

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES
LA NEGOCIACIÓN PRESUPUESTAL DE 1997 EN MÉXICO

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

ANGÉLICA SALOIE MORENO JAIMES

***A mis padres y a mi hermano
que siempre han estado ahí.***

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer, en primer lugar a Benito Nacif, quien amablemente aceptó dirigir este proyecto de investigación y siempre se mostró dispuesto a debatir diferentes enfoques. De él aprendí mucho en el curso de estos meses.

Gracias a mis padres y a mi hermano que me alentaron en todo momento a culminar este primer paso en mi formación académica. En especial, a mi mamá, que siempre tuvo una palabra de aliento para levantarme.

Agradezco también al diputado Carlos Heredia su invaluable apoyo y comprensión para llevar a cabo este trabajo. Con su ayuda fue posible realizar varias entrevistas que me permitieron conocer el punto de vista de los actores involucrados en la negociación presupuestal.

Finalmente, no quisiera dejar de mencionar a mis amigos, que siempre estuvieron dispuestos a escucharme y aconsejarme. A Bea, con quien he compartido esta preocupación constante. A José, que siempre se prestó a debatir mis argumentos con una paciencia infinita. No puedo dejar de mencionar el estímulo que me brindó Manuel durante nuestro paso por Gobernación, mis pláticas interminables con Mónica sobre el siempre inagotable tema de la tesis, así como el cariño y buen humor de Salvador.

A mis compañeros de la licenciatura en Administración Pública y, en general, de El Colegio de México, por su apoyo y amistad. Gracias.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
EL MARCO CONSTITUCIONAL	
DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN MÉXICO.....	12
1. El problema de la cooperación en un régimen presidencial.....	16
2. Los poderes legislativos del Presidente.....	21
3. La consolidación de las propuestas presupuestales de las dependencias gubernamentales.....	29
4. Las comisiones legislativas y su autoridad para definir la agenda.....	33
5. Veto presidencial y parálisis institucional: la incertidumbre de la norma.....	35
6. Actores institucionales con capacidad de veto en materia presupuestal.....	39
Conclusiones.....	47
CAPÍTULO II	
DE LA ABDICACIÓN AL “PODER DE LA BOLSA” A LA EMERGENCIA	
DE UN PODER CON CAPACIDAD DE VETO.....	50
1. La formación de un gobierno indiviso y unitario.....	53
2. La abdicación al “poder de la bolsa”.....	60
3. Gobierno dividido y actores partidistas	68
4. Los partidos como actores unitarios	75
5. La negociación presupuestal de 1997: Incongruencia en las posiciones de política	79
Conclusiones.....	90

CAPÍTULO III

LA FORMACIÓN DE UNA COALICIÓN LEGISLATIVA

EN TORNO A UN PRESUPUESTO DE GASTO	92
1. Gobierno dividido y “estabilidad” en las políticas	95
2. La “coalición mínima ganadora”	99
3. El partido “pivote”	102
4. La discusión sobre el IVA: “estabilidad” en la política	109
5. El Ramo 33 y el federalismo:	
Convergencia de los actores hacia la posición media	113
6. Desenlace del proceso: el juego de acusaciones mutuas	121
7. La negociación presupuestal en un escenario dinámico:	
el impuesto telefónico y la reducción del gasto	125
Conclusiones	133
CONCLUSIONES	136
1. Flexibilidad y discrecionalidad en el ejercicio del gasto	137
2. Poderes y limitaciones de una “mayoría presupuestal”	143
ANEXO	151
BIBLIOGRAFIA	158

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	
Votación del Presupuesto de Egresos 1970-1993	65
Cuadro 2	
Enmiendas al Presupuesto de Egresos de la Federación, 1981-96	66
Cuadro 3	
Integración de la Cámara de Diputados, 1997	71
Cuadro 4	
Integración de la Cámara de Senadores, 1997	72
Cuadro 5	
Preferencias de política entre los diputados del PAN y del PRD	87
Cuadro 6	
Modificaciones al Ramo 33	118

***A review of the characteristics of lawmaking
in a separated system aids in defining
the challenge facing presidents.***

Charles O. Jones

INTRODUCCIÓN

Uno de los poderes más importantes que caracteriza a las Legislaturas en las democracias modernas y se encuentra en el origen mismo de estos órganos representativos, es el denominado “poder de la bolsa”, es decir, el de autorizar al Ejecutivo para que recaude ingresos y ejerza los recursos públicos de acuerdo con un plan de gastos determinado.¹ En los regímenes presidenciales, cuyo rasgo principal es la separación de poderes, la aprobación de las leyes de ingresos y del presupuesto por lo general corresponde a una o ambas cámaras del Congreso. En México el poder de autorizar las leyes relativas a los ingresos corresponde formalmente al Congreso (las dos cámaras) y el de aprobar el presupuesto federal únicamente a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, durante el largo periodo en que el partido oficial (el Partido Revolucionario Institucional, PRI) contó con la mayoría de la representación en ambas cámaras del Congreso, presenciamos la anulación del sistema de separación de poderes previsto constitucionalmente, y la consecuente abdicación por parte de los legisladores a ejercer sus principales responsabilidades en materia de ingreso y gasto. Así, Ejecutivo y Legislativo, que en la norma estaban previstos como dos poderes separados, en la práctica se vieron unidos por el control que el partido hegemónico mantuvo sobre la representación legislativa.

¹ En México el Presidente de la República es el titular del poder Ejecutivo federal. Puesto que éste es unipersonal, utilizaré los términos Ejecutivo y Presidente de la República en forma indistinta. No obstante, es preciso tener en cuenta que dentro del poder Ejecutivo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de consolidar las propuestas de gasto de las diferentes dependencias gubernamentales, como se verá en el primer capítulo. Asimismo, son los funcionarios de Hacienda los que negocian con los diputados en las comisiones respectivas.

Las mayorías del partido oficial en el Congreso² constituían el único actor con capacidad de veto sobre la política presupuestal, es decir, el único actor colectivo cuyo consentimiento requería el Presidente de la República para lograr la aprobación de su iniciativa de ingresos y de su presupuesto de gastos.³ Sin embargo, los legisladores del PRI no tenían ningún incentivo para ejercer de manera efectiva esa capacidad de veto. Para continuar sus carreras políticas era preferible seguir la línea adoptada por el partido. Desafiar la línea del partido significaba poner en grave riesgo el futuro político de un legislador.

Desde el momento en que el Presidente se erigió como líder indiscutible del PRI, la posición de los legisladores priistas respecto de las políticas presidenciales fue de una absoluta subordinación. Se eliminó así, la distinción entre la dirigencia del partido y la figura presidencial. En consecuencia, las mayorías legislativas del PRI perdieron la capacidad de mantener una posición autónoma e independiente respecto de la del titular del Ejecutivo.

En materia presupuestal, la abdicación de los legisladores del partido oficial a ejercer su autoridad formal se manifestó en la aprobación casi automática de las iniciativas presidenciales de ingresos y gastos. La legislación financiera anual pasaba prácticamente sin ninguna modificación sustancial de por medio, o al menos ninguna contraria a las

² El carácter centralizado del partido oficial no permite hacer distinciones entre su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados y el del Senado, puesto que ninguno de ellos actúa independientemente, sino como agentes de la dirigencia de su partido. Este aspecto se analizará con mayor detalle en el segundo capítulo de esta investigación.

³ De acuerdo con la definición de Tsebelis, un actor con capacidad de veto es aquél individuo o actor colectivo cuyo acuerdo se requiere para la adopción de una decisión de política, en tanto que cuenta con el poder para bloquearla (Al respecto Véase George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", British Journal of Political Science, 25 (1995), p. 293).

preferencias del Ejecutivo. Debido a la estricta disciplina partidista por parte de los diputados, la posibilidad de un desacuerdo entre poderes estaba prácticamente cancelada.

Sin embargo, como resultado de las elecciones federales de 1997 en que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados surgió por primera vez la posibilidad real de que se generara un desacuerdo entre los poderes. Esta posibilidad afectaba particularmente la aprobación del presupuesto de egresos. Puesto que la Cámara de Diputados es el único órgano autorizado para analizar, discutir, modificar y aprobar el presupuesto —el Senado no participa en este proceso— la aprobación de la iniciativa de gasto del Ejecutivo requería, además del apoyo de los diputados del PRI, del voto favorable de alguno de los partidos de oposición.⁴

La capacidad de veto de una mayoría en la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto es absoluta. Sin embargo, en materia de ingresos no es menos importante. De acuerdo con lo establecido en la Constitución, ésta debe servir como cámara “de origen” para la aprobación de las iniciativas de ingresos, por lo que también en este terreno el Presidente requiere del apoyo de una mayoría legislativa a sus propuestas tributarias. Además, puesto que la Constitución establece que, para poder discutir el presupuesto, los legisladores debieron haber aprobado antes los ingresos necesarios para sufragar esos gastos, en realidad el destino de todo el “paquete presupuestal” es enormemente vulnerable a que se suscite un desacuerdo entre los poderes.

La nueva composición de la Cámara de Diputados implica que, si bien el PRI sigue constituyendo un actor con capacidad de veto, su fuerza ya no es suficiente para que las

⁴ Como se verá en el segundo capítulo, derivado de la composición de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo requería el apoyo de al menos uno de los partidos de oposición más importantes (el PAN o el PRD), o bien, de contar con el respaldo de los dos más pequeños. En este documento, sin embargo, sólo me referiré a los primeros, puesto que éstos fueron, junto con el Presidente y su partido, los principales actores de la negociación presupuestal.

iniciativas del Ejecutivo prosperen. En el caso de aquéllas concernientes a los ingresos y al gasto público, piezas de legislación indispensables para mantener al gobierno federal en funcionamiento, el Presidente y su partido requieren contar con el apoyo de una segunda formación política.

El riesgo de un conflicto entre los poderes se ve agravado por el hecho de que las normas constitucionales y legales no estipulan una solución a una controversia de esta naturaleza y constituyen una fuente adicional de incertidumbre. Por esta razón, muchos analistas políticos advirtieron del riesgo de una “parálisis institucional” producida por la falta de un presupuesto aprobado al inicio del año fiscal.⁵

Menor atención se prestó, sin embargo, a las consecuencias que para la producción de las políticas podría tener la nueva correlación de fuerzas representadas en la Cámara de Diputados. La formación de la *mayoría opositora* o *Grupo de los Cuatro* al inicio de la nueva Legislatura generó muchas expectativas sobre sus posibilidades de modificar en forma sustancial el proyecto presupuestal del Ejecutivo.⁶ Sin embargo, esta coalición enfrentaba limitaciones importantes para lograrlo. En primer lugar, las de tipo institucional, provenientes de la estrecha vinculación entre los procedimientos legislativos establecidos para la discusión de las iniciativas de ingresos, por una parte, y de gastos, por la otra. Las dos cámaras deben discutir y aprobar las iniciativas relacionadas con los ingresos, antes de

⁵ Cabe señalar, sin embargo, que existe una especie de área gris entre la producción de un “empate” entre los poderes y la crisis del régimen, que ha sido muy poco explorada. Asimismo, es preciso reconocer, por una parte, que tanto los presidentes como los legisladores por lo general buscan activamente evitar que se produzca una parálisis con el fin de proteger sus propios intereses; y por la otra, que las constituciones de muchos de los regímenes presidenciales incluyen ciertos instrumentos que los presidentes pueden utilizar para evitar este tipo de problemas. Sobre algunas de las formas empleadas para evitar un “empate” entre los poderes véase Pilar Domingo y S. Morgenstern, “The Success of Presidentialism ? Breaking Gridlock in Presidential Regimes”, *Documento de Trabajo*, EP-73, CIDE, 1997

⁶ Esta coalición se constituyó con el objeto de asegurar que tanto el órgano de gobierno de la Cámara (la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, CRICP), como las comisiones legislativas, reflejaran el peso proporcional de cada partido. Anteriormente, mediante la figura de la Gran Comisión el PRI se había asegurado el control de las comisiones, así como de los órganos administrativos de la Cámara.

poder aprobar la iniciativa de gastos, que sólo corresponde a la Cámara de Diputados. Pero además, una mayoría de legisladores en ésta última no puede crear partidas presupuestales adicionales o aumentar los montos destinados a diferentes programas si con ello se altera el equilibrio presupuestal. Sólo podrá hacerlo si a su vez señala las fuentes de ingreso necesarias para cubrir los gastos adicionales. Pero esta es una decisión que una mayoría en el Senado puede revertir.

En segundo lugar, cuando estas restricciones institucionales se asocian con las de tipo político, como el control del Senado por parte del PRI, se entiende que una coalición entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) tenía límites claramente definidos sobre las modificaciones que podía llevar a cabo a las iniciativas presupuestales. Así, la aprobación de un “paquete presupuestal” donde se consideren tanto ingresos como gastos, hace que el PRI deba formar parte de la coalición ganadora necesaria para aprobarlo.

A estas restricciones hay que añadir una más: las diferencias en las posiciones del PAN y del PRD en materia de gasto. A pesar del enorme contrapeso que una mayoría priísta en el Senado pudiera significar para la *mayoría opositora* en la Cámara de Diputados, una coalición entre el PAN y el PRD tiene la capacidad, en principio, de alterar la propuesta de gasto del Ejecutivo. Sin embargo, las experiencias de 1997 y 1998 dan cuenta de que tampoco ocurrió una modificación sustancial en los montos y programas sometidos por el Ejecutivo, sino sólo en algunos rubros.

¿Cómo explicar, entonces, los resultados de la negociación presupuestal? Los esfuerzos teóricos llevados a cabo para explicar la formación de coaliciones legislativas apuntan a la necesidad de considerar además de los procedimientos legislativos establecidos en la Constitución y las leyes, la posición de los actores en el espacio de políticas (*policy*

dimensions). Por ello, esta investigación pretende contribuir a vincular los aspectos eminentemente políticos, como lo es la emergencia de un gobierno dividido y la formación de coaliciones legislativas, con los resultados de política generados a partir de la aprobación del presupuesto de egresos de 1998. Utilizando la teoría de pivotes desarrollada por Keith Krehbiel analizaré algunos de los aspectos más importantes de la negociación presupuestal, a partir de las preferencias presupuestales de los actores, la política actualmente en curso y los procedimientos legislativos establecidos. Éstos últimos definen a los actores institucionales involucrados, el tamaño de la “coalición ganadora” y la solución *default* en caso de un desacuerdo entre los poderes.

Si se considera que el “paquete presupuestal” contempla tanto los ingresos como los gastos, puede sostenerse que el PRI sigue siendo un actor con capacidad de veto sobre esta política. Asimismo, la determinación del *partido pivote* --aquél cuyo apoyo se requiere para adoptar una política—, provendrá de su posición en el espacio de política, dado que el número de votos que puede aportar cualquiera de los principales partidos de oposición es prácticamente el mismo.

La tesis central de este trabajo es que, dada la configuración actual de la LVII Legislatura, para que se produzca un cambio de política en materia presupuestal, la coalición legislativa que se forme en la Cámara de Diputados incluirá al PRI, en función del cual se definirá el *partido pivote*. De lo contrario, lo más probable es que se detenga la producción del cambio legislativo y prevalezca la política en curso, debido a la polarización entre las propuestas de gasto de los partidos de oposición.⁷

⁷ Considero que la validez de esta aseveración depende de que las condiciones presentes durante la negociación presupuestal de 1997 se mantengan. Es decir, las preferencias de política de los actores, el peso de cada uno de los partidos en el Congreso, y el carácter centralizado de éstos.

Así, dadas las restricciones institucionales —derivadas de los procedimientos legislativos contemplados en la Constitución y las leyes— y el perfil de preferencias de los actores, una coalición opositora entre el PAN y el PRD en la negociación presupuestal de 1997 hubiera producido una mayor “estabilidad” en la política, en lugar de un cambio sustancial en ella. Esta “estabilidad” en la política se reflejó en la imposibilidad de articular una propuesta de gasto alternativa a la del Ejecutivo.

Es preciso, sin embargo, hacer una aclaración importante: la “estabilidad” en la política —entendida como la falta de cambios en la producción legislativa— no necesariamente supone una parálisis institucional. Existen formas de lograr acuerdos mínimos o, por lo menos, de evitar que una polarización en las posiciones de los actores conduzca a un escenario donde no se cuente con un presupuesto aprobado al inicio del año fiscal. Un ejemplo de esta “estabilidad” o permanencia en la política, que al mismo tiempo no implicó una parálisis institucional, lo constituye la discusión en torno al Impuesto al Valor Agregado (IVA), en la que el PAN y el PRD votaron juntos a favor de una reducción en la tasa impositiva. En este caso, el cambio en la política no se produjo debido a que la mayoría priísta en el Senado ejerció su poder de veto. Aunque desde un principio parecía evidente que la modificación del IVA no prosperaría, el desacuerdo entre poderes pudo haber frenado la aprobación de la Ley de Ingresos. No obstante, desde el momento en que ésta no se hizo depender del destino que tuviera esa propuesta fiscal, se allanó el camino para evitar una parálisis institucional.

Otro ejemplo es la discusión sobre el impuesto telefónico perteneciente a la negociación presupuestal de 1998 (para aprobar el presupuesto federal de 1999). El resultado de esta iniciativa del Ejecutivo fue la permanencia del *statu quo*, puesto que el nuevo impuesto no se aprobó. Sin embargo, se logró resarcir la pérdida de ingresos

mediante otras medidas impositivas, por lo que se evitó una parálisis institucional. El resultado de esta negociación podría caracterizarse como una solución de compromiso.

Aunque quizá podría contarse con una mejor comprensión respecto de las nociones de cambio y estabilidad en la política si se consideraran varios ejercicios presupuestales consecutivos, aquí únicamente revisaré la discusión presupuestal de 1997 y me referiré a la de 1998 sólo con el fin de ejemplificar. Respecto de la primera, analizaré algunos de los rubros del proyecto del Ejecutivo que más se modificaron, como resultado de la nueva correlación de fuerzas en el Congreso. Sin embargo, debido a la complejidad que reviste un análisis de todos los aspectos contemplados en el presupuesto y a que la discusión se centró sólo en algunos de ellos, elegí los que estuvieron más presentes en el debate público, como es el caso del Ramo 33.

Cabe señalar que la naturaleza misma del presupuesto como una especie de *omnibus bill* --un producto legislativo conformado por varias iniciativas de gasto y apoyado en diversas medidas en materia de ingresos-- facilita la construcción de acuerdos, dado que dentro de un mismo documento los partidos pueden intercambiar apoyos. Pero este mismo hecho hace que sea difícil evaluar la política presupuestal: en algunos rubros puede hablarse de cambios de política, mientras que en otros la estabilidad parece un mejor adjetivo.

La tesis está estructurada en tres capítulos. En el primero de ellos intento mostrar el proceso legislativo que siguen las iniciativas presupuestales de acuerdo con lo establecido por la norma constitucional y las leyes relacionadas. La Constitución estructura el proceso presupuestal definiendo los actores involucrados, la esfera de autoridad de cada uno y las etapas por las que debe pasar una iniciativa para convertirse en ley. El objeto de este capítulo es, por una parte, mostrar que para la aprobación de presupuesto de egresos el único actor institucional con capacidad de veto (absoluta) es una mayoría legislativa en la

Cámara de Diputados. Por la otra, me interesa hacer patente la estrecha vinculación que existe entre los procedimientos establecidos para la autorización del gasto y los que se siguen para la de los ingresos, lo que a su vez deriva en la interacción de tres actores institucionales: el Ejecutivo, la Cámara de Diputados y el Senado.

En el segundo capítulo retomo el análisis de las facultades metaconstitucionales del Presidente para mostrar cómo el PRI se constituyó en el único actor con capacidad de veto sobre las políticas presidenciales que requirieran cambios legislativos. Asimismo, muestro que la nueva composición de la Cámara de Diputados derivada de las elecciones federales de 1997 supuso la emergencia de un nuevo actor institucional con capacidad de veto sobre la política presupuestal. Pero, puesto que este actor colectivo opera bajo la regla de mayoría, es necesario atender a los partidos políticos, como las organizaciones que estructuran la formación de coaliciones. Para establecer el número de actores partidistas con capacidad de veto, dos variables resultan de particular importancia: 1) el número de partidos representados en el Congreso y 2) su grado de centralización, es decir la relación entre los grupos parlamentarios de los partidos y sus respectivas dirigencias nacionales. En consecuencia, describiré, por una parte, el cambio en la representación de los partidos en el Congreso y, por la otra, los factores que explican la falta de autonomía de los grupos parlamentarios.

El objeto de este capítulo es mostrar que el PRI sigue constituyendo un actor con capacidad de veto sobre el “paquete presupuestal” del Ejecutivo, pero al mismo tiempo, ya no tiene la capacidad suficiente para lograr su aprobación, puesto que ahora requiere del apoyo de un segundo partido. Pero si la mayoría del PRI en el Senado ha representado una ventaja para el Ejecutivo en la negociación, también se han beneficiado indirectamente de las enormes diferencias que existen en materia de ingreso y gasto entre el PAN y el PRD.

De hecho, en varios aspectos de política, la posición del Ejecutivo (respaldada por el PRI) ha sido intermedia entre la del PAN y la del PRD.

En el último capítulo analizo la negociación presupuestal de 1997 a la luz del instrumental analítico brindado por la teoría de pivotes. Esta permite explicar y predecir los resultados de política que se producirán a raíz de la formación de una coalición legislativa en torno a cierto presupuesto de egresos. Las condiciones para la estabilidad y el cambio en los programas y sus respectivas asignaciones de gasto contemplados en el presupuesto dependen de la distancia que guardan los actores entre sí –que proviene de sus preferencias en materia de ingreso y gasto--, pero también respecto de la política que se encuentra actualmente en curso.

Hasta el momento la mayor parte de la literatura sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en la producción de cambios de política proviene de una perspectiva jurídica. Este tipo de estudios sólo revisa el proceso formal que debe seguir una iniciativa de presupuesto para su aprobación. Pero son pocos los estudios políticos donde la atención recae en las interacciones que llevan a cabo los actores involucrados en este proceso.⁸ Esta investigación pretende contribuir a esta última perspectiva.

Finalmente, quiero señalar que en esta tesis no pretendo evaluar la política de gasto del gobierno federal a partir del presupuesto de egresos. Sólo me limito al análisis de la negociación presupuestal, en términos tanto de los actores que negocian, las posiciones defendidas por cada uno de ellos y los cambios producidos sobre el proyecto presupuestal del Ejecutivo. De hecho, hasta cierto punto, la elección de ciertos aspectos específicos de la

⁸ Algunas excepciones a esta perspectiva jurídica, en las cuales se analizan las experiencias recientes de gobiernos divididos en los estados de la Federación en México son: Jaime Muñoz (coord.), La cohabitación política en México, México, Grupo Editorial Siete, 1997 y Alonso Lujambio (comp.), Gobiernos divididos en la federación mexicana, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

negociación, podría considerarse arbitraria. Aunque intenté retomar aquéllos que mayor atención merecieron durante el debate en comisiones y en el pleno, así como en las declaraciones en la prensa, mi elección puede no haber sido la más acertada. De cualquier manera, creo que alguna intuición interesante podrá extraerse para estudios posteriores.

CAPÍTULO I

EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN MEXICO

Introducción

En este capítulo se analiza el proceso que siguen las iniciativas presupuestales de acuerdo con lo establecido por la norma constitucional y las leyes relacionadas. La Constitución estructura el proceso presupuestal definiendo los actores involucrados, la esfera de autoridad de cada uno y las etapas por las que debe pasar una iniciativa para convertirse en ley. Por ello es un elemento fundamental para definir el circuito de producción de las políticas, en tanto que restringe la producción de ciertos resultados y favorece otros.

Puesto que en México contamos con un régimen presidencial, las instituciones formales creadas en torno al proceso presupuestal también responden a uno de los arreglos básicos en que se sustenta el régimen: el de la separación de poderes. Sin embargo, el poder que la norma confiere a las ramas del gobierno no se ejerce de manera aislada. Dado que la autoridad del Presidente no se limita a la ejecución de las leyes aprobadas por el Congreso ni la de éste consiste solamente en emitir legislación, es necesario aproximarse a las cuestiones que involucran a ambos poderes desde una perspectiva distinta, el de la existencia de un sistema de frenos y contrapesos, donde el poder, más que estar dividido, *se comparte*. La noción de frenos y contrapesos, que heredamos de la constitución americana —y que ocupó gran parte de las reflexiones de los Padres Fundadores de esa nación— es uno de los principios de la tradición liberal más importantes, destinados a contrarrestar el ejercicio arbitrario del poder. Así, involucrando a más de una rama del gobierno en una decisión determinada de carácter público se busca que los poderes se limiten el uno al otro,

con el fin último de proteger los derechos y las libertades individuales consagradas en la Constitución.

El poder de autorizar la recaudación de los ingresos y el destino de los recursos públicos es una de las principales atribuciones de las legislaturas en el mundo entero y, de hecho, está en el origen mismo de estos cuerpos colegiados. Por ello es que la responsabilidad que entraña para un Congreso autorizar los ingresos y los gastos gubernamentales difícilmente puede subestimarse. Mediante el ejercicio del gasto, el Estado lleva a cabo sus tareas fundamentales, incidiendo fuertemente en el bienestar de los ciudadanos, quienes para tomar parte en este tipo de decisiones buscan influir en el comportamiento de sus representantes –aunque también en el de las burocracias estatales. El ejercicio de esta autoridad por parte del Congreso está encaminado a vincular a los ciudadanos con el poder público, así como a evitar el ejercicio arbitrario de los actos gubernamentales.

En consecuencia, la aprobación de las iniciativas presupuestales en el régimen presidencial mexicano proporciona un magnífico ejemplo para ilustrar la necesaria colaboración que debe prevalecer entre los poderes en un asunto cuya importancia y magnitud son innegables. Así, “[] mucho más importante que la capacidad del ejecutivo para llevar a cabo su agenda legislativa, o del legislativo para sacar adelante la propia, la aprobación de un presupuesto que garantice la operación de las instituciones del Estado es el mínimo requisito para generar un ambiente en que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real de acuerdo político”.¹

¹ Ulises Carrillo y A. Lujambio, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, Revista Mexicana de Sociología, 2 (1998), p. 252

Con la nueva composición de la Cámara de Diputados que resultó de las elecciones de 1997 se suscitó un intenso debate público sobre lo que supondría la reactivación de las reglas formales establecidas en torno al proceso presupuestal, particularmente respecto del decreto de egresos.² Este debate mostró las enormes deficiencias de nuestro marco constitucional al respecto, puesto que la norma, en lugar de brindar soluciones a situaciones potencialmente conflictivas, mostró ser una fuente más de incertidumbre para los actores involucrados en la negociación presupuestal. El debate sobre la norma legal se centró en que ésta no ofrece una salida ante un desacuerdo entre los poderes en torno a las iniciativas de ingreso y gasto que deben aprobarse.

Desde el punto de vista formal no existen restricciones sustanciales para que una mayoría legislativa, al aprobar el presupuesto de egresos, se aparte de la propuesta enviada por el Ejecutivo a la Cámara. A pesar de que es en la esfera del aquél donde se consolidan las propuestas de ingreso y de gasto, las comisiones legislativas podrían elaborar dictámenes que se apartaran considerablemente de las iniciativas del Ejecutivo, pues formalmente nada les impide ejercer su autoridad presupuestal. La única restricción legal importante es la de conservar el equilibrio presupuestal, pero de existir una coordinación entre las comisiones respectivas, tanto los dictámenes de presupuesto como los de ingresos, podrían ser distintos a los del Ejecutivo.

En este capítulo analizo las normas y los procedimientos legislativos que estructuran el proceso presupuestal, con el objeto de mostrar la estrecha vinculación entre la autorización del gasto y la de los ingresos. Mientras que respecto de la aprobación del

² Utilizo el término reactivación puesto que durante mucho tiempo las normas formales establecidas en torno al proceso presupuestal se vieron socavadas por un arreglo institucional que analizaré en el siguiente capítulo.

gasto, él único actor institucional con capacidad de veto efectiva (y absoluta) es una mayoría legislativa en la Cámara de Diputados; para la autorización de los ingresos, se requiere, además, de la aprobación de una mayoría legislativa en el Senado.

El propósito de este capítulo es mostrar que una mayoría de legisladores en la Cámara de Diputados cuenta con una capacidad de veto absoluta sobre el presupuesto de egresos de la federación. Sin embargo, cuando se vincula el proceso de aprobación del gasto con el de los ingresos, esa capacidad disminuye notablemente debido a la aparición de más actores, la inclusión de más etapas en el proceso y, por lo tanto, mayores dificultades para la coordinación entre las comisiones de cada cámara.

En el primer apartado señalo brevemente los rasgos que definen a los regímenes presidenciales, como el mexicano, con el objeto de introducir la noción del sistema de frenos y contrapesos para analizar la relación entre poderes. En el segundo, reviso los poderes legislativos que detenta el Presidente en México --concediendo particular importancia a los relacionados con el presupuesto—con el fin de mostrar que, en términos estrictamente formales, el Presidente mexicano no posee poderes extraordinarios que lo sitúen en una posición particularmente ventajosa en su relación con el Congreso.

En el tercer apartado describo la consolidación de las propuestas presupuestales de las diferentes dependencias del gobierno que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda dentro del poder Ejecutivo, que se caracteriza por ser una práctica muy estructurada, con un elevado nivel de especialización. Este proceso contrasta notablemente con el de la elaboración de los dictámenes de ingresos y egresos (cuarto apartado) que llevan a cabo las comisiones de Hacienda y Crédito Público y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, respectivamente. Para estos procesos legislativos no existen reglas específicas, distintas de las que se siguen para aprobar otras iniciativas de ley o decreto. La distinción

entre ambos procesos es importante, puesto que la definición de la agenda legislativa corresponde a las comisiones señaladas y no al Ejecutivo. Es decir: en el pleno los diputados votan sobre los dictámenes que los miembros de las comisiones respectivas elaboran, aprueban y, posteriormente, someten a su consideración, y no directamente sobre las iniciativas del Ejecutivo.

Expondré también la discusión sobre la existencia del veto presidencial en materia presupuestal a partir de dos miradores: el de la visión juricista y el proveniente de la experiencia histórica. Finalmente, en el último apartado contrasto el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos con el de la autorización de los gastos, la relación entre uno y otro, así como sus implicaciones para la capacidad de veto de una mayoría en la Cámara de Diputados.

1. El problema de la cooperación en un régimen presidencial

Shugart y Carey establecen cuatro criterios para distinguir a los regímenes presidenciales:³

1. Elección popular del jefe del Ejecutivo,
2. Los periodos del jefe del Ejecutivo y de la asamblea (Congreso) son fijos, y no dependen de la confianza mutua entre uno y otro;
3. El Ejecutivo electo nombra y dirige la composición de la administración; y
4. El Presidente posee cierta autoridad legislativa establecida constitucionalmente.

³ Matthew Shugart y M. J. Carey, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 19

Los tres primeros podrían considerarse como criterios definitorios del régimen, en tanto que capturan la esencia de la separación de poderes, que reside en el origen y sobrevivencia independientes del Ejecutivo y del Legislativo.⁴ Así, el primer criterio establece la elección popular del titular del Ejecutivo, que puede llevarse a cabo de manera directa o indirecta (por un colegio electoral formado con ese único propósito), pero que, en cualquier caso, no depende de la composición de la Legislatura. Este origen diferenciado e independiente otorga al jefe del Ejecutivo una legitimidad propia, que no proviene del Legislativo.

El segundo criterio se refiere a que, tanto los presidentes como los miembros del Congreso, son electos por periodos fijos que no pueden modificarse –no pueden acotarse y, en aquellos países donde no se permite la reelección, tampoco prolongarse--, mientras que el tercero cancela la posibilidad del poder Legislativo para intervenir en la composición de la administración, tarea que corresponde en forma exclusiva al Presidente en turno.⁵

El cuarto criterio, que el Presidente posea cierta autoridad legislativa establecida constitucionalmente, para otros autores puede no resultar un rasgo definitorio. Sin

⁴ De hecho, la característica básica del presidencialismo, desde sus orígenes, ha sido la separación de poderes. Incluso la idea de la separación de poderes antecede a la del régimen presidencial: los argumentos de Montesquieu respecto del control legislativo sobre los ministros del rey, ejercieron una influencia considerable sobre los autores de *El Federalista* (obra que precedió a la Constitución de Norteamérica), quienes albergaban grandes esperanzas en torno a las bondades de este principio.

⁵ Los periodos fijos, tanto del Presidente como de la Legislatura, constituyen lo que Linz ha llamado “la rigidez del sistema presidencial” aludiendo con él al hecho de que no existe la posibilidad de introducir ajustes de acuerdo con los cambios políticos, económicos o sociales que se susciten durante el periodo presidencial. Y lo que es más grave: el presidencialismo no prevé mecanismos legales para resolver una situación en la que una mayoría en la legislatura desee destituirle. En este caso, aunque una mayoría legislativa le haya retirado su confianza al Ejecutivo, y no lo considere más como un interlocutor válido, no existen posibilidades de retirarle del cargo, a menos que él desee dimitir. Quizá la única excepción sea el *impeachment* o juicio político al que puede someterse a algunos presidentes por “traición a la patria” u otros delitos graves, pero, incluso en este caso, se trata de una opción muy costosa, que no sólo afecta la estabilidad de la administración, sino la del régimen mismo (Juan J. Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en J. Linz y A. Valenzuela (comps.), Las crisis del presidencialismo. Tomo I: Perspectivas comparativas, Trad. R. De Terán, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 38. En adelante “Democracia presidencial”). Para una revisión detallada de las críticas al funcionamiento del régimen presidencial Véase también Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, Journal of Democracy, vol. 1, no. 1 (1990), pp. 51-69

embargo, Shugart y Carey lo incluyen con el propósito de brindar una definición más operativa del régimen presidencial: donde la separación de poderes no implique una absoluta exclusión de las esferas de actividad de cada uno, sino una interacción continua, reflejo de la existencia de frenos y contrapesos. En este sentido, sería erróneo concebir al Ejecutivo como un mero ejecutor de las leyes que el Congreso diseña y aprueba.

Asimismo, una concepción rígida respecto de las esferas de autoridad de las ramas de gobierno supondría, por ejemplo, que el ejercicio del poder de veto por parte del Presidente es una intromisión del Ejecutivo en la actividad legislativa del Congreso y, evidentemente, tal rigidez es completamente inoperante.⁶ En este sentido, cabe señalar que la racionalidad implícita en la idea de la separación de poderes, en cuanto al origen y sobrevivencia independiente de cada una de las ramas de gobierno, reside en la necesidad de asegurar que cualquiera de ellas pueda imponer frenos al poder de otra, sin que ello implique poner en peligro su propia existencia. El sistema de frenos y contrapesos sirve como una limitación al poder del Ejecutivo por el Legislativo y viceversa, lo que estimula las prácticas democráticas y, sobre todo, permite la mejor protección de las libertades individuales.

Sin embargo, la naturaleza misma del régimen presidencial entraña riesgos importantes. Juan Linz destaca que, puesto que cada uno de los poderes cuenta con una legitimidad propia, derivada de una elección popular, existe una legitimidad dual, que en poco ayuda a la estabilidad y a la eficiencia gubernamental.⁷ El resultado de esta coexistencia de dos

⁶ A pesar de que las formas legales que puede adoptar el veto presidencial varían en los diferentes sistemas, favoreciendo en algunos casos al Presidente y en otros al Congreso, esto no afecta el principio central sobre el que se sustenta el régimen: el origen y sobrevivencia independientes de cada una de las ramas de gobierno (M. Shugart y M. J. Carey, *op. cit.*, p. 134).

⁷ Aunque se podría citar la experiencia norteamericana como un caso de régimen presidencial donde los conflictos entre poderes son comunes y, sin embargo, nunca han puesto en peligro la estabilidad del sistema, esto debe atribuirse más a la particularidad de las instituciones y prácticas políticas estadounidenses (incluidas las características de sus partidos políticos), que a la naturaleza del régimen presidencial.

órganos independientes y autónomos, de acuerdo con los críticos del sistema presidencial, deriva casi inevitablemente en una situación de “estancamiento” (*deadlock*).

Así, como reiteradamente ha sostenido Linz, puesto que tanto el Presidente como la mayoría legislativa están legitimados democráticamente, siempre hay un conflicto latente, que en ocasiones puede estallar de manera dramática.⁸ Y ante esta parálisis, el régimen presidencial no ofrece mecanismos institucionales para garantizar la convergencia entre ambos poderes.⁹ A diferencia de los regímenes parlamentarios, donde ante un escenario de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, éste último puede imponer un voto de censura sobre el primer ministro o la Constitución puede contemplar mecanismos para disolver al parlamento, en los sistemas presidenciales por lo general no hay formas de resolver esta parálisis e, incluso habiéndolas, como en el caso del juicio político (*impeachment*) establecido en la constitución norteamericana, se trata de una salida sumamente costosa que pone en riesgo no sólo la estabilidad de la administración, sino la del régimen mismo.

Por otra parte, también se ha señalado que en los sistemas presidenciales el control del Ejecutivo es un juego de “suma cero”, donde “el ganador se lo lleva todo” (*the winner takes all*): sea cual fuere la pluralidad por la cual el Presidente se elija, el vencedor gana el control de la administración, mientras que el perdedor lo pierde todo debido a que “[] los candidatos presidenciales derrotados pueden encontrarse sin un cargo público después de la elección y, a menos que tengan una posición como líderes en su partido, puede que se hayan jugado todo su potencial político”.¹⁰ Este juego de “suma-cero” supone que el régimen presidencial no incentiva la construcción de alianzas, puesto que los partidos de

⁸ En algunos países que han presenciado un conflicto entre los poderes, esta situación ha derivado incluso en la intervención del ejército para romper este *impasse* (J. Linz, “Democracia presidencial”, p. 34).

⁹ María Amparo Casar, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, *Política y Gobierno*, 3 (1), 1996, p. 66

¹⁰ J. Linz, “Democracia presidencial”, p. 46

oposición representados en el Congreso no tendrán ningún interés en cooperar con el Presidente, apoyando sus diferentes programas y medidas legislativas. La racionalidad de este supuesto proviene de que si un partido de oposición colabora con el Presidente, contribuyendo a la aprobación de sus propuestas, y esas medidas de política resultan exitosas, el partido que cooperó difícilmente podrá capitalizar las ganancias de su colaboración, y los beneficios redundarán exclusivamente en favor del Ejecutivo. Asimismo, en el caso de haber contribuido a la provisión de ciertas políticas que hayan resultado perjudiciales o impopulares, el partido que apoyó al Presidente tendrá que compartir las culpas. En suma, el resultado es que en un régimen presidencial, los partidos de oposición no tienen incentivos para cooperar.

Sin embargo, las críticas que se hacen a los sistemas presidenciales son un tanto deterministas, puesto que no toman en cuenta en el análisis la presencia de otros arreglos institucionales —particularmente el sistema electoral y el de partidos— que pueden alterar notablemente los rasgos del régimen, e incluso impedir que algunas de las consecuencias que se le atribuyen, tanto positivas como negativas, se presenten. Además, incluso en el caso de que se produzca un conflicto entre los poderes, esta situación no tiene por que derivar necesariamente en una crisis del régimen que ponga en riesgo la viabilidad misma del sistema y la sobrevivencia de la democracia. A menudo la relación entre los poderes en diferentes terrenos de política se ve allanada por las características del proceso de negociación, las motivaciones y estrategias de los actores y el tipo de iniciativa a discusión.

Por lo pronto, a partir del análisis de los poderes legislativos del Presidente podremos contar con una mejor idea sobre la operación del sistema de frenos y contrapesos en la arena legislativa. Específicamente, en lo que se refiere al presupuesto, el tipo de

modificaciones que el Legislativo puede efectuar sobre él, la facultad de veto presidencial y las condiciones para superarlo brindan un buen indicador de la relación entre poderes.

2. Los poderes legislativos del Presidente

Puesto que el proceso de aprobación de las iniciativas presupuestales constituye una responsabilidad compartida entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en este apartado reviso los poderes legislativos con los que generalmente cuenta un Presidente en los regímenes presidenciales, con el objeto de evaluar la magnitud de esos poderes en México. A partir de esta evaluación podremos contar con un mejor indicador sobre el poder formal del Ejecutivo en los regímenes presidenciales y qué tanto lo favorece o debilita en su relación con el Congreso.

Para evaluar los poderes que la Constitución y las leyes otorgan a los poderes Ejecutivo y Legislativo en los regímenes presidenciales, Shugart y Carey identifican los siguientes tipos de poderes legislativos:¹¹

a) Poder de veto sobre las leyes aprobadas por el congreso y las condiciones para superarlo (*override*).

El veto es el freno más importante con que cuenta el poder Ejecutivo sobre el Legislativo. La naturaleza del poder de veto, así como sus características específicas,

¹¹ Es importante mencionar que en su investigación Shugart y Carey evalúan otros poderes presidenciales, además de los legislativos, como el de nombrar y remover a los miembros del gabinete o el de disolver el parlamento, que poseen algunos jefes del Ejecutivo. Sin embargo, aquí sólo retomo las categorías relevantes planteadas por estos autores para analizar los poderes legislativos de los presidentes en aquellos ámbitos de actuación donde ambos poderes convergen, como es el caso de la negociación presupuestal. Al respecto, Véase M. Shugart y M. J. Carey, *op. cit.*, pp. 131-166

sin embargo, varían sustancialmente en los distintos regímenes presidenciales. Cuando existen amplias restricciones para su uso, debido a que los casos en que puede utilizarse son muy limitados o a que una mayoría simple del Congreso puede superarlo, el veto sólo representará una oportunidad para que el Presidente exprese su insatisfacción con cierta legislación, pero no le concederá capacidad para bloquearla. En el otro extremo del espectro estarían, sin embargo, ciertas condiciones encaminadas a dotar al Presidente de un enorme poder efectivo para detallar las particularidades de un paquete legislativo. Y entre uno y otro extremos, evidentemente, existe toda una amplia variedad de combinaciones, cada una de las cuales le otorga cierto poder al Ejecutivo sobre el diseño de la legislación. Existen dos formas de veto, cada una de las cuales posee características particulares y, por lo tanto, da lugar a la aparición de consecuencias distintas:

Veto parcial

El veto parcial, sostienen Shugart y Carey, aumenta en forma dramática el poder presidencial, puesto que permite al jefe del Ejecutivo promulgar únicamente la parte de la legislación con la que esté de acuerdo, eliminando ciertos elementos específicos de la misma. De esta forma, el Presidente estará en una posición favorable para construir un paquete final que le resulte más aceptable. En este sentido, la presencia de este tipo de veto limita las posibilidades de que los legisladores lleven a cabo un intercambio de votos de manera exitosa, puesto que este tipo de alianzas pierde sentido cuando el Presidente no se ve obligado a promulgar un “paquete” entero de legislación, con tal de lograr la aprobación de ciertas reformas. Así, el veto parcial es un poderoso instrumento para que el Presidente, mediante la formulación de sus observaciones, vaya

adecuando la legislación a sus preferencias, por lo que le concede un gran poder en su relación con el Congreso.

Veto total

En todos los sistemas presidenciales se ha establecido la necesidad de que el Presidente asuma algún curso de acción respecto de la legislación aprobada por el Congreso, ya sea promulgarla o vetarla dentro de un periodo de tiempo definido. En este sentido, el veto total no supone la posibilidad de que el Presidente simplemente se rehuse a promulgar una ley: está obligado a vetarla y, de esta forma, darle al Congreso la oportunidad de intentar superar el veto impuesto mediante una nueva votación.

Aunque menos poderoso que el veto parcial, el veto total puede representar un arma importante en manos del Presidente. Su efectividad, en todo caso, depende necesariamente de las condiciones establecidas para que sea superado.

Condiciones para superar el veto (*override*)

Existe una amplia variedad de umbrales para que el poder Legislativo pueda superar un veto presidencial en los diferentes regímenes. El requisito más común para superarlo consiste en que las 2/3 partes de la Legislatura voten en contra de las modificaciones formuladas por el Presidente. De esta manera, el Congreso puede forzar al Presidente a que promulgue una legislación, a pesar de que esté en contra de ella o de algunos de sus aspectos.

No es común que se requiera una mayoría superior a las 2/3 partes del Congreso para superar un veto presidencial, y, en cambio, sí existen disposiciones que sólo demandan una mayoría absoluta. Respecto de este último caso, también es importante

establecer una distinción entre el término de mayoría absoluta y el de mayoría simple. Mientras que el primero consiste en la mitad más uno de los miembros del Congreso, el segundo se refiere a la misma proporción pero del *quórum*, es decir de los legisladores presentes al momento de la votación.

De la combinación de la naturaleza del veto presidencial (total o parcial) y de las condiciones necesarias para superarlo, los autores derivan un indicador para medir el poder de veto de los presidentes en los diferentes países contemplados. En México el jefe del Ejecutivo posee el poder de veto total, pero carece del poder de veto parcial.¹² Sin embargo, sólo puede vetar las leyes o decretos cuya resolución corresponda a las dos cámaras del Congreso y su veto es superable por una mayoría de al menos las 2/3 partes de cada una de las cámaras. El poder de veto del Presidente en México no es particularmente favorable a éste si se le compara con el que poseen otros Ejecutivos en diferentes regímenes presidenciales.¹³ Además, es preciso señalar que existe una gran ambigüedad legal respecto de si está permitido el veto presidencial en materia presupuestal. Más adelante revisaré con mayor detenimiento esta cuestión.

¹² Hasta el momento no se ha documentado ningún caso en que el Presidente haya ejercido un veto parcial y, en términos legales, la Constitución no señala explícitamente su existencia. Sin embargo, el inciso c) del artículo 72 señala que el Ejecutivo puede desechar un proyecto de ley o decreto "... en todo o en parte", lo que en ocasiones se ha interpretado como si esto representara el fundamento legal del veto parcial.

¹³ Para medir la fuerza del veto total, en una escala ascendente de 0 a 4, donde 0 significa que no existe la posibilidad de veto o que es relativamente fácil que sea superado, puesto que sólo se requiere de una mayoría simple; y 4 implica que no existen posibilidades de que el veto sea superado, México recibe un puntaje de 2, es decir, el punto medio en la escala. En cuanto al veto parcial, nuevamente en una escala ascendente entre 0 (no existe veto parcial) y 4 (el veto no puede ser superado), México obtiene un puntaje de 3. Estos indicadores nos hablan de que el poder de veto en México no es particularmente favorable al jefe del Ejecutivo (para mayor detalle Véase el Cuadro 1 del Anexo).

b) Poder de decreto

Se refiere a la facultad del Ejecutivo para iniciar legislación, que mantiene la fuerza y el carácter de cualquier ley aprobada por el Congreso, pero que puede ser rescindida por éste.¹⁴ En México los Presidentes no poseen poder de decreto. De acuerdo con el artículo 29 constitucional, solamente cuando existe un “estado de emergencia” se autoriza al Presidente a que legisle por decreto. Pero para ello el Congreso debe haber declarado previamente la existencia de un estado de emergencia y autorizado explícitamente al Presidente a legislar.¹⁵ Asimismo, el artículo 131 de la Constitución permite al Ejecutivo legislar en materia de comercio exterior, pero esta autoridad es el resultado de una delegación por parte del Legislativo que, en todo caso, puede ser revocada en cualquier momento.

c) Poder de Referéndum

En algunos sistemas presidenciales, el jefe del Ejecutivo goza del poder de proponer referéndum, por lo general, sobre asuntos que han sido previamente rechazados por la asamblea. Puede haber algunas restricciones a su uso, como por ejemplo, que se formule de manera concurrente con el Congreso. De cualquier manera, se trata de un poder poco común, del cual también carece el Presidente en México.

¹⁴ El significado del término “decreto” no debe confundirse con la autoridad regulatoria que poseen los Presidentes en varios países, puesto que esta regulación está subordinada a otros ordenamientos legales de mayor jerarquía (las leyes y la Constitución), por lo que en realidad no implica la creación de nueva legislación.

¹⁵ Alberto Díaz-Cayeros y B. Magaloni, “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y Gobierno*, v. 5, no. 2 (1998), p. 506. No obstante, en la práctica, probablemente a partir de la década de 1970 el Ejecutivo mexicano reglamentó ampliamente en materia de presupuesto y deuda pública. Las reglas para la ejecución del presupuesto, contenidas en los propios decretos anuales, brindan una justificación legal para que el Ejecutivo modifique los montos asignados a lo largo del ejercicio fiscal. Abundaré sobre este aspecto en el capítulo de conclusiones.

d) Derecho de introducción exclusiva

El poder de un Presidente para introducir legislación en el Congreso es una facultad muy importante y especialmente útil para la definición de una agenda. Cualquier derecho del Presidente de introducir legislación evita que su actuación tenga que circunscribirse a la de simplemente reaccionar (favorable o desfavorablemente) ante las propuestas de los legisladores, puesto que le confiere un poder considerable tanto para contrarrestar propuestas que le resulten insatisfactorias, como para construir una mayoría legislativa en torno a su propuesta de política preferida. Pero si este derecho de introducir legislación es además una facultad exclusiva, el Presidente se convierte necesariamente en el actor legislativo más importante en esas materias de política.¹⁶

Así, el derecho de introducción exclusiva de legislación conferido al Presidente en ciertas áreas de política implica, por una parte, una limitación del Congreso a una posición meramente reactiva, y por la otra, otorga al Presidente el poder de “mantener las puertas cerradas” (*gatekeeping power*), de manera que, si el jefe del Ejecutivo no desea que se efectúen cambios en ciertos terrenos de política, éstos no ocurrirán. Lo anterior implica que el Presidente cuenta con el poder para mantener el *statu quo*.

En México, la facultad de formular leyes corresponde a los miembros del Congreso, a las legislaturas estatales y al Presidente de la República (art. 71 constitucional). El derecho de introducción exclusiva en manos del Presidente pareciera limitarse sólo a ciertas medidas sanitarias. Sin embargo, podría considerarse que la Constitución (art. 74) otorga al Ejecutivo el monopolio de introducir la iniciativa de Ley de Ingresos y el

¹⁶ M. Shugart y M. J. Carey, *op. cit.*, p. 139

Proyecto de Presupuesto de Egresos. En el mismo sentido, el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala: “el Presupuesto Federal es aquél que contiene el decreto aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo...”. Y en ningún otro artículo de esta ley, ni de ninguna que tenga que ver con el presupuesto, se contempla que alguien más pueda someter una iniciativa de presupuesto adicional a la del Presidente.¹⁷ Sin embargo, como veremos más adelante, aún suponiendo que sólo el Presidente estuviera autorizado a introducir esta iniciativa, la definición de la agenda legislativa no está en sus manos, puesto que la elaboración del dictamen de presupuesto, al igual que el de la Ley de Ingresos, corresponde a las comisiones legislativas competentes.

e) Poderes presupuestales

Existen cinco casos teóricos de poderes presupuestales en manos del Ejecutivo:¹⁸

1. El Presidente elabora el presupuesto y no se admite modificación.
2. El Congreso puede reducir, pero no aumentar el número de rubros presupuestales.
3. El Presidente impone un “techo” presupuestal que el nivel de gasto (total) no puede exceder. Las modificaciones del Congreso deben situarse dentro de este límite.
4. El Congreso puede aumentar el presupuesto de gasto, siempre y cuando aumente los ingresos.
5. La capacidad del Congreso para efectuar modificaciones al presupuesto es ilimitada.

¹⁷ Jeffrey Weldon, “The Metaconstitutional Presidency in Mexico and Legislative Delegation on the Budget”, Documento preliminar, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998, p. 9. En adelante, me referiré a esta fuente como “The Metaconstitutional”.

¹⁸ M. Shugart y M. J. Carey, op. cit., p. 150

Los poderes presupuestales del Presidente en México son muy limitados en comparación con los de la Cámara de Diputados, que posee amplias atribuciones para modificar el proyecto del Ejecutivo (caso 5). Probablemente, la única restricción —que, en todo caso, no es lo suficientemente explícita— a las atribuciones de la Cámara para modificar el presupuesto del Ejecutivo es la contenida en el artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, cuando señala que “a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de Presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de Ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal”, lo cual parecería sugerir que la capacidad de la Cámara para alterar los montos de gasto no es ilimitada. Pero, incluso en este caso, podría también sostenerse que las comisiones cuentan con la autoridad para alterar los montos totales tanto de ingreso como de gasto en los respectivos dictámenes, siempre y cuando conserven el equilibrio presupuestal, por lo que nos hallaríamos en el caso 4. De cualquier manera, el poder legislativo en México está clasificado entre los que cuentan con mayores atribuciones en materia presupuestal, en comparación con otros países latinoamericanos, lo que puede constatararse en el Cuadro 1 del Anexo.

En suma, a partir de la revisión de los poderes legislativos del Presidente en México, encontramos que éste cuenta con el poder de veto total, pero sólo sobre las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de una de las cámaras. Además, para superar un veto presidencial se requiere una mayoría de 2/3 partes de cada una de las cámaras, que es la situación que predomina en otros regímenes presidenciales.

En materia de presupuesto, una interpretación estricta de la Constitución permite sostener que el Presidente no cuenta con el poder de veto, como se verá más adelante.

A pesar de que parecería contar con el derecho de introducción exclusiva sobre la

iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, tampoco existe ninguna restricción para que las comisiones respectivas elaboren sus propias versiones de presupuesto e iniciativa de ingresos.

Por otra parte, el Ejecutivo sólo puede legislar por decreto en caso de que exista una situación de emergencia, y en todo caso, el Congreso debe antes emitir una autorización explícita. Asimismo, el Presidente posee por delegación la facultad de legislar en materia de comercio exterior, pero dado que se trata de una atribución original del Congreso, es susceptible de ser revocada por éste.

A partir de esta evaluación de los poderes legislativos de los presidentes en diferentes países, puede concluirse que no es en la Constitución y en las leyes donde debe buscarse el origen de lo que se ha dado en llamar el hiperpresidencialismo mexicano, cuyas causas expondré en el siguiente capítulo.¹⁹

3. La consolidación de las propuestas presupuestales de las dependencias gubernamentales

La formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del poder Ejecutivo es uno de los procesos más institucionalizados, probablemente debido a la complejidad que reviste elaborar el plan anual de gastos del gobierno federal, tomando en cuenta el tamaño de nuestra economía y las dimensiones del sector público mexicano. El presupuesto se construye a partir de ciertas estimaciones sobre el comportamiento que las principales variables macroeconómicas (crecimiento económico, inflación, tasas de interés,

¹⁹ De acuerdo con el estudio de Shugart y Carey, el poder formal otorgado al Presidente mexicano es muy similar al del presidente de los Estados Unidos, por lo que no constituye un caso particularmente destacado.

etc.) habrán de tener durante el siguiente ejercicio fiscal –que en México va del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año.

Puesto que México es un país con enormes carencias socioeconómicas --elevados índices de pobreza extrema, una gran desigualdad en la distribución del ingreso, un sistema tributario deficiente y muchas necesidades sociales insatisfechas-- el gasto público representa un instrumento muy poderoso para incidir en el comportamiento de la economía.

El proceso presupuestal está sujeto a ciertas disposiciones jurídicas que regulan el ámbito de actuación de los poderes, los calendarios establecidos, así como los objetivos globales y de largo plazo a los que se busca atender mediante la definición y ejercicio del gasto.²⁰ Además, existen ciertos ordenamientos jurídicos que determinan un compromiso de gasto por parte del gobierno federal y que deben ser atendidos. En algunos de ellos sólo se establece una obligación de gasto por parte del gobierno federal, pero en otros más se determina incluso el monto que debe ser asignado. Es el caso, por ejemplo, de la Ley del Seguro Social que establece el monto de las aportaciones del gobierno federal a la seguridad social,²¹ así como la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen fórmulas precisas a partir de las cuales deberán calcularse las participaciones a estados y municipios.²²

Con el objeto de que haya congruencia entre los programas y montos establecidos en el presupuesto anual y los compromisos de mediano y largo plazo del gobierno federal,

²⁰ El marco jurídico del Presupuesto de Egresos de la Federación abarca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, La Ley General de Deuda Pública, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

²¹ Estas aportaciones se han incrementado significativamente a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, a mediados de 1997, repercutiendo en un fuerte incremento del gasto social comprometido para este fin.

²² El monto de las participaciones depende del nivel de recaudación tributaria, pero el gobierno federal no puede dejar de otorgar estos recursos, toda vez que las fórmulas y porcentajes están establecidos en esa ley.

en los últimos años se ha buscado vincular más las políticas sectoriales con la formulación del presupuesto. Así, el artículo 22 de la Ley de Planeación establece la necesidad de que los programas sectoriales sean congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.²³

Cada año, las diferentes agencias gubernamentales del Ejecutivo Federal registran ante Hacienda su programa de actividades (las metas programáticas) incluyendo todos los programas y proyectos que planean llevar a cabo. Antes del 15 de marzo Hacienda remite a cada dependencia los criterios que deberán aplicar en la formulación de sus programas.²⁴ Con base en estos criterios, las dependencias formulan sus programas de actividades, señalando objetivos, justificación, los fundamentos legales de su actuación, la forma en que sus estructuras internas instrumentarán las acciones previstas, así como una estimación de costos preliminar.

Antes del 15 de junio, Hacienda envía a las dependencias un manual que contiene las políticas y lineamientos del Poder Ejecutivo, mismas que deberán contemplarse en la preparación de los anteproyectos de gasto. En este manual Hacienda especifica cuáles son los objetivos presupuestales del gobierno federal para el siguiente año fiscal. Se trata de ciertos lineamientos generales que las dependencias deben tomar en cuenta a la hora de formular sus peticiones ante Hacienda. Con esta base, las agencias gubernamentales elaboran sus programas operativos anuales --donde se asocian los egresos previstos con el programa de actividades previamente aprobado-- y sus anteproyectos de egresos y los envían a Hacienda antes del 20 de julio.

²³ En 1998 había 35 programas sectoriales, entre los que destaca, en primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (Pronafide). Pero también pueden mencionarse el Programa Nacional de Seguridad Pública, el Programa para Superar la Pobreza, el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior o el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, por citar sólo algunos de ellos (Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación", Presentación, México, 1998, pp. 26 y 27).

²⁴ Artículo 18 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Hasta este punto, la negociación sólo se desarrolla dentro de la esfera del poder Ejecutivo, donde la Secretaría de Hacienda, a través de su Unidad de Inversiones tiene la última palabra para definir qué proyecto es válido y cuál no.²⁵ El hecho de que el Ejecutivo haga públicos ciertos señalamientos en los medios informativos, sobre aumentar el monto de algún programa, por ejemplo, da lugar a que los grupos que no resultan beneficiados con la asignación prevista se movilicen fuertemente buscando la inclusión de algún programa o apoyo.

Entre agosto y octubre, Hacienda determina los “techos de gasto”, lo que determina la distribución del gasto por dependencia, de acuerdo con ciertas prioridades, la disponibilidad de recursos y la meta de balance fiscal proyectada. Finalmente, entre septiembre y octubre, Hacienda integra el proyecto de presupuesto, incorporando tanto las propuestas acordadas con las dependencias y los estados, como los proyectos y presupuestos de los poderes Legislativo, Judicial y del Instituto Federal Electoral, que le son turnados en forma directa, es decir sin pasar por todo el circuito decisorio descrito. Como puede observarse, durante las diferentes etapas que abarca la elaboración del plan de egresos, la negociación se desarrolla sólo dentro del poder Ejecutivo, fundamentalmente entre la Secretaría de Hacienda y las diferentes dependencias federales, pero también entre éstas y los grupos organizados que buscan influir en las asignaciones de gasto mediante un intenso proceso de cabildeo con las autoridades de las oficinas gubernamentales más

²⁵ Paul Slomianski, “The Budgeting Process in Mexico”, Documento de Trabajo, CIDE, 1998, p. 5. Además, de acuerdo con los artículos 27 y 28 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Hacienda puede modificar un anteproyecto “tanto como (lo) considere necesario” y luego informar a la dependencia en cuestión de los cambios que deberá efectuar con el objeto de que el presupuesto de esa agencia se ajuste a las cantidades “definitivas autorizadas” (Al respecto, Véase Jeffrey Weldon, “El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo”, Perfiles Latinoamericanos, 10 (1997), p. 107. En adelante “El proceso presupuestario”).

cercanas a sus necesidades.²⁶ En último término, el Ejecutivo envía el proyecto presupuestal a la Cámara de Diputados alrededor del 15 de noviembre, para que ésta lo discuta, modifique y, finalmente, apruebe.

4. Las comisiones legislativas y su autoridad para definir la agenda

Los procedimientos legislativos para la aprobación del presupuesto de egresos varían sólo ligeramente respecto del que siguen las iniciativas regulares. De acuerdo con la Constitución, el Presidente debe someter el presupuesto alrededor del 15 de noviembre de cada año. Puesto que el periodo de sesiones de otoño termina el 15 de diciembre, por lo general los legisladores sólo cuentan con un mes para aprobar el presupuesto. Cada seis años, cuando el Presidente entrante toma posesión del cargo (el 1º de diciembre) está autorizado para presentar su presupuesto hasta el 15 de diciembre —el mismo día que termina el periodo ordinario de sesiones--, por lo que los diputados, en el mejor de los casos, esto es, si se aprueba la celebración de un periodo extraordinario de sesiones, tendrían hasta el 31 de diciembre para aprobar el presupuesto, es decir sólo quince días.

Aunque la Constitución de 1917 no señalaba una fecha específica para la presentación del presupuesto por parte del Ejecutivo, en 1977 se estableció como fecha límite para su presentación el 30 de noviembre, sin que se estipulara nada para los años inaugurales. Fue en 1982 cuando se establecieron las fechas límite que rigen en la actualidad —15 de noviembre en años normales y 15 de diciembre para los años en que el nuevo Presidente asume el cargo.²⁷

²⁶ Así, los productores del campo, por ejemplo, presionarán a las autoridades de la Secretaría de Agricultura para que les concedan fondos adicionales de Banrural o Procampo, subsidios de lo que anteriormente constituía Fertimex, así como el control de los precios de garantía en el campo (P. Slomianski, art. cit., p. 5).

²⁷ J. Weldon, "The Metaconstitutional", p. 9

El artículo 71 de la Constitución establece que las iniciativas de ley o de reforma constitucional pueden ser sometidas por el Ejecutivo, los miembros del Congreso y las Legislaturas estatales. No obstante, en el caso del presupuesto, la ley pareciera otorgar al presidente el monopolio sobre su introducción cuando señala: “el Presupuesto Federal es aquél que contiene el Decreto aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo...”²⁸ En este sentido, señala Weldon, en ningún otro artículo de esta ley ni de ninguna otra relacionada con el presupuesto se contempla que alguien más pueda someter una iniciativa de presupuesto adicional a la del Presidente.²⁹

Todas las iniciativas presidenciales se envían directamente a la comisión correspondiente, donde sus miembros deben dictaminar en un plazo de cinco días. El dictamen consiste en una recomendación de los miembros de la comisión al pleno ya sea para aprobar la iniciativa tal y como se presentó, para hacerle modificaciones antes de aprobarla, o para rechazarla. El dictamen de la comisión se presenta al pleno en una primera lectura, para conocimiento de los legisladores y, posteriormente, en una segunda lectura, se discute y se vota, tanto en lo general como en lo particular.³⁰ El dictamen puede aprobarse, con o sin modificaciones, regresarse a comisiones o rechazarse. Sin embargo, en el caso del decreto presupuestal difícilmente los tiempos establecidos permitirían regresarlo a la Comisión de Presupuesto para que nuevamente se discuta y modifique.

Como puede observarse, el proceso de enmienda de una iniciativa, en la práctica, se asemeja al de la existencia de una “regla cerrada”, dado que, de hecho, lo que las comisiones envían al pleno son los dictámenes que éstas elaboran sobre las iniciativas que

²⁸ Artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

²⁹ (J. Weldon, “The Metaconstitutional”, p. 10.) Esta es la interpretación adoptada por algunos juristas. Al respecto véase Miguel Acosta Romero, Teoría general del derecho administrativo, primer curso, 10ª ed., México, Porrúa, 1991, pp. 565-566.

³⁰ Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

les son turnadas (y no las propias iniciativas), incluyendo las modificaciones y recomendaciones emitidas en el seno de la comisión. Normalmente es en las comisiones donde ocurren las enmiendas más importantes y en el pleno difícilmente se modifican artículos.

5. Veto presidencial y parálisis institucional: la incertidumbre de la norma

Uno de los aspectos que más controversia suscitó en la negociación presupuestal de 1997 –la primera experiencia de gobierno dividido en muchas décadas-- giró en torno a si el Presidente podía vetar el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara.³¹ Al respecto, existen dos interpretaciones distintas: una, a la que podríamos denominar como juricista, y otra, apoyada en los precedentes históricos.

De acuerdo con la interpretación juricista, el Presidente no tiene capacidad de veto sobre el presupuesto, dado que el artículo 72 de la Constitución, donde se tratan explícitamente las condiciones y procedimientos para el veto presidencial, así como los requisitos para que éste sea superado, sólo considera los proyectos de ley o decreto “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras” y, puesto que la aprobación del

³¹ Un gobierno dividido o sin mayoría puede definirse como aquél en el que el partido del Presidente no tiene el control de la representación mayoritaria en el Congreso. En los sistemas pluripartidistas frecuentemente aparece un subtipo de gobierno dividido, al que se denomina *de mayorías divididas* o como *gobiernos de no mayoría*. En este caso, el partido en el gobierno no alcanza la mayoría en las elecciones legislativas, pero tampoco ninguno de los otros partidos goza de una mayoría propia en el Congreso. Así, ningún partido tiene un mandato claro para controlar al gobierno, por lo que a la división de poderes se suma la división de partidos (Matthew S. Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review*, v. 89, no. 2 (1995), p. 327). Sobre el concepto de gobierno sin mayoría, Véase también George Tsebelis y J. Money, *Bicameralism*, New York, Cambridge University Press, 1997. Asimismo, sobre este tipo de gobiernos en los sistemas pluripartidistas, el artículo de Joe Foweraker, "Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability –Differentiating the Presidential Regimes of Latin America", *British Journal of Political Science*, 28 (1998), pp. 651-676.

presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara baja, el Presidente no tiene poder de veto sobre éste.³²

Si atendemos a la evolución de este poder presidencial en las diferentes constituciones que han regido a la nación mexicana, encontramos que ha experimentado cambios importantes. Así, en la Constitución de 1824, teniendo el Congreso una composición bicameral, se concedió al Ejecutivo la facultad de veto y se dispuso que, para poder superarlo, se requería una votación de las 2/3 partes de los legisladores presentes (en ambas cámaras). En caso contrario, el proyecto no podía volver a discutirse sino hasta el año siguiente. Sin embargo, en la Constitución de 1857, en la que se suprimió al Senado, se eliminó la facultad de veto presidencial sobre el presupuesto, y se dispuso que el jefe del Ejecutivo sólo podría emitir su opinión dentro del proceso legislativo.³³ En la Constitución de 1874, que restableció la existencia del Senado, y con ello la composición bicameral del Congreso, se añadió el inciso donde se prohíbe el poder de veto presidencial sobre leyes o decretos exclusivos de alguna de las cámaras y la Constitución de 1917 conservó intacto ese principio.

Sin embargo, atendiendo exclusivamente a los argumentos legales, también existe una opinión contraria, esto es, a favor de la existencia del veto presidencial sobre el presupuesto. La confusión proviene de que el inciso j) del artículo 72 niega explícitamente el poder de veto al Ejecutivo sobre las resoluciones del Congreso o alguna de las cámaras

³² Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo y Felipe Tena Ramírez han manifestado que si se atiende estrictamente a lo que dicta la norma constitucional, el Presidente no tiene capacidad de veto sobre el presupuesto. No obstante, una paradoja interesante, es que en su obra, El Presidencialismo mexicano, el mismo Carpizo, en un pie de página refiere que en 1932 el Presidente en turno vetó tanto la Ley de Ingresos como el presupuesto de egresos de ese año.

³³ Incluso había formas de impedir que el Presidente emitiera su opinión, mediante la dispensa de los trámites a una iniciativa de ley o decreto que se considerara de urgencia notoria (Jorge Carpizo, El Presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 10ª. ed., 1991, p. 86).

cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, cuando la Cámara de Diputados ejerza juicio político contra algún funcionario o la Comisión Permanente convoque a un periodo extraordinario de sesiones. Así, dentro de esta disposición se señalan explícitamente los casos en que el Presidente no cuenta con el poder de veto sobre resoluciones que correspondan tanto a una como a ambas cámaras y en ninguno de ellos se menciona el presupuesto.³⁴ Por ello, se ha argumentado que probablemente éstos sean los únicos casos en los que no se faculta al Ejecutivo a ejercer el poder de veto. Sin embargo, Tena Ramírez ha señalado:

[] la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las cámaras [] porque en ninguno de esos casos se trata de resoluciones del Congreso, y ya sabemos que los Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas de la Constitución. El inciso j) del artículo 72 sería superfluo, si no condujera a consecuencias equivocadas.³⁵

Pero pasando a la interpretación basada en los precedentes históricos, encontramos argumentos para sostener la idea de que el Presidente podría vetar un decreto presupuestal, dado que, entre 1917 y 1940, hubo varios casos en los que los presidentes ejercieron este poder, más allá de si era o no legal. A partir de su investigación, Weldon ha mostrado que no sólo hubo casos en que el Presidente vetó decretos presupuestales, sino que, curiosamente, no se discutió su constitucionalidad en ese momento.³⁶ En 1919, por

³⁴ Asimismo, también el artículo 70 niega al Ejecutivo la capacidad de veto sobre la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que es la que regula la estructura y funcionamiento de las dos cámaras del Congreso, junto con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 28ª. ed., 1994, p. 266.

³⁶ Respecto de otros casos en los que los presidentes ejercieron el poder de veto sobre resoluciones que competían a una sola cámara véase María del Carmen Nava *et al.*, "Veto al presupuesto. Interpretación jurídica y evidencia histórica", *Enfoque. Suplemento del Diario Reforma*, 7 de diciembre de 1997, p. 13. Es necesario tener en cuenta que todos estos casos se suscitaron cuando aún no existía un partido hegemónico que, como se explicará en el siguiente capítulo, derivó en el fortalecimiento extremo de la institución presidencial.

ejemplo, Carranza devolvió con observaciones los Ramos I y II del presupuesto, correspondientes a los gastos del Legislativo y del Ejecutivo. Un día después, la Cámara de Diputados rechazó esas observaciones con una votación de 138 contra 14, y los devolvió al Presidente. Sin embargo, Carranza se negó a promulgar el decreto aprobado.

Otro caso en que el Presidente utilizó el poder de veto en materia de egresos se suscitó durante el gobierno de Obregón en 1922, cuando tras haber sido aprobado el presupuesto para el siguiente ejercicio, el Presidente vetó parcialmente el decreto, sugiriendo modificaciones al Ramo X, relativo a Industria, Comercio y Trabajo. Sus observaciones se resolvieron favorablemente y no se le hizo ninguna modificación adicional en el pleno, por lo que el veto fue aprobado por una votación de 136 contra 10 y, posteriormente el Ejecutivo lo promulgó.

Estos hechos muestran que en el pasado, el Presidente sí ha ejercido el veto sobre decretos presupuestales —en el caso de Carranza, desafiando incluso la resolución de la Cámara de no aceptarlo. Atendiendo a la importancia del presupuesto de egresos, y contrario a la opinión de los constitucionalistas, Weldon sostiene que difícilmente podría creerse que los constituyentes hayan querido limitar la autoridad del Ejecutivo en una cuestión tan trascendental como lo es el plan anual de gastos anual del gobierno federal, siendo que el veto constituye un instrumento fundamental para el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos. Negar la posibilidad del veto presidencial en esta cuestión, equivaldría a que, una vez sometido su proyecto presupuestal a la Cámara, el Presidente queda indefenso ante los cambios efectuados por una mayoría legislativa. En este caso el Presidente estaría obligado a ejercer el plan de gastos aprobado, aunque fuera contrario a lo establecido en sus programas de gobierno.

6. Actores institucionales con capacidad de veto en materia presupuestal

Recuperando la noción de frenos y contrapesos, esencial en la práctica constitucional norteamericana –que sirvió como fundamento a la doctrina de los Padres Fundadores de esa nación y estuvo muy presente en la doctrina filosófica del siglo XVIII en Europa—George Tsebelis ha desarrollado el concepto del actor con capacidad de veto (*veto player*), al que define como aquél individuo o actor colectivo cuyo acuerdo se requiere para la adopción de una nueva política, en tanto que puede bloquear su aprobación.³⁷ Mediante la aplicación de este concepto, la comparación de los efectos de las instituciones sobre las políticas puede trascender las categorías más utilizadas comúnmente para el análisis, como el tipo de régimen (presidencial o parlamentario), la composición de la asamblea (unicameral o bicameral), o las reglas electorales (sistemas de pluralidad o de representación proporcional), entre otras.

De acuerdo con Tsebelis existen dos tipos de actores con capacidad de veto: los institucionales (el Presidente, las cámaras del Congreso, la Suprema Corte, etc.) y los partidistas. En este capítulo sólo me referiré a los institucionales, reconociendo, sin embargo, que para que el concepto adquiriera sentido plenamente, es preciso hacer referencia a los actores partidistas, de los cuales me ocuparé en el siguiente capítulo.

Para determinar quiénes son los actores institucionales con capacidad de veto en una decisión de política es necesario atender, en primer término, a lo establecido en la Constitución y las leyes, en tanto que en estos ordenamientos se definen los actores

³⁷ G. Tsebelis, art. cit., p. 293. A partir de la influencia de estos actores se puede explicar el hecho de que sea poco frecuente una modificación sustancial de las políticas, a pesar de que exista una mayoría que desee cambiarlas. Los resultados de política que genera la presencia de estos actores con capacidad de veto se tratarán en el siguiente capítulo.

involucrados en el proceso legislativo, sus atribuciones y las etapas por las que deberá pasar una iniciativa para poder convertirse en ley.

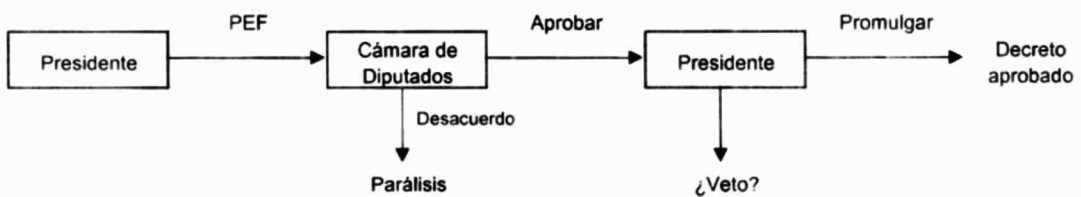
Puesto que los actores colectivos por lo general operan mediante la regla de mayoría, para la aprobación del presupuesto de egresos, el único actor con capacidad de veto es una mayoría absoluta de legisladores en la Cámara de Diputados, puesto que el Ejecutivo sólo requiere de su consentimiento para lograr la aprobación de su proyecto. Pero además, su capacidad de veto es absoluta debido, en primer lugar, a que el Ejecutivo no tiene facultad de veto sobre el presupuesto, o en todo caso, es un asunto aún sujeto a discusión. En segundo lugar, puesto que el Senado no participa en el proceso, esto elimina el bicameralismo y, por lo tanto, la posibilidad de un desacuerdo entre las cámaras. Finalmente, los requisitos establecidos en la Constitución para la aprobación presupuestal son mínimos si se les compara con los procedimientos legislativos establecidos respecto de las iniciativas de reforma constitucional, pero también en relación con los de la legislación ordinaria.

Mientras que para llevar a cabo reformas a la Constitución se contempla la participación de más actores (el Presidente, las dos Cámaras del Congreso y las Legislaturas estatales) y la formación de mayorías calificadas, para crear nuevas leyes o modificar las existentes, aunque no se requiere de mayorías calificadas, es preciso que participen ambas cámaras. Por lo tanto, los requisitos para la formación de una “mayoría presupuestal” son mucho menores, tanto por el número de actores constitucionales involucrados (el Presidente y la Cámara de Diputados), como por el hecho de que sólo se requiere del voto aprobatorio de una mayoría absoluta en la Cámara baja, es decir del 50 por ciento más uno del total de los diputados presentes.

Como puede observarse en la Figura 1, tras la introducción del proyecto de gasto por parte del Ejecutivo, para su aprobación en la Cámara sólo se requiere de una mayoría absoluta que apoye el dictamen correspondiente. De hecho, si una mayoría en la Cámara efectuara modificaciones con las cuales el Ejecutivo no estuviera de acuerdo, éste parecería quedar indefenso ante tales cambios, puesto que la norma no le concede facultad de veto sobre resoluciones exclusivas de alguna de las cámaras, como lo es el presupuesto. Es evidente que el poder de decisión en materia presupuestal reside en la Cámara de Diputados, lo que la convierte en un actor institucional con una capacidad de veto prácticamente absoluta.

Figura 1

Proceso de aprobación del presupuesto



No obstante, como ya mencioné, en cuanto a las resoluciones que no sean facultad exclusiva de alguna de las cámaras, la Constitución establece requisitos distintos. Es el caso de la aprobación de las iniciativas relacionadas con los ingresos, cuyo procedimiento de aprobación considero importante incluir debido a su estrecha vinculación con el decreto de gastos. De acuerdo con la Constitución, las dos iniciativas más importantes en materia de ingresos, esto es, la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal, deben ser aprobadas por ambas cámaras del Congreso. Esto supone que, además del Presidente y de la Cámara de Diputados, también el Senado está involucrado. Cabe señalar que en cualquier proceso

legislativo en el que participen ambas cámaras, una de ellas adopta el papel de “cámara de origen” y la otra el de “revisora”, con el objeto de que cada una de ellas pueda imponer un freno sobre las decisiones de la otra. Aunque en muchos asuntos legislativos el Presidente puede elegir libremente dónde turnar primero su iniciativa, en materia de ingresos no existe esta posibilidad, puesto que la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional, antes de analizar, discutir, modificar y aprobar el presupuesto, debe señalar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos contemplados en él, lo que significa que necesariamente se desempeñará como cámara de origen en materia de ingresos.

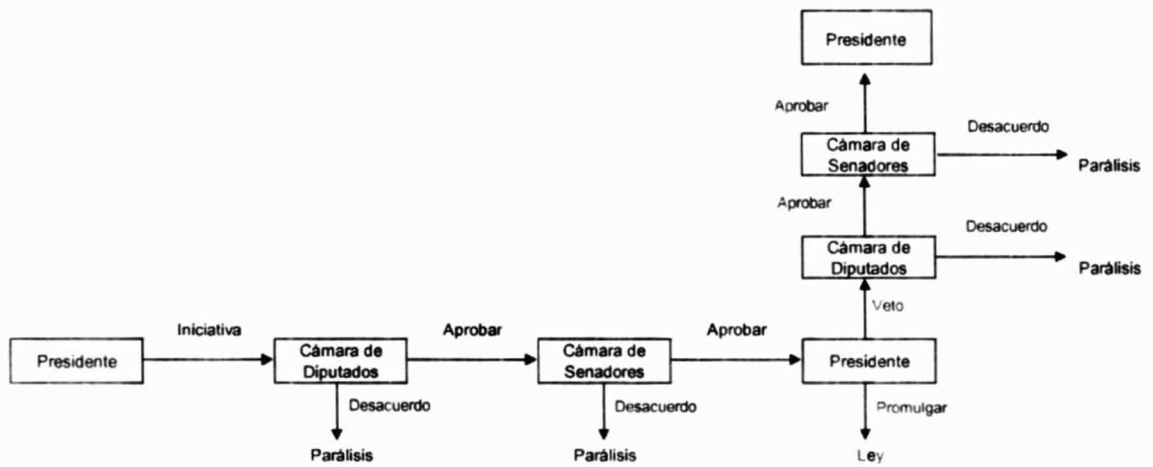
Esta especie de “juego presupuestal ampliado” donde se incluye la discusión sobre los ingresos supone que para la aprobación de una política del Ejecutivo se requiere de una mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso. Pero en caso de un desacuerdo entre el Ejecutivo y alguna de las cámaras, la posibilidad del veto presidencial impone un requisito supramayoritario para poder efectuar un cambio de política. En caso contrario, si sólo es una mayoría simple de legisladores quienes desean modificar alguna iniciativa, el veto presidencial no podrá ser superado, dado que no constituye una mayoría calificada (formada por las 2/3 partes de los votos de los legisladores presentes). Así, la capacidad de las cámaras para efectuar cambios a las iniciativas del Ejecutivo en materia de ingresos no es absoluta, dado que el Ejecutivo cuenta con el poder de veto, y éste sólo es superable por una mayoría calificada en la cámara que haya efectuado las reformas.

Respecto del equilibrio entre una y otra cámara, si bien la norma no favorece a ninguna de ellas, puesto que no impone el requisito de mayorías calificadas para superar el veto que una podría imponer sobre las decisiones de la otra en caso de desacuerdo, el procedimiento establecido supone un incremento en las etapas del proceso y muchas más posibilidades de

que el resultado final sea la permanencia de la política en curso, como puede observarse en la Figura 2.³⁸

Figura 2

Proceso de aprobación de la legislación sobre ingresos



La política de ingresos del Presidente enfrenta dos actores institucionales con poder de veto (las dos cámaras), por lo que el requisito mínimo para que se apruebe una iniciativa es que exista una mayoría absoluta favorable en cada una de las cámaras. Sin embargo, esa capacidad de veto por parte de las cámaras no se traduce en la posibilidad de llevar a cabo modificaciones con las cuales el Presidente no esté de acuerdo, dado que para superar un posible veto presidencial, se requiere la presencia de una mayoría calificada en cada una de las cámaras. Sólo de esta forma, lograrán los legisladores imponer al Presidente sus reformas.

³⁸ El artículo 72 constitucional establece el procedimiento mediante el cual una iniciativa “navega” entre las dos cámaras cuando no existe acuerdo sobre las reformas o modificaciones efectuadas por alguna de ellas. Pero si el desacuerdo prevaleciera, la iniciativa no podrá volver a discutirse sino hasta el siguiente periodo de sesiones. En todo caso, una mayoría absoluta de ambas cámaras podría acordar la publicación de los artículos en donde no hubiera controversia, reservando los artículos impugnados para una discusión posterior.

Como puede observarse, a diferencia de la discusión que exclusivamente tiene que ver con los egresos, el marco constitucional que regula los ingresos --por el bicameralismo y la posibilidad del veto presidencial— multiplica tanto las etapas del proceso, como las posibilidades de que el resultado que prevalezca sea la política en curso, es decir el *statu quo*. Por ello, en ausencia de una mayoría del partido del Presidente en ambas cámaras, el proceso legislativo en materia de ingresos es más proclive a la parálisis que el proceso concerniente al gasto.

Finalmente, considero necesario señalar de manera explícita las restricciones legales que una mayoría de legisladores en la Cámara de Diputados enfrenta para ejercer su autoridad presupuestaria. Aunque existen restricciones de otro tipo, aquí sólo referiré aquéllas que provienen de las reglas formales.³⁹

a) Restricciones que impone la Ley de Ingresos

Una de las restricciones que enfrenta una mayoría de legisladores en la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto es la de no aumentar los montos de gasto ni crear partidas adicionales, si para ello no señala las fuentes de ingreso respectivas para sufragar esos gastos. Este requisito de mantener el equilibrio presupuestal se vuelve más complejo, considerando que, en materia de ingresos, la Cámara de Diputados debe desempeñarse

³⁹ Otro tipo de factores que inciden notablemente en el desempeño de los legisladores, y que son de gran importancia para la discusión presupuestal, son las limitaciones técnicas. No las incorporo al análisis puesto que no provienen de alguna disposición legal. Sin embargo, es necesario al menos señalar que, en comparación con los recursos técnicos con los que cuenta el Ejecutivo, el Poder Legislativo se halla en gran desventaja. A la falta de experiencia de los legisladores mexicanos --derivada fundamentalmente de la regla de no reelección consecutiva— se suma el hecho de que sus áreas de *staff* sean sumamente reducidas, lo que, evidentemente, repercute en las posibilidades de los legisladores para discutir, en pie de igualdad, con los funcionarios de la Secretaría de Hacienda sobre los diferentes rubros presupuestales.

como cámara “de origen” de acuerdo con lo que establece la Constitución, mientras que el Senado fungirá como cámara “revisora”.

Asimismo, puesto que, por ley, ambas cámaras del Congreso deben aprobar primero los ingresos contemplados para el año fiscal, una mayoría de diputados difícilmente podría incorporar en sus estimaciones ingresos adicionales a los que contemple la iniciativa presidencial o que no encuentren respaldo en el Senado, debido a la posibilidad de que su propuesta de ingresos sea vetada por alguno de estos actores. En este sentido, “el bicameralismo multiplica las etapas por las que una iniciativa debe pasar antes de convertirse en ley y el número de ocasiones en las cuales el resultado del proceso puede alterarse. [Esto supone que] en cada una de las cámaras, la misma iniciativa debe ser sometida al dilatado procedimiento de escrutinio, discusión y aprobación”.⁴⁰ Por ello, si las modificaciones al presupuesto implican algo más que simples reasignaciones de gasto, es evidente que el bicameralismo vuelve más compleja y dilatada la discusión.

b) Limitaciones temporales

Como ya señalé, los legisladores en México no cuentan con el tiempo que demandaría el análisis y discusión de un documento tan complejo como lo es el presupuesto de egresos federal. Mientras su elaboración en el poder Ejecutivo requiere de alrededor de ocho meses –lo cual se justifica plenamente dada la complejidad que reviste–, los diputados sólo cuentan con un mes para su análisis, discusión y eventual modificación.

Esta limitación se constata al comparar los tiempos estipulados para este proceso en otros regímenes de América Latina, puesto que el plazo con el que cuenta el poder

⁴⁰ Benito Nacif, “El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades”, México, Mimeo, Versión preliminar, 1998, p. 6

Legislativo en México para analizar y aprobar el presupuesto es demasiado corto, y se encuentra muy por debajo del promedio de otras regiones. Así, mientras los legisladores mexicanos sólo disponen de alrededor de 30 días, el tiempo promedio en otros sistemas bicamerales en América Latina es de 76 días.⁴¹ De alguna forma, constituye una paradoja el hecho de que uno de los Congresos con mayores atribuciones para modificar la iniciativa de egresos del presidente, sea también uno que no cuenta con el tiempo suficiente siquiera para analizar la propuesta de gastos (Ver Cuadro 2 del Anexo).

No obstante, de alguna forma es inminente que una mayoría en la Cámara de Diputados apruebe un presupuesto antes del 31 de diciembre de cada año, puesto que, de lo contrario el gasto público no podrá ejercerse al inicio del año fiscal. Así, el artículo 126 de la Constitución señala que: “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o en ley posterior”, y ni en la Constitución ni en ninguna otra ley se contempla la posibilidad de que los poderes Ejecutivo y Legislativo no logren un acuerdo sobre el presupuesto que deba aprobarse.

En materia de ingresos ocurre lo mismo que con los gastos respecto de su ejecución: es preciso que se haya aprobado la Ley de Ingresos para que el gobierno federal pueda recaudar todo tipo de contribuciones, así como contratar deuda. Sin embargo, en cuanto a la alteración de las tasas impositivas, existe una distinción importante. Si se aprueba una Ley de Ingresos --donde por lo general sólo se enlistan los diferentes conceptos por los cuales el gobierno federal planea allegarse recursos—donde aparezca algún impuesto ya

⁴¹ Si bien podría pensarse que la existencia de un plazo tan corto probablemente obedezca a que la aprobación presupuestal sólo compete a una de las cámaras del Congreso, al examinar los sistemas unicamerales el caso de México se vuelve aún más contrastante, toda vez que en esos sistemas el promedio de tiempo es de 100 días, es decir 24 días más que en los sistemas bicamerales (Al respecto, Véase U. Carrillo y A. Lujambio, art. cit., p. 258, así como el Cuadro 2 del Anexo).

establecido, la tasa que deberá aplicarse será la que hasta ese momento haya estado vigente. Es decir que, a menos que una tasa impositiva se modifique de manera explícita, ya sea mediante alguna iniciativa de ley o por la vía de la Miscelánea Fiscal, su monto será el que haya tenido en el ejercicio fiscal previo.⁴² Por ello, en este caso sí existe una política en curso (un *statu quo*) que prevalecerá en caso de que persista el desacuerdo entre los poderes respecto de su alteración. Su simple inclusión dentro de una Ley de Ingresos aprobada implica que durante el siguiente ejercicio fiscal se aplicará la tasa establecida.

Conclusiones

Del análisis del marco constitucional mexicano en materia presupuestal se desprende que la Cámara de Diputados cuenta con enormes atribuciones para modificar el proyecto presupuestal del Ejecutivo, quien, ante la ausencia del poder de veto, parecería quedar a merced de una comisión legislativa y de una asamblea que no participan en ninguna de las fases de su elaboración. En todo caso, la única restricción sobre las modificaciones que los diputados pueden efectuar consiste en señalar los ingresos correspondientes para cubrir los montos o partidas adicionales de gasto.

La Cámara, entonces, cuenta con amplias facultades en materia presupuestal, pero no con los instrumentos necesarios para ejercerlas: recibe un documento que reviste una gran complejidad técnica, que en el Ejecutivo llevó ocho meses formular y que debe aprobar por lo general en un periodo de un mes. La paradoja, entonces, es una Cámara con enormes poderes, pero también con fuertes limitaciones para ejercerlas de la mejor manera.

⁴² Esta es también una cuestión sujeta a debate. Respaldo esta interpretación puede citarse a Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 28ª ed., México, Porrúa, 1989, pp. 318-320.

Sin embargo, las comisiones encargadas de elaborar los dictámenes correspondientes de ingresos y gastos que se votan en el pleno de la Cámara —la Comisión de Hacienda y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, respectivamente— cuentan con el poder para definir la agenda legislativa, por lo que los decretos de ingreso y gasto aprobados podrían apartarse considerablemente de las preferencias del Ejecutivo. Así, una mayoría legislativa inconforme con el presupuesto del Presidente podría modificarlo sustancialmente, y éste parecería quedar sin instrumentos legales para defender su propuesta.

Existe, entonces, la posibilidad de que se produzca un conflicto entre los poderes y, al mismo tiempo, la norma no es una proveedora de soluciones para determinar el curso de acción a seguir: no está claro si el Presidente cuenta con el poder de veto sobre el presupuesto que aprueba la Cámara y tampoco se cuenta con ninguna cláusula que establezca explícitamente qué presupuesto federal regirá en caso de que persista el desacuerdo entre poderes. Todos estos elementos hacen que la reactivación de los mecanismos legales previstos en la Constitución y las leyes sean también una fuente de incertidumbre.

Como pudo observarse en este capítulo, una mayoría en la Cámara cuenta con la capacidad de veto absoluta para efectuar reasignaciones de gasto sobre la iniciativa del Ejecutivo. Sin embargo, cuando la modificación del presupuesto no sólo supone una reasignación de gasto, sino además una alteración en los recursos necesarios para financiar un gasto mayor, esa mayoría legislativa deberá contar con una opinión favorable, tanto de otra mayoría en el Senado, como del Ejecutivo. De lo contrario, enfrentará considerables limitaciones para aprobar un presupuesto distinto.

Así, debido a la incorporación de otros dos actores con poder de veto (el Presidente y el Senado), la aparición de requisitos supramayoritarios y la multiplicación en las etapas del proceso, la discusión sobre los ingresos es más proclive a la parálisis que la que sólo concierne a la distribución de asignaciones presupuestales dentro de un “techo” de gasto determinado.

CAPÍTULO II

DE LA ABDICACIÓN AL “PODER DE LA BOLSA” A LA EMERGENCIA DE UN PODER CON CAPACIDAD DE VETO

Introducción

En el capítulo anterior me referí a una mayoría legislativa en la Cámara de Diputados como un actor institucional con capacidad de veto sobre la política presupuestal del Ejecutivo. Sin embargo, para determinar la capacidad efectiva de veto por parte de una organización que opera bajo la regla de mayoría es necesario remitirse al terreno de los partidos políticos,¹ dado que éstos constituyen las organizaciones más importantes para coordinar los objetivos políticos de sus miembros, por lo que resuelven uno de los problemas más importantes de la acción colectiva.²

En México, difícilmente podría explicarse el poder de la institución presidencial y, por lo tanto, la relación entre poderes que caracterizó el periodo clásico del sistema político posrevolucionario (comprendido entre 1940 y mediados de la década de 1980), sin atender al sistema de partido hegemónico. Como se vio en el capítulo anterior, a partir de un análisis de las instituciones puramente formales, el régimen presidencial mexicano se ajusta bien a las características de este tipo de sistemas y el poder de la institución presidencial no

¹ Hay dos aspectos claves para entender el impacto de los partidos políticos sobre el funcionamiento del régimen constitucional: el grado de centralización al interior de los partidos y el número de partidos relevantes (Benito Nacif, “El desarrollo de contrapesos al poder presidencial y la nueva política de coaliciones en México”, Documento preparado para su discusión en el seminario “Coaliciones políticas en el Congreso mexicano”, México, Mimeo, 1999, p. 8. En adelante “El desarrollo de contrapesos”).

² Un problema de acción colectiva representa aquellas situaciones en las que el interés racional de los individuos puede llevarlos a conducirse de maneras que resultan colectivamente desastrosas. Aunque todos los individuos estarían mejor si todos cooperan que si nadie lo hace, al mismo tiempo, para cada uno de ellos es mejor no cooperar. Por lo general, este tipo de situaciones también se presentan como un dilema del prisionero. Sobre los fundamentos teóricos de la acción colectiva Véase John Elster, El cemento de la sociedad, trad. A. L. Bixio, Barcelona, Gedisa, 1997. Respecto del mantenimiento de una organización partidista como un problema de acción colectiva, resulta particularmente esclarecedor el libro de Gary W. Cox y M. McCubbins, Legislative Leviathan. Party Government in the House, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1993.

sobresale si se le compara con el que ostentan otros jefes del Ejecutivo en diferentes regímenes presidenciales –patrón que se mantiene cuando se revisan los poderes legislativos del Presidente.

Sin embargo, el régimen mexicano ha sido descrito como una forma de presidencialismo extremo o hiperpresidencialismo. El enorme rango de poderes que ejercía el Presidente difícilmente se pone en duda: en sus manos estaba reformar la Constitución, iniciar legislación –que en muchas ocasiones se aprobaba sin modificaciones--, designar a los miembros de su gabinete y removerlos a discreción, influir en la selección de candidatos de su partido para gobernadores, presidentes municipales, diputados, senadores, e incluso de su propio sucesor.

¿ De dónde provino un poder de esta envergadura si la Constitución no le otorga al Presidente poderes extraordinarios ?, ¿ por qué en México no presenciarnos conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino más bien una subordinación de éste respecto del primero ? La respuesta a estas cuestiones necesariamente nos refiere a los poderes partidistas del Presidente, parte medular del arreglo institucional que imperó al menos desde 1940 y que comenzó a cambiar a medida que creció la presencia de los partidos de oposición en las instancias de representación política.

El propósito de este capítulo es mostrar que, mientras en México contamos con un gobierno unificado el PRI constituía el único actor con capacidad de veto en el circuito de políticas, incluido el presupuesto. Pero a raíz de la nueva composición de la Cámara de Diputados en 1997, el respaldo disciplinado de las bancadas del PRI en este órgano ya no es una condición suficiente para que el Ejecutivo logre la aprobación de su presupuesto de egresos. Ahora requiere además contar con el apoyo de alguno de los partidos de

oposición, quienes en todo caso también tienen la opción de formar una coalición para aprobar un presupuesto distinto.

El capítulo está dividido en cinco apartados. En el primero de ellos reviso el arreglo institucional en que se sustentó el poder presidencial, cuyos efectos fueron la anulación del sistema de división de poderes establecido en la Constitución. En el segundo, reviso las implicaciones que el arreglo institucional descrito tuvo en la arena presupuestal. El patrón de comportamiento imperante por parte de los legisladores priístas puede definirse como una abdicación a ejercer el llamado “poder de la bolsa”, es decir el de autorizar al Ejecutivo ciertas asignaciones presupuestales. Los legisladores se limitaban a aprobar las iniciativas presidenciales, sin modificarlas, puesto que no estaba en su interés hacerlo. Así, el Ejecutivo contó siempre con la seguridad no sólo de que su presupuesto de egresos se aprobaría, sino que prácticamente no sufriría ningún cambio.³

En el tercer apartado reviso los cambios en la composición del Congreso producidos por los resultados electorales de 1997, mientras que en el cuarto me refiero al grado de centralización de los partidos políticos en México, como un rasgo que estructura el proceso de formación de coaliciones legislativas. Finalmente, en la última parte de este capítulo introduzco el contexto en que se desarrolló la negociación presupuestal de 1997, así como las principales propuestas presupuestales de los actores involucrados. En ella me interesa destacar que el desarrollo de contrapesos partidistas a la administración en una política que compete de manera exclusiva a la Cámara de Diputados pudo, incluso, haber derivado en

³ En este sentido, las restricciones temporales y legales a las que debía ceñirse el ejercicio de la autoridad presupuestal de los legisladores carecían de relevancia, dado que éstos se limitaban a aprobar las propuestas del Presidente. Asimismo, la falta de mecanismos para resolver un conflicto entre los poderes no representaban una fuente de incertidumbre, puesto que la posibilidad de un desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo, simplemente, no estaba en el horizonte de lo factible. En suma, la norma jurídica carecía de importancia porque el proceso legislativo se resolvía por otros cauces.

un desacuerdo entre los poderes, en caso de que los partidos de oposición hubiesen aprobado un presupuesto distinto al del Ejecutivo. Sin embargo, el hecho de que el PRI siga teniendo una capacidad de veto sobre las iniciativas relacionadas con los ingresos, por el control que aún mantiene de la representación en el Senado, reducía las posibilidades de que una mayoría opositora llevara a cabo modificaciones al presupuesto que implicaran cambios en las leyes relativas a los ingresos.

Persiste la cuestión, sin embargo, de por qué la coalición opositora establecida al inicio de la Legislatura (el *Grupo de los Cuatro*) no prosperó, aprobando un presupuesto que implicara una reasignación de gasto distinta a la planteada por el Ejecutivo. Al final de este capítulo introduzco las propuestas presupuestales más importantes de los partidos con el fin de determinar si existían diferencias significativas entre las demandas del PAN y las del PRD, y con respecto de las del Ejecutivo.

1. La formación de un gobierno indiviso y unitario

A menudo el régimen político mexicano ha sido caracterizado como uno en el que la institución presidencial es extraordinariamente fuerte, por lo que con frecuencia se le aplica el término de hiperpresidencialismo. Al mismo tiempo, se describe al Congreso como un órgano completamente subordinado al Presidente, sin autonomía ni capacidad de actuación propia. Pero si, como señalé en el capítulo anterior, la Constitución no dota al Presidente de poderes extraordinarios en su relación con las otras ramas del gobierno ¿ por qué en México la institución presidencial ha sido tan poderosa ? ¿ cómo concentró una autoridad de tal magnitud que hiciera virtualmente inoperante el papel de las instituciones que habían sido creadas para contrarrestarle ? Diferentes factores se conjugaron para hacer de la presidencia la institución central del régimen político, pero sin duda, la constitución del

partido hegemónico y el liderazgo presidencial sobre él, condujeron a lo que María Amparo Casar ha denominado una “penetración” del Ejecutivo en las instituciones establecidas para contrarrestar su poder. La consecuencia fue la formación de un gobierno *indiviso y unitario*.⁴

La conformación de una institución presidencial tan poderosa fue un proceso paulatino en el que, poco a poco, mediante la creación de complejo engranaje, la figura presidencial se convirtió en el eje de intrincadas redes de poder y en el centro del poder político. Pero para lograr una comprensión clara de este proceso es preciso comenzar por identificar las fuentes del poder presidencial.

En este sentido, Jeffrey Weldon ha identificado cuatro condiciones necesarias que han hecho posible el presidencialismo en México:⁵

1. Un sistema presidencial previsto en la Constitución
2. Un gobierno unificado, donde el partido gobernante controla la presidencia y ambas Cámaras del Congreso
3. Una estricta disciplina dentro del partido gobernante
4. Que el Presidente sea reconocido como el líder indiscutible de su partido.

De estas cuatro condiciones sólo la primera deriva de la Constitución. Las tres restantes constituyen lo que Weldon denomina las facultades metaconstitucionales de la Presidencia. De relajarse alguna de ellas, cabe esperar que el Ejecutivo pierda sus poderes extra-legales y tenga que apoyarse únicamente en los que la Constitución le otorga.

⁴ María A. Casar, art. cit., p. 62

⁵ Jeffrey Weldon, “The political sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Scott Mainwaring y M. Shugart (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, p. 227

Respecto de las atribuciones constitucionales, cabe señalar que si bien el carácter de la Constitución de 1917 es eminentemente presidencialista, no otorga al Presidente un poder desmedido, en comparación con el de las otras ramas del gobierno, ni es un factor que pueda explicar por qué el Presidente en México se convirtió en el eje conductor de la vida política del país.

Algunos estudiosos del régimen presidencial mexicano sostienen una interpretación según la cual los autores de la Constitución de 1917 tenían en mente la creación de una presidencia fuerte que pudiera garantizar la eficiencia y la estabilidad gubernamental.⁶ De acuerdo con esta opinión, las reformas legales que se sucedieron a partir de entonces, de alguna forma, fueron la conclusión lógica de la pauta ya establecida de contar con una institución presidencial fuerte. Según otra interpretación, la Constitución de 1917 otorgó enormes poderes al Presidente, pero no porque se buscara intrínsecamente una institución presidencial fuerte, sino más bien con el fin de evitar que los Presidentes recurrieran al uso de métodos anticonstitucionales para apuntalar su autoridad frente al Congreso, como había ocurrido a finales del siglo XIX.⁷ Por ello es que la excesiva concentración de poder en la institución presidencial es vista, desde esta perspectiva, como una consecuencia no intencional.

Weldon señala que la mayor parte de los estudiosos de la institución presidencial mexicana destacan la importancia del Presidente como cabeza de su partido. Pero su conclusión inevitable es que el partido es débil e insignificante, en tanto que está subordinado al Presidente. Sin embargo, el desmedido poder que la institución presidencial

⁶ De acuerdo con la interpretación de Weldon, entre estos autores puede ubicarse a Jorge Carpizo y a Daniel Cosío Villegas (*Ibid.*, pp. 226-227).

⁷ Esta es una opinión compartida por otros especialistas, como Lorenzo Meyer y Emilio Rabasa (*Loc. cit.*).

acumuló provino de su relación con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a partir del momento en que el Presidente se erigió como su líder indiscutible. Así, el partido oficial es *central* en la política mexicana, dado que constituye el factor más importante para determinar las relaciones entre los actores políticos. El Presidente, por su parte, como líder de su partido, es el mediador central en las disputas entre la élite política.⁸

La primera condición metaconstitucional, la existencia de un gobierno unificado, ha estado presente desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. A partir de entonces, el partido oficial bajo sus diferentes denominaciones ha ganado cada elección presidencial y controlado la mayoría en ambas cámaras del Congreso.⁹ El Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus predecesores, el Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929-1938) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938-1946), mantuvieron un sistema de partido hegemónico que monopolizó la representación legislativa.

Como resultado de la liberalización política del sistema llevada a cabo mediante sucesivas reformas electorales --la primera de las cuales data de 1964 y la más reciente de 1996-- la presencia de los partidos de oposición en el Congreso ha ido aumentando. En términos estrictos, sin embargo, la aparición de un gobierno dividido, donde el partido del Presidente no controla ya ambas Cámaras, sólo se produjo hasta 1997, como resultado de las elecciones federales de ese año.

Así, la presencia de amplias mayorías del PRI en ambas cámaras del Congreso dependió durante mucho tiempo del carácter no competitivo o semicompetitivo del sistema,

⁸ Loc. cit.

⁹ Puede considerarse que desde entonces, y hasta 1997 hemos contado con un gobierno unificado. Un punto de inflexión importante se produjo, sin embargo, en 1988, año en que el PRI sólo pudo obtener una ligera mayoría en el Congreso (52%). Esto lo obligó a negociar el apoyo de los partidos de oposición --particularmente del Partido Acción Nacional (PAN)-- para llevar a cabo las reformas constitucionales de ese sexenio.

que otorgaba a los candidatos del PRI un amplio margen de certidumbre sobre su victoria electoral y, por lo tanto, les aseguraba la obtención del puesto por el que contendían. En este sentido, mientras la competencia electoral fue limitada, las opciones políticas fuera del partido oficial estaban seriamente restringidas.

En cuanto a la segunda condición metaconstitucional, la existencia de una estricta disciplina dentro del partido gobernante, la explicación reside en un liderazgo partidista centralizado capaz de controlar la selección de los candidatos a los puestos de representación, resultado en gran medida de la prohibición constitucional a la reelección consecutiva de los legisladores establecida en 1933.¹⁰ Esta prohibición desincentivó una conducta de rendición de cuentas por parte de éstos con respecto a sus electores, quienes no tenían la posibilidad de premiar o castigar su desempeño un vez terminado su periodo en el Congreso. Así, el destino de las carreras políticas de los legisladores quedaba en manos de la dirigencia del partido, que contaba con los medios necesarios para sancionar cualquier conducta que se apartara de la línea fijada por el partido. Con ello, los legisladores no tenían incentivos para observar un comportamiento autónomo e independiente, sino más bien para disciplinarse a lo que estableciera su dirigencia. De no hacerlo, se hallarían excluidos de la posibilidad de acceder a otros cargos políticos en el futuro.

Finalmente, la última condición, que el Presidente sea reconocido como el líder indiscutible de su partido, implica que no existe una disociación entre el liderazgo del partido y el de la Presidencia de la República. En este sentido, desde el momento en que las luchas de poder dentro de la “familia revolucionaria” culminaron con el establecimiento de la supremacía presidencial sobre el poder de los hombres fuertes (los caudillos), se eliminó

¹⁰ Al respecto Véase Benito Nacif, The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non Consecutive Reelection, Disertación Doctoral, Universidad de Oxford, 1995.

la situación de diarquía imperante y el Presidente se erigió como el líder indiscutible de su partido. A partir de entonces, el liderazgo presidencial y la dirigencia del partido se fundieron en una sola persona, con un amplio poder de patronazgo para recompensar a quienes observaran una conducta disciplinada y, al mismo tiempo, sancionar a los que observaran una de incumplimiento. El hecho de que el Ejecutivo tuviera el control del proceso de selección de los candidatos a los puestos de elección popular, significaba que también controlaría la circulación de los cuadros políticos para los cargos partidistas, administrativos y electivos.¹¹ Por ello es que, los legisladores han enfrentado fuertes incentivos para subordinarse a los mandatos presidenciales, pues sólo de esta forma podían hacer avanzar sus carreras políticas una vez concluido su mandato en la Legislatura.

Como puede observarse, el funcionamiento del régimen ha dependido de una exitosa combinación de estos poderes. Este arreglo institucional permitió al Ejecutivo asegurarse no sólo la presencia de amplios contingentes de legisladores de su partido en ambas cámaras –dado el carácter no competitivo del sistema--, sino también contar con la certeza de que éstos respaldarían sus iniciativas y abdicarían a ejercer sus funciones de control y mantendrían una conducta de estricta disciplina partidista. Así, la estructura de incentivos hacía que en el interés mismo de los legisladores estuviera subordinarse a los dictados del Presidente, como si éste representara su base electoral, abandonando con ello la función de servir a sus distritos.

En suma, la principal razón de que la división de poderes no haya operado en la práctica reside en la existencia de un sistema de partido hegemónico, el liderazgo centralizado de este partido en manos del Presidente de la República, así como la estricta disciplina

¹¹ María Amparo Casar, "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", Política y Gobierno, v. 6, no. 1 (1999).

observada por sus legisladores. De hecho, la importancia de este arreglo institucional ha sido de tal magnitud que terminó por socavar aspectos centrales contemplados en la Constitución, además de la división de poderes, como el federalismo y, por supuesto, el carácter democrático del sistema. Así, el enorme poder que concentró la institución presidencial y su capacidad de penetrar el papel representativo del Congreso es un componente esencial para que el presidencialismo mexicano con frecuencia haya sido caracterizado, más bien, como un hiperpresidencialismo o presidencialismo extremo.

Mientras el PRI contó con la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso constituía el único actor partidista con capacidad de veto en el circuito de políticas. Es decir que el Presidente requería únicamente de su apoyo para hacer avanzar sus decisiones de política. Sin embargo, no estaba en el interés de estas mayorías ejercer su capacidad de veto sobre las iniciativas presidenciales.

Se aplicaba entonces la regla de *absorción* planteada por Tsebelis.¹² El control por parte del PRI de las representaciones en la Cámara de Diputados y en el Senado, significaba que en lugar de existir dos actores con capacidad de veto (los grupos parlamentarios en cada cámara), sólo había uno. Este hecho se manifestaba en la falta de autonomía de los grupos parlamentarios respecto de las posiciones asumidas por su dirigencia. Pero además, el hecho de que el *líder de facto* del partido oficial fuera el Presidente en turno hacía que la

¹² Esta regla sirve para determinar el número de actores efectivos con capacidad de veto. Establece que éste disminuirá cuando la composición de los actores sea idéntica. Es decir que, si un partido obtiene la mayoría en dos órganos de representación (las dos cámaras en un congreso bicameral, por ejemplo), en realidad sólo habrá un actor con capacidad de veto. Así, la regla general consiste en contar a los actores partidistas en forma distinta. Por ejemplo, si un solo partido logra formar un gobierno minoritario (dentro de un régimen parlamentario) sólo existe un actor partidista con poder de veto, mientras que, en una coalición que incluya a tres partidos, habrá tres actores. (Al respecto, Véase G. Tsebelis, art. cit., pp. 309-310).

congruencia entre las posiciones de los principales actores institucionales (el Ejecutivo y las dos cámaras del Congreso) estuviera prácticamente garantizada.¹³

Así, mientras contamos con un gobierno unificado estaba claro quién era el actor partidista con capacidad de veto. Aunque, como mostraré en el resto del capítulo, el PRI no ha perdido esta condición, dado que el Presidente sigue requiriendo de su apoyo para la aprobación de sus políticas, ésta ha dejado de ser una condición suficiente en una situación de gobierno no unificado.

2. La abdicación al “poder de la bolsa”

La presencia de un gobierno indiviso y unitario, sustentado en el sistema de partido hegemónico tuvo fuertes repercusiones sobre la actividad del Congreso. La hegemonía del partido oficial en este órgano de representación condujo a que los legisladores abdicaran a ejercer sus principales responsabilidades. El resultado fue que el Ejecutivo se convirtió en el principal legislador, tanto por el número de iniciativas introducidas en el Congreso, como por el hecho de que, la mayoría de las veces, éstas fueran aprobadas por un margen muy amplio —en ocasiones cercano a la unanimidad—y prácticamente sin haber sufrido ninguna modificación.

El peso indiscutible del Presidente en la arena legislativa para, por una parte, asegurar la aprobación de sus iniciativas y, por la otra, evitar que éstas sufrieran enmiendas significativas sólo puede entenderse a partir de sus poderes partidistas. La presencia de

¹³ Tsebelis define la congruencia como la diferencia en las posiciones políticas entre los actores. La congruencia también influye sobre el número efectivo de actores con capacidad de veto. Cuando, por ejemplo, los grupos parlamentarios de los partidos representados en las dos cámaras del Congreso no mantienen diferencias en sus posiciones de política, entonces no deben contarse de manera separada, sino más bien como una unidad (el partido al que pertenezcan) y lo mismo se aplica con respecto al Ejecutivo. Por ello, la congruencia entre dos actores partidistas es el factor más importante para determinar su número (*Ibid.*, pp. 308-311).

amplios contingentes de legisladores priístas en el Congreso y la estricta disciplina partidista que caracterizaba su actuación --atribuible a la regla de la no reelección consecutiva, el control centralizado de la selección de candidatos y las barreras a la entrada de nuevos partidos— brindaban al Presidente en turno la seguridad de que sus iniciativas serían aprobadas prácticamente intactas. Así, puede sostenerse que, al menos durante los últimos treinta años, las mayorías del PRI en el Congreso perdieron la capacidad de ejercer con autonomía las facultades que la norma constitucional les otorgaba y de operar como un contrapeso efectivo al poder presidencial.

Respecto de los años comprendidos entre 1935 y 1963, la investigación de González Casanova muestra que la mayor parte de las iniciativas presidenciales turnadas al legislativo se aprobaron casi por consenso:¹⁴

En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la cámara de diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 77%; en 1953, el 59%; en 1955, el 62%, y en 1959 el 95%. En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4% de los diputados; en 1947, el 3%; en 1949, el 3%; en 1953, el 3%; en 1955, el 5%; y en 1959, el 4%.¹⁵

Puede suponerse, sin embargo, que en algunos casos el Presidente también debía considerar los intereses de los sectores corporativos que podían resultar afectados con alguna medida en particular. Sin embargo, una vez que ésta se aprobaba en la comisión

¹⁴ La limitación de este estudio, sin embargo, proviene de que sólo considera aquéllas iniciativas presidenciales que se aprobaron, sin incorporar aquéllas que pudieron haber sido archivadas en comisiones. La investigación realizada por Weldon, por su parte, muestra que, entre 1917 y 1940, 57 iniciativas presidenciales no lograron ser aprobadas, mientras que 233 fueron “congeladas” en comisiones. En este caso, la principal limitación del estudio de Weldon es temporal, puesto que no ofrece evidencia sobre los años posteriores a 1940, cuando el liderazgo partidista del Presidente había logrado ya consolidarse (Al respecto, Véase Alberto Díaz-Cayeros y B. Magaloni, “Presidential agenda setting under hegemonic party rule: Executive and Legislature in Mexico”, Documento de trabajo, Versión preliminar, México, CIDAC, 1997, p. 1. En adelante “Presidential agenda”).

¹⁵ Datos tomados de J. Capizo, op. cit., p. 84

legislativa correspondiente, al llegar al pleno tenía garantizado el respaldo de los diputados del PRI.¹⁶

Con la presencia de amplias mayorías de su partido en prácticamente todos los puestos y órganos de representación (las dos cámaras del Congreso, las Legislaturas estatales, las gubernaturas de los estados y las presidencias municipales) y con el control que le daba el hecho de ser el líder *de facto* de su partido, el Presidente tenía garantizado el apoyo irrestricto de los legisladores del PRI a sus programas de política económica. A pesar de haber diferencias entre las corrientes representadas dentro del PRI, ni en el ámbito electoral ni en el parlamentario ocurrían debates públicos. Las mayorías del PRI en el Congreso delegaron en el Presidente la formulación de propuestas en materia de política económica, mientras que éste, ante la necesidad de mantener un equilibrio entre las diferentes corrientes y sectores representados al interior de su partido, hacía uso de su poder de patronazgo --ofreciendo cargos dentro de alguna de las dependencias de la burocracia federal o del PRI--, premiando de esta forma la estricta disciplina observada por los miembros de su partido.¹⁷ Por ello, puede decirse que el Congreso prácticamente abdicó a su poder de legislar, tanto en lo que se refiere a la introducción de nuevas iniciativas como al de enmendar las del Ejecutivo.

Respecto de la influencia legislativa en la determinación de las diferentes asignaciones presupuestales contempladas en el presupuesto se repite este patrón de abdicación por parte del Congreso. Puesto que la conexión electoral de los legisladores con sus distritos era --y sigue siendo-- sumamente débil, en México no han existido las

¹⁶ A. Díaz-Cayeros y B. Magaloni, "Presidential agenda", p. 15. Asimismo, un ejemplo sobre el control que los legisladores de la Comisión de Hacienda ejercieron sobre ella durante la década de 1980 a favor de ciertos intereses agrícolas y de grupos de transportistas se halla en el artículo de estos autores citado en la nota 15 del capítulo 1).

¹⁷ *Ibid.*, p. 12

condiciones para que se presente lo que en el Congreso norteamericano se conoce como las políticas de *pork-barrel*, es decir, la tendencia entre los legisladores a influir en las asignaciones de gasto, buscando llevar servicios y obras a sus distritos.¹⁸

Sin embargo, puesto que dentro de la representación del PRI en ambas Cámaras, pero particularmente en la de Diputados, siempre han tenido un peso importante (una cuota de poder) los sectores corporativos, puede sostenerse que, si en algún momento pudo haber existido alguna posibilidad de influencia por parte de los diputados, estuvo guiada más por criterios funcionales que regionales o territoriales.¹⁹

Así, este patrón de abdicación de los legisladores priístas a representar a sus distritos se reflejaba también en el ejercicio del “poder de la bolsa”.²⁰ Podría argumentarse que, dadas las enormes ventajas informativas y técnicas de la burocracia, así como su experiencia en la provisión de bienes públicos y servicios, era racional que los diputados dejaran en sus manos la determinación del destino del gasto. Sin embargo, la evidencia disponible permite suponer que la principal razón de esa abdicación provenía de los incentivos políticos señalados.

¹⁸ Este tipo de política es frecuentemente criticada porque concede beneficios de carácter particular a ciertos distritos en detrimento de otros. Se considera que las políticas de *pork* favorecen la ineficiencia, en tanto que el resultado de la asignación de recursos entre distritos no depende de sus beneficios específicos, sino del poder de cabildeo por parte de minorías legislativas muy demandantes que, por lo general, controlan el comité respectivo. Esto implica un considerable control sobre la agenda por parte de los presidentes de las comisiones, lo que les otorga un poder desmedido frente a otros legisladores (Para una explicación sobre las políticas de *pork-barrel* en Estados Unidos, Véase David Baron, “Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control”, *American Journal of Political Science*, v. 35, 1 (1991), pp. 57-90).

¹⁹ Así, “las organizaciones obreras y campesinas representadas podrían vetar las iniciativas presidenciales, pero no cabría esperar un comportamiento similar por parte de las delegaciones regionales. Esto significa que si hubo alguna conexión entre los imperativos políticos y las asignaciones territoriales de recursos esto ocurrió dentro de la estructura del PRI nacional, donde las corporaciones eran dominantes” (A. Díaz-Cayeros y B. Magaloni, “Presidential agenda”, p. 16).

²⁰ Es importante señalar que una hipótesis de abdicación es muy difícil de comprobar empíricamente, dado que no puede inferirse del comportamiento observado. Si un agente político no ejerce su influencia para modificar el resultado generado por la decisión de una agencia burocrática, esto no necesariamente significa que no esté de acuerdo con él (loc. cit.)

El arreglo prevaleciente repercutió notablemente en la ausencia de carreras parlamentarias y la falta de especialización de los legisladores. Asimismo, se manifestó en la debilidad institucional del sistema de comisiones. Si partimos del supuesto de que las comisiones son los órganos legislativos más importantes para la adquisición de experiencia parlamentaria, la especialización e independencia de los congresistas, resulta evidente que la debilidad de las comisiones repercute necesariamente en una debilidad institucional del Congreso.²¹ Sólo en la medida en que las comisiones sean órganos estables e independientes en su funcionamiento respecto de los partidos, proveerán las condiciones para la especialización y desempeñarán un rol importante en el diseño de las políticas.²²

Es preciso reconocer que determinar con claridad cuándo nos encontramos ante un caso de abdicación de un poder en favor de otro no constituye una tarea fácil. Sin embargo, a partir de cierta evidencia indirecta, es posible inferir que el Congreso mexicano efectivamente abdicó a ejercer su autoridad en cuestiones presupuestales. En este sentido, el elevado porcentaje de aprobación de los presupuestos de gasto anuales, así como las escasas modificaciones efectuadas por los legisladores dan cuenta de esta afirmación:

Como puede observarse en el Cuadro 1, entre 1970 y 1993, el presupuesto del Ejecutivo siempre se aprobó por un porcentaje muy elevado de votos de los diputados presentes. A partir de 1980 comienzan a presentarse votos en contra del dictamen de presupuesto. El porcentaje más alto de votos en contra ocurre en 1988, año en el que el PRI no pudo obtener las 2/3 partes de los escaños en la Cámara, como resultado de una

²¹ La regla de no reelección consecutiva de los legisladores es la razón más importante para explicar la debilidad del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el excesivo número de comisiones, así como la práctica común de permitir la participación de los diputados en muchas de ellas --en tanto que diluye las posibilidades de especialización en ciertas áreas específicas de política-- también han redundado en la falta de especialización al interior de ellas.

²² Al respecto, Véase John Lees y M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Martin Robinson, 1979.

presencia más significativa de los partidos de oposición. Sin embargo, en 1991, en que el PRI recuperó una proporción importante de los escaños que había perdido tres años antes, el porcentaje de votos en contra disminuyó 24 puntos porcentuales respecto de 1990.

Cuadro 1
Votación del Presupuesto de Egresos 1970-1993
Años seleccionados

Año*	Quórum**	Porcentaje de votos a favor***	Porcentaje de votos en contra***	Presencia de la oposición en la Cámara
1970	68	100	0	16
1972	70	90	10	16
1974	75	100	0	18
1976	90	100	0	18
1978	83	100	0	18
1980	78	79	21	25
1982	83	77	23	26
1984	61	97	3	26
1986	74	75	25	28
1988	84	60	40	48
1989	78	84	16	48
1990	76	65	35	48
1991	63	89	11	36
1992	70	80	20	36
1993	77	76	24	36

* Años en que se votó y aprobó el presupuesto a ser ejercido el año siguiente.
 ** El Quórum se calcula dividiendo el número de asistentes a la sesión del día de la votación, entre el tamaño de la Cámara que corresponda según la Legislatura, mismo que ha variado en el periodo contemplado.
 *** Porcentaje con respecto al quórum al momento de la votación.
 Porcentajes redondeados al íntegro más próximo.

Fuente: Luis Carlos Ugalde, "La aprobación del presupuesto", *Enfoque*, suplemento del Diario Reforma, 31 de agosto de 1997, p. 10.

Con respecto a las modificaciones efectuadas al proyecto presupuestal del Ejecutivo, en el Cuadro 2 puede apreciarse que entre 1981 y 1996 éstas fueron mínimas: la mayor parte de las veces sólo se trata de cambios de formato y redacción y, aunque en algunos

años se modifica el monto de ciertas asignaciones presupuestales, en términos porcentuales son alteraciones mínimas que, en ocasiones, no alcanzan siquiera el 1%.

Cuadro 2
Enmiendas al Presupuesto de Egresos de la Federación, 1981-96

Año*	Cantidades	Modificaciones administrativas, de redacción y formato	Recomendaciones
1981	No	No	Sí
1982	No	Cambios a la clasificación sectorial del gobierno federal	No
1983	El ramo 23 disminuye en 0.8%	El Presupuesto del Poder Legislativo se presenta de manera separada.	No
1984	No	Se confiere autoridad a SPP para promover la disolución de entidades paraestatales.	No
1985	No	Cambios de redacción.	No
1986	El Ramo 23 aumenta 0.9% Artículo 2 aumenta 0.12% Artículo 6 baja 0.1%	Se establecen movimientos presupuestales como resultado de la desaparición del IMCE.	No
1987	No	No	No
1988	Artículo 2 baja 9.8% Artículo 3 aumenta 2.9% Artículo 4 baja 2.8% Artículo 6 baja 6.08% Artículo 7 baja 15.4% Cambios al presupuesto de varias entidades paraestatales.	No	No
1989	No	Cambios de redacción y formato a varios artículos.	No
1990	Artículo 2 baja 0.01% Artículo 4 aumenta 5.2%	Cambios de redacción.	No
1991	Artículo 2 baja 0.01% Artículo 4 aumenta 3.9%	Cambios de redacción.	No
1992	Artículo 2 baja 0.05% Artículo 4 aumenta 17.5%	Redacción y formato. Un artículo transitorio cambia para proveer de recursos al IFE y al Poder Legislativo.	No
1993	No	No	No
1994	No	Redacción	Se prevé aumento del presupuesto del Poder Legislativo.
1995	Artículo 8 aumenta 0.04%	Formato	No
1996	No	Redacción	No

* Año en que el presupuesto del siguiente año fiscal es aprobado.

Fuente: Luis Carlos Ugalde, "La aprobación del presupuesto", Enfoque, suplemento del Diario Reforma, 31 de agosto de 1997, p. 11.

Otro dato que se desprende de los cuadros anteriores es que en 1988, cuando la presencia de la oposición en la Cámara creció con respecto a las Legislaturas anteriores, también se reformó un mayor número de artículos, y por lo tanto, de asignaciones presupuestales. A partir de ello podríamos pronosticar que cuando la presencia de los partidos de oposición en la Cámara crece, también se efectúa un mayor número de modificaciones al proyecto del Ejecutivo. Se trata, sin embargo, sólo de un supuesto que, como se verá en el curso de esta investigación, requiere tomar en cuenta otros factores.

No obstante, es preciso reconocer que las variaciones detectadas entre el proyecto propuesto por el Ejecutivo y el decreto de dictamen que finalmente se aprueba en el pleno no constituyen una medida inequívoca de la influencia de la Cámara en la discusión presupuestal, debido a los varios factores. En primer lugar, cabe señalar que cuando se fortalece la presencia de los partidos de oposición en la Cámara, el Ejecutivo, anticipando la posición que éstos asumirán en la discusión, puede incorporar de antemano algunas de sus propuestas, con el objeto de buscar su apoyo para la aprobación de su proyecto presupuestal. En segundo término, es preciso tener en mente que la diferencia entre el presupuesto sometido por el Ejecutivo a la Cámara y el decreto presupuestal aprobado no obedece únicamente a la influencia de los legisladores, puesto que también refleja la posición asumida por los funcionarios de la Secretaría de Hacienda.

Finalmente, para contar con una idea más completa sobre el grado en que los legisladores buscan influir en las asignaciones presupuestales sería necesario considerar también aquellas demandas de los partidos de oposición —e incluso de los propios diputados del PRI— que se discuten en la Comisión de Presupuesto, pero que no logran incorporarse en el dictamen que llega al pleno. Estos esfuerzos (fallidos) por influir en las asignaciones

de gasto no aparecerán en el presupuesto aprobado, pero pueden inferirse a partir de otras fuentes.²³

3. Gobierno dividido y actores partidistas

México ha experimentado una transformación importante en su sistema de partidos, al pasar de un régimen de partido hegemónico a uno de partido dominante, con condiciones más equitativas para la competencia entre las fuerzas políticas, lo que ha dado lugar a un formato tripartidista a nivel nacional.²⁴ Sin que exista una definición precisa del sistema de partidos actual, podría decirse que “[] el carácter polarizado y centrífugo que caracterizó al sistema de partidos en los años recientes, comienza a revertirse hacia el extremo opuesto, es decir, hacia una competencia medianamente polarizada y con un formato centrípeto”.²⁵ Algunos datos resultan reveladores de estos cambios: mientras que en las elecciones federales de 1985 el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo el 16.3 % de la votación nacional, en 1997 alcanzó el 26.6%, es decir 10 puntos porcentuales más. Durante el mismo periodo, el PRI redujo su porcentaje de votación, al pasar de 68.1% al 39.1%, una reducción de casi 30 %. Asimismo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las elecciones federales de 1991, las primeras en las que contendió con esas siglas, obtuvo el

²³ Mediante la presentación de un voto particular los legisladores pueden manifestar su desacuerdo respecto del dictamen aprobado en la comisión respectiva. Es el caso de la discusión presupuestal de 1998, en la que legisladores pertenecientes a todos los partidos, miembros de las comisiones de Agricultura, de Desarrollo Social y de Educación presentaron un voto particular en el pleno. Al respecto, Véanse los Diarios de Debates correspondientes al 31 de diciembre de 1998 y 1º de enero de 1999.

²⁴ Aunque no puede decirse que el PRI siga siendo hegemónico, permanece en el centro estratégico del espectro partidista como partido predominante. En este sentido, de acuerdo con Giovanni Sartori, un partido es dominante cuando encabeza los resultados electorales en varios comicios sucesivos, lo que le permite mantener las posiciones políticas estratégicas (Giovanni Sartori, Partidos y sistemas de partidos, v. 1, trad. F. Santos, Madrid, Alianza editorial, 1980, pp. 247-258).

²⁵ César Cansino, “Crisis de partidos y cambios en el sistema de partidos: 1985-1997” en César Cansino (coord.), Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998, p. 73

8.3 % de los votos, mientras que en 1997 consiguió 25.7%, con lo cual se puede decir que en el curso de seis años triplicó su porcentaje de votación.²⁶ Así, en las elecciones federales de 1997 el PRI se mantuvo como la primera fuerza en importancia a nivel nacional, pero guardando una distancia mucho más reducida respecto de sus principales contendientes, el PAN y el PRD.²⁷

Como resultado de las elecciones federales de 1997, en las que se aplicaron las nuevas reglas acordadas en la reforma electoral de 1996, el PRI obtuvo el 39.1 % de la votación para la elección de diputados federales.²⁸ Con ello consiguió mantenerse como la primera fuerza política en la Cámara de Diputados, pero sin poder retener la mayoría absoluta de los escaños: de un total de 500 diputaciones, sólo logró obtener 239, seguido por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 125, el Partido Acción Nacional (PAN) con 121, y dos pequeños partidos que, como resultado de la reforma electoral de 1996 lograron acceder a la representación nacional: el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 8²⁹ diputados y el Partido del Trabajo (PT) con 7.

Es importante señalar que, si bien la LVII Legislatura representa un parteaguas por la magnitud del cambio experimentado, un primer punto de inflexión en el establecimiento de acuerdos interpartidistas ocurrió durante la LIV Legislatura (1988-1991), cuando el PRI no

²⁶ (Datos tomados de *Ibid.*, p. 88). A una distancia considerable los dos partidos más pequeños con representación en la Cámara de Diputados, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), juntos obtuvieron sólo el 8.6% de la votación.

²⁷ Además, el PRI ha dejado de gobernar en prácticamente la mitad del territorio nacional que ahora está en manos de la oposición y en 1997 perdió la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara de Diputados, sobre lo que abundaré más adelante.

²⁸ En la reforma electoral de 1996 se acordó que ningún partido podría contar con un número total de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que significara más del 8 % respecto de su porcentaje de la votación nacional emitida (Sobre los cambios en la composición de ambas cámaras que supuso la reforma electoral de 1996, Véase Ricardo Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997).

²⁹ Dos de los candidatos que llegaron a la Cámara como candidatos independientes postulados por el PVEM, posteriormente se escindieron de esta fracción para adoptar formalmente tal condición, por lo que actualmente el PVEM sólo cuenta con 6 diputados.

consiguió obtener las 2/3 partes de los escaños, y por lo tanto, tampoco contaba con los votos necesarios para llevar a cabo reformas a la Constitución por sí mismo. A pesar de ello, durante la primera mitad del sexenio de Carlos Salinas, el gobierno logró la aprobación de importantes iniciativas de reforma, como por ejemplo la del artículo 27 constitucional o los cambios efectuados en el sistema bancario. En este sentido, puede afirmarse que el intercambio de votos legislativos no es una práctica tan novedosa, especialmente para el PAN, que fue quien brindó su apoyo para la aprobación de importantes reformas constitucionales.

Pero en 1997 el cambio fue más dramático aún para el PRI, dado que prácticamente desde su creación siempre había contado con amplias mayorías en ambas cámaras del Congreso. Como puede observarse en el Cuadro 3, en las elecciones federales de 1997, el PRI obtuvo el 39% de la votación nacional, casi 13 puntos porcentuales por encima de su más cercano contendiente, pero, dadas las nuevas reglas electorales, con esta votación, obtuvo la asignación de 239 escaños en la Cámara (el 47.8 % del total de diputados por ambos principios), con lo cual quedó 12 escaños por debajo de la mayoría absoluta, esto es, de las 251 curules.

Cuadro 3
Integración de la Cámara de Diputados, 1997

Partidos	Votos (%)	Número de Diputados	Diputados (%)	Distancia respecto de la may. abs.	Distancia respecto de la may. calif.
PAN	26.6	121	24.2	- 130	- 213
PRI	39.1	239	47.8	- 12	- 95
PRD	25.7	125	25	- 126	- 209
PT	2.6	7	1.4	- 244	- 327
PVEM	3.8	8	1.6	- 243	- 326

Elaboración propia con base en Pablo J. Becerra, "Las elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia", en C. Cansino (coord.), *op. cit.*, p. 88

En lo que respecta a la composición de la Cámara de Senadores –que, como ya mencioné no tiene atribuciones en materia de presupuesto, pero sí en cuanto a la determinación de los ingresos--, puesto que en las elecciones de 1997 sólo se renovó una cuarta parte de sus escaños, los cambios producidos no fueron tan significativos. En este sentido, cabe señalar que el Senado no ha reflejado en el corto plazo los cambios producidos en el electorado. En las elecciones de 1994, la fórmula de asignación de escaños, significó que el PRI, con el 50% de los votos obtuviera el 74% de los escaños, lo que refleja una enorme tendencia a la sobrerrepresentación del partido dominante. Con la reforma de 1996 se introdujo un mecanismo de representación proporcional para la elección de 32 senadores.³⁰ Sin embargo, como hasta el momento no ha ocurrido una renovación

³⁰ La reforma electoral de 1996 mantuvo en 128 el número de senadores que había sido establecido en la reforma de 1993 –cuando se duplicó de 64 a 128—pero introdujo una nueva fórmula para mejorar la representación de los partidos. Hasta entonces se elegían cuatro senadores en cada uno de los estados. Ahora se elegirán tres: dos por mayoría y uno para la primera minoría. Para las 32 posiciones restantes, habrá una lista nacional de senadores de representación proporcional votada en una sola circunscripción plurinominal nacional (*Ibid.*, p. 210).

total de esta cámara, aún el PRI sigue manteniendo una sobrerrepresentación de más de 20 puntos porcentuales.

Cuadro 4
Integración de la Cámara de Senadores, 1997

Partidos	Votos (%)	Número de Senadores	Senadores (%)	Distancia respecto de la may. abs.	Distancia respecto de la may. calif.
PAN	27.5.9	32	25.2	- 33	- 55
PRI	39.3	76	59.8	11	- 11
PRD	26.4	16	12.6	- 49	- 71
PT	2.6	2	1.6	- 63	- 85
PVEM	4.1	1	0.8	- 64	- 86

Porcentajes calculados sobre votación efectiva, es decir, restando de la votación válida la magnitud correspondiente a los partidos que no tuvieron derecho a la asignación de senadores de representación proporcional. Fuente: Pablo J. Becerra, art. cit., p. 90

Como puede observarse en el Cuadro 4, en el Senado el PRI sigue reteniendo la mayoría absoluta de los escaños, pues cuenta con 11 votos por encima de los que se requieren para la aprobación de legislación ordinaria –si bien no puede lograr reformas constitucionales, en tanto que se encuentra 11 votos por debajo de la mayoría calificada.

Considero necesario destacar, sin embargo, dos rasgos esenciales del gobierno dividido surgido del proceso electoral de 1997. En primer lugar, está el hecho de que el PRI conserva la mayoría absoluta en el Senado, por lo que cualquier pieza de legislación ordinaria o de reforma constitucional requiere el apoyo de este partido para aprobarse. De lo contrario, una iniciativa impulsada por los partidos de oposición podrá tener éxito en la Cámara de Diputados, pero se verá bloqueada en el Senado.

Podría sostenerse que este elemento carece de importancia en el caso de la aprobación del presupuesto de egresos, que constitucionalmente corresponde sólo a la Cámara de

Diputados. No obstante, como se vio en el capítulo anterior, la participación del Senado como cámara revisora en la aprobación de las iniciativas sobre ingresos supone una restricción importante para que una mayoría legislativa efectúe algo más que simples reasignaciones en el gasto.

Así, el control de la mayoría absoluta en el Senado por parte del PRI, junto con la enorme disciplina partidista que, en términos generales, sigue caracterizando su actuación, permitían suponer que el Presidente utilizaría el Senado para detener las iniciativas provenientes de los partidos de oposición en la Cámara.

El segundo rasgo importante del gobierno dividido que surgió en 1997 se refiere a que, aunque el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, tampoco ninguno de los partidos de oposición obtuvo por sí mismo la mayoría de los escaños. Ante este hecho se planteó la necesidad de establecer coaliciones legislativas para lograr la aprobación de los diferentes proyectos de ley, incluido desde luego el presupuesto de egresos, lo que daba paso a la construcción de diferentes “coaliciones mínimas ganadoras”.³¹ Desde el punto de vista del PRI, dado que requería doce votos más para poder formar una coalición de este tipo, existían al menos dos opciones. La primera era construir una coalición con los dos partidos mas pequeños: el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con lo cual habría contado con 254 legisladores. Sin embargo, el abandono de sólo cuatro de ellos de la coalición habría conducido a que ésta perdiera su condición de “mínima ganadora”. Esto encarecía sustancialmente los votos de los partidos pequeños y hacía que una coalición de este tipo fuera muy inestable.³² La segunda opción

³¹ Una “coalicción mínima ganadora” es aquélla en la que, si uno de sus miembros la abandona, entonces deja de controlar la mayoría de la Legislatura, con lo que pierde automáticamente su condición de ganadora.

³² Además, para los partidos pequeños, dado que aún se hallan en proceso de crecimiento hubiera sido muy costosa una alianza con el gobierno por la percepción que hubiera generado en la opinión pública. De

del PRI era formar una coalición con el PAN o con el PRD, cuyo peso en la cámara era prácticamente el mismo, por lo que podría decirse que sus votos “costaban” lo mismo –sin considerar, obviamente las posiciones de política de estos partidos.³³

Los partidos de oposición más importantes, el PAN y el PRD, por su parte, tenían también al menos dos alternativas. Una era unirse para formar una “coalición opositora”, a la cual podía incluirse alguno de los partidos más pequeños o ambos. La segunda opción tanto para el PAN como para el PRD era ir solos con el PRI. Los desarrollos a partir de la instalación de la LVII Legislatura mostraron que el PRI ha preferido negociar con alguno de los partidos de oposición más importantes, el PAN o el PRD, mientras que cada uno de éstos ha enfrentado el dilema entre formar una coalición con el PRI –lo cual no pareciera representar su primera opción—o constituir la con el resto de los partidos de oposición.

Pero antes de continuar con el análisis sobre la formación de la coalición presupuestal de 1997 creo conveniente esclarecer las razones para considerar que este proceso, y en general la construcción de coaliciones legislativas en México, se lleva a cabo entre los partidos (como bloques) y no entre los legisladores individuales. Esto obedece a un aspecto de enorme importancia que es preciso hacer explícito: el grado de centralización de los partidos, es decir la relación entre los legisladores y sus respectivas dirigencias nacionales. Este mismo aspecto permitirá resolver la cuestión de por qué considerar a los partidos como actores unitarios.

cualquier manera, en el estudio de la negociación presupuestal, sólo me centraré en el análisis de las posiciones de política de los tres partidos más importantes: el PRI, el PAN y el PRD.

³³ No obstante, para explicar la formación de una coalición en torno al presupuesto, la estructura de las diferentes coaliciones ganadoras es insuficiente, dado que no considera las motivaciones de política de los partidos, que incorporaré más adelante al análisis.

4. Los partidos como actores unitarios

En México la Constitución y las leyes reconocen a los partidos políticos como las instancias privilegiadas para la integración de la representación nacional. En la medida en que los partidos hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público constituyen también mecanismos de promoción para quienes tienen ambiciones políticas. Los rasgos organizativos de los partidos están fuertemente influenciados por la Constitución y las reglas electorales. En este sentido, la razón de que en México contemos con partidos fuertemente centralizados proviene de que la relación entre los dirigentes de los partidos y sus militantes ha sido mucho más importante que el vínculo electoral, es decir, la relación de los candidatos con sus distritos.

Si consideramos que el objetivo más importante para un legislador racional es hacer avanzar su carrera política, para lograrlo depende tanto de sus características personales como de las características del partido al que pertenece. La importancia relativa de estos dos componentes está definida primordialmente por las instituciones que regulan la elección de representantes.³⁴ En este sentido, según han señalado Cox y McCubbins, existe una especie de récord público, al que puede caracterizarse como las creencias que los ciudadanos se forman sobre las acciones, motivaciones y resultados atribuibles al partido nacional, del que todos los legisladores —y, en general, miembros del partido— se benefician.³⁵ Aunque el mantenimiento de un partido constituye un problema de acción colectiva, este dilema puede resolverse cuando la dirigencia partidista posee medios para

³⁴ Al respecto, véase Rein Taagepera y M. Shugart, Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems, New York, Yale University Press, 1989.

³⁵ G. Cox y M. McCubbins, op. cit., especialmente el capítulo 5.

recompensar un comportamiento disciplinado por parte de sus miembros, así como para castigar una conducta que se desvíe de la línea adoptada por el partido.

De acuerdo con las reglas electorales en México, son las dirigencias de los partidos quienes elaboran las listas de los candidatos que contendrán en las elecciones para ocupar los escaños de representación proporcional en el Congreso. El sistema de listas cerradas, de hecho, se considera la forma más pura dentro de la representación proporcional, en cuanto a que los electores sólo eligen el partido que prefieren, pero no votan por candidatos específicos. En tanto que las listas son cerradas, el orden que los candidatos incluidos en ella ocuparán no lo definen los electores, sino los dirigentes de los partidos.³⁶ Esta variante “otorga más poder (al menos potencialmente) al liderazgo central de los partidos que cualquier otro sistema electoral democrático, puesto que los líderes pueden decidir qué candidatos obtendrán las primeras posiciones en la lista”.³⁷ Si este control sobre las nominaciones de los candidatos a los espacios de representación se combina con la prohibición constitucional a la reelección consecutiva de los legisladores, el resultado es la falta de incentivos por parte de los legisladores para desarrollar una base de sustento electoral propia en sus distritos. Por ello, un diputado que desee hacer avanzar su carrera política en algún otro órgano de representación al término de su periodo en la Cámara de Diputados, y cuyas expectativas influyan en su comportamiento actual, tendrá más

³⁶ Sin listas de partido, especialmente las cerradas, es más fácil para los dirigentes locales de los partidos o incluso para los candidatos individuales diseñar campañas que se adapten a las necesidades locales, al mismo tiempo que se actúa dentro de un partido que puede ganar la presidencia. Así, en los sistemas donde no existen las listas de partidos, éstos presentan mayor diversidad interna. Pero cuando la definición de las candidaturas depende de un sistema de listas, incluso si éstas son abiertas, el liderazgo partidista posee el control sobre las nominaciones. Por ello, la oportunidad para expresar las inconformidades dentro del partido es más reducida cuando existe un sistema de listas que en su ausencia (S. Mainwaring y M. Shugart, *op. cit.*, p. 416).

³⁷ R. Taagepera y M. Shugart, *op. cit.*, p. 24

incentivos a observar una conducta disciplinada, que a apartarse de la línea trazada por la dirigencia del partido.

Asimismo, derivado de lo anterior, si la posibilidad de desarrollar carreras parlamentarias en México está tan limitada y los diputados dependen fuertemente del liderazgo nacional de su partido, resulta comprensible que los grupos parlamentarios, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, funcionen más como agentes de sus dirigencias nacionales que de sus electores. En este sentido, la autonomía de las fracciones parlamentarias es muy reducida. Así, “dado el carácter centralizado de los partidos en México, las organizaciones partidistas ‘consolidan’ jugadores institucionales con capacidad de veto formalmente separados por la Constitución. [Esto implica que] los grupos parlamentarios de un partido en la Cámara de Diputados y en el Senado no actúan independientemente [sino] como agentes de la dirigencia nacional del partido”.³⁸ Esta “consolidación” por parte de las organizaciones nacionales de los partidos, en la práctica, significa que, a pesar de que constitucionalmente corresponda sólo a los diputados la modificación, el análisis y la aprobación del presupuesto, su comportamiento estará guiado por la “línea” y la estrategia que adopte el liderazgo nacional de su partido y, en menor medida, el coordinador de la fracción del partido en la Cámara.³⁹

Las implicaciones de la disciplina partidista para las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no son fáciles de establecer, pero al menos puede señalarse que, en tanto que la disciplina observada permite un comportamiento más predecible por parte

³⁸ B. Nacif, “El desarrollo de contrapesos”, p. 9

³⁹ En consecuencia, la autonomía de los diputados, incluso si pertenecen a la comisión relevante, está considerablemente limitada. Esto no implica que en las comisiones no se lleven a cabo negociaciones entre los diputados provenientes de diferentes partidos, pero sí que estos acuerdos con frecuencia se ven socavados por la posición que adopte la dirigencia nacional de cada partido, puesto que ésta será la que finalmente asuma cada grupo parlamentario.

de los actores, facilita el intercambio entre el Ejecutivo y los partidos de oposición. Así, los presidentes pueden negociar principalmente con los líderes de los partidos, reduciendo el número de actores involucrados en las negociaciones y, por lo tanto, simplificando el proceso. Además, contarán con la certeza de que los acuerdos negociados por la dirigencia serán respetados por los legisladores individuales.⁴⁰

Sin embargo, es preciso establecer cierto matiz, puesto que no en todos los casos la disciplina partidista facilita los acuerdos entre poderes en una situación de gobierno dividido. De hecho, si un partido o una coalición opositora controla ambas cámaras del Congreso, y decide asumir una conducta claramente obstruccionista, la disciplina de los legisladores de oposición dificultará enormemente al Presidente establecer acuerdos que crucen las líneas partidistas.

En todo caso, a partir de la experiencia reciente sobre la formación de coaliciones legislativas en asuntos de gran trascendencia puede desprenderse que, aún existiendo diferencias entre los legisladores pertenecientes a un mismo partido, al momento de la votación en el pleno, el comportamiento de los legisladores pocas veces se aparta de la línea definida por la dirigencia nacional de su partido. Por ello es que, en lugar de referirme a la posición del legislador medio en la Legislatura, asumiré una posición única para cada partido, dado que sus líderes nacionales son quienes definen la estrategia que seguirán sus legisladores al momento de emitir su voto.

⁴⁰ S. Mainwaring y M. Shugart, *op. cit.*, p. 419

5. La negociación presupuestal de 1997: incongruencia en las posiciones de política

Mientras que en 1997, recién conformada la nueva Legislatura, los cuatro partidos de oposición se unieron en lo que entonces se denominó el *Grupo de los Cuatro (G-4)* o *bloque opositor*, mediante el cual lograron la instalación del órgano de gobierno de la Cámara, así como un reparto equilibrado del sistema de comisiones, en las discusiones de política sustantiva, esta alianza se fragmentó. En el caso concreto del paquete económico (Presupuesto, Ley de Ingresos y Miscelánea Fiscal) el PAN votó junto con el PRI a favor del proyecto presupuestal del Ejecutivo y de la Ley de Ingresos, mientras que el *G-4* votó a favor de la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Sin duda, la conformación del *Grupo de los Cuatro* al inicio de la Legislatura generó muchas expectativas en torno a su capacidad de articular políticas distintas a las del Ejecutivo. Mientras que durante casi seis décadas la penetración del Ejecutivo en el Congreso había significado su virtual *absorción*, la desaparición, o al menos el relajamiento de una de las facultades metaconstitucionales en que se sustentaba el poder presidencial, la del gobierno unificado, representaba la posibilidad de que ahora una mayoría legislativa pudiera construir un poder independiente del Ejecutivo. En el ámbito presupuestal, esta capacidad de veto, de hecho, podía traducirse en una capacidad de impulsar una política de gasto distinta.

La nueva composición de la Cámara de Diputados, significaba, en términos de Tsebelis, la aparición de un actor institucional con capacidad de veto. No obstante, puesto que la pérdida de la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara por parte del PRI tampoco significó la constitución de un nuevo actor partidista con capacidad de veto, el término *mayoría opositora*, no carecía de dificultades. Mientras que la unión de los partidos de oposición pudo haber sido muy exitosa para la distribución de los cargos más importantes

(como las presidencias y secretarías de comisiones), esta coalición no se podía extrapolar fácilmente al terreno de la definición de políticas. En este sentido, de mantenerse unida, la coalición opositora podía erigirse efectivamente como un actor con capacidad de veto, pero esto no necesariamente implicaría cambios en la política. Es decir, si las diferencias entre los principales partidos del *Grupo de los Cuatro* (el PAN y el PRD) eran de tal magnitud que impidieran configurar una propuesta distinta a la del Ejecutivo, el veto opositor no daría lugar a un cambio en la política, sino simplemente a una parálisis institucional.

Desde el punto de vista del Ejecutivo, la nueva composición de la Cámara de Diputados, implicaba la necesidad de obtener el apoyo de un segundo partido con el fin de lograr una mayoría que respaldara su propuesta presupuestal. Sin embargo, no necesariamente tenía que depender de uno de ellos en particular: podía negociar el apoyo del PAN a ciertas iniciativas y el del PRD respecto de otras.⁴¹

Cabe señalar que, sin duda alguna, el peor escenario para todos los actores involucrados hubiera sido que se generara una parálisis gubernamental por no contar con un presupuesto aprobado al inicio del año fiscal. Además, podría suponerse que si el Presidente cumplía en someter su proyecto presupuestal “en tiempo y forma”, lo más probable es que, en esa dinámica de asignación de culpas mutuas entre poderes, quien se vería más afectado sería el Legislativo.⁴²

⁴¹ Así, señala Kaare Strom, mediante la negociación *ad hoc* de cada *issue*, el gobierno puede obtener el apoyo del compañero “menos caro” de la coalición. Asimismo, esta estrategia puede resultar especialmente ventajosa si diferentes dimensiones de política tienen también una importancia distinta para los partidos de oposición (Kaare Strom, Minority Government and Majority Rule, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, capítulo 2).

⁴² En este sentido, podría decirse que el Ejecutivo cuenta con la capacidad de imponer pérdidas sobre grupos poderosos, en este caso, los partidos de oposición. Esta es una de las capacidades más importantes de un gobierno, según Weaver y Rockman, para evaluar su efectividad, en tanto que le permite mantener sus prioridades ante un entorno adverso (R. K. Weaver y B. Rockman, “Assesing the Effects of Institutions”, en R. K. Weaver y B. Rockman (eds.), Do Institutions Matter ? Government Capabilities in the United States and Abroad, Washington, Brookings Institutions, 1993, p. 30).

La primera negociación que ocurrió en el nuevo escenario de gobierno dividido fue la que se llevó a cabo en 1997 para definir el presupuesto de 1998. Desde antes de que el presupuesto fuera presentado a la Cámara (el 11 de noviembre), los partidos de oposición plantearon cuáles eran las propuestas que esperaban ver reflejadas en el presupuesto de 1998. El 4 de noviembre el PRD publicó un desplegado en donde presentaba sus principales propuestas en materia de ingreso y gasto. En cuanto al primer rubro, pugnaba por una reducción en la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 15 al 10 %, y exentar de este impuesto el consumo de gas, electricidad y diesel, la eliminación del impuesto al activo para las empresas, un esquema impositivo más progresivo e impuestos al capital financiero y especulativo. En cuanto a los egresos, abogaba por un incremento en el gasto público, particularmente en el gasto educativo, programas de apoyo a deudores, los dirigidos al desarrollo rural, la vivienda y los programas contra la pobreza. Asimismo, respaldaba un aumento en las participaciones federales, incluyendo un programa de apoyo para la deuda pública acumulada del Distrito Federal y un incremento real de 5% al salario de los servidores públicos, que además debía extenderse al salario mínimo.⁴³ En suma, el PRD defendía una reducción en los ingresos tributarios y una expansión en el gasto, cuyo resultado sería un déficit público estimado no menor al 3% del PIB.

El PAN, por su parte, desplegó su propio manifiesto el 14 de noviembre, donde proponía un presupuesto balanceado –posteriormente esta propuesta se modificaría para ubicar la cifra de déficit público en 1% como proporción del PIB, menor a la estimación gubernamental de 1.25%. En cuanto a la tasa del IVA, proponía una reducción de tres

⁴³ Este aumento era superior en tres puntos porcentuales al aumento nominal de 14% planteado por el gobierno. Cabe señalar que la extensión al aumento del salario mínimo no es una facultad que corresponde a la Cámara de Diputados, sino a la Comisión de Salarios Mínimos.

puntos porcentuales (del 15 al 12%), en lugar de la de 5%, planteada originalmente y la exención de este impuesto a los artículos de primera necesidad. Otra demanda planteada por Acción Nacional era la eliminación del impuesto al activo, con el objeto de incentivar la inversión productiva. En cuanto al gasto, demandaba un incremento del 20 al 23% en las participaciones federales dirigidas a los estados y municipios y la reducción del gasto burocrático. Este último aspecto contemplaba la desincorporación de PIPSA⁴⁴ y del periódico El Nacional, pero también se extendía a la compactación de algunas estructuras burocráticas en los estados, concretamente de las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Turismo, Contraloría y Reforma Agraria.

Como puede observarse, el PAN y el PRD coincidían en su demanda de reducir la tasa del IVA –aunque en diferentes proporciones--, así como en la de exentar a los bienes y servicios de consumo básico de este impuesto. Por el lado del gasto, también parecía haber coincidencia en algunas propuestas, como el incremento de los recursos para estados y municipios, la eliminación de la “partida secreta” del Presidente,⁴⁵ transparentar los sueldos y salarios de los funcionarios públicos, reducir el gasto burocrático y dispendioso de la administración federal, así como aumentar diferentes rubros dentro del gasto social (salud, educación, vivienda, desarrollo agropecuario, etc.).

El 11 de noviembre el titular de la Secretaría de Hacienda Guillermo Ortiz presentó formalmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de

⁴⁴ Productora e Importadora de Papel, Sociedad Anónima. Era una empresa paraestatal que se acordó privatizar como resultado de la negociación.

⁴⁵ El párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 constitucional señala que: “No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los Secretarios por acuerdo del Presidente de la República”. El peso de este ramo dentro del gasto programable se ha ido reduciendo en los últimos años. Así, mientras que en 1988 representaba el 15% del gasto programable, en 1997 sólo significó el 6.5%. No obstante, es más bien su carácter discrecional y secreto lo que ha generado gran controversia.

Presupuesto de Egresos para 1998. El titular de Hacienda, estableció que la política de gasto “se proponía avanzar en cinco grandes líneas”:⁴⁶

1. Fortalecer el gasto social mediante un aumento del 10% respecto del monto asignado en 1997, destacando particularmente los recursos destinados a cubrir las obligaciones que el gobierno federal había contraído dentro del nuevo sistema de pensiones contemplado en la reforma a la Ley del Seguro Social. Se planteaba también un crecimiento importante en los recursos destinados a salud y educación.
2. Crecimiento de 25% de los recursos destinados al combate a la pobreza extrema.
3. Avanzar en materia de federalismo, con la creación de la figura de las aportaciones federales a las entidades federativas y municipios, iniciativa que se concretaría en la Ley de Coordinación Fiscal.
4. Hacer más transparente el ejercicio de los recursos contemplados en el ramo 23, donde se incluía la “partida secreta” del Presidente. Las previsiones salariales y económicas (recursos destinados a cubrir incrementos salariales, estímulos, compensaciones, etc.) contempladas en ella serían transferidas directamente a los presupuestos de las diferentes dependencias, lo cual implicaría una reducción de 70% en este ramo.
5. Finalmente, se proponía un aumento superior al 30% en términos reales en la inversión impulsada por el sector público, dando prioridad al fortalecimiento de los sectores estratégicos.

Desde un primer momento fue evidente que una de las prioridades del Ejecutivo era contar con un nivel de gasto público que fuera congruente con la suma de ingresos que se

⁴⁶ Poder Ejecutivo Federal, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998. Exposición de motivos e iniciativa de decreto, p. 5

estimaban disponibles para ese año. Aún cuando se señalaba que en la distribución del gasto programable se daría prioridad al gasto social,⁴⁷ el crecimiento de éste último tendría límites claramente definidos. Así, en la Exposición de Motivos de su proyecto presupuestal, el Ejecutivo señalaba:

Disciplina en el gasto es limitar las erogaciones y los compromisos a la disponibilidad de recursos estables y permanentes, y su propósito es disminuir la presión que el gobierno ejerce sobre los mercados financieros cuando recurre a los empréstitos para financiar erogaciones que superan a sus ingresos. Si la mayor parte del gasto público se financia con fuentes estables y permanentes, entonces se fortalece el ahorro interno y con ello, el país estará en condiciones de alcanzar tasas de crecimiento sostenidas.⁴⁸

En este sentido, las autoridades hacendarias del Ejecutivo señalaban que un déficit fiscal por encima del 1.25% del Producto Interno Bruto (PIB) no sería financiable y significaría un riesgo para la estabilidad macroeconómica del país. El PRD, en cambio, se mostraba a favor de un déficit de alrededor de 3%, derivado de la combinación que resultaba de la disminución de los ingresos tributarios y una considerable expansión del gasto social. El PAN, por su parte, defendía que el déficit no fuera superior al 1% del PIB, para lo cual era necesario recortar significativamente el gasto gubernamental, particularmente el gasto corriente.

El nivel de déficit preferido por el Ejecutivo (y respaldado por la representación de su partido en ambas Cámaras) era intermedio entre el del PAN y el del PRD, pero

⁴⁷ El gasto programable está constituido por aquellas erogaciones que se pueden identificar con programas específicos, mientras que el no programable incluye las participaciones a estados y municipios, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y el costo financiero de la deuda. En su proyecto el Ejecutivo proponía que los recursos destinados a elevar el bienestar social crecieran a una tasa dos veces superior al crecimiento del gasto programable, mientras que la asignación destinada al combate de la pobreza extrema, tuviera un crecimiento cinco veces superior al crecimiento del gasto programable (Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998, Exposición de motivos e iniciativa de decreto, p. 3).

⁴⁸ Ibid., p. 1.1 y 1.2

considerando que esta cifra era más bien un “techo” que no se consideraba prudente rebasar, podía esperarse que, en términos generales, la posición del PAN pareciera más atendible que la del PRD, puesto que ésta se alejaba considerablemente de la disciplina fiscal defendida por el gobierno.

No obstante, es necesario hacer una precisión importante dado que la propuesta sostenida por el PAN era más compleja que un simple cálculo aritmético. Lo que le permitía a este partido defender una disminución en los impuestos y, al mismo tiempo, mantener en sus cálculos una cifra de déficit no superior al 1% del PIB residía no solamente en el recorte que se haría al gasto, sino además, en el supuesto de que la reducción del IVA no impactaría negativamente sobre la recaudación.⁴⁹ El argumento defendido por el PAN era que la disminución impositiva tiene un impacto favorable sobre el ingreso real de las personas, estimulando el crecimiento y el consumo, por lo que también permite un aumento en la recaudación.⁵⁰ Así, aún con una disminución en la tasa del IVA, los diputados del PAN consideraban que podía mantenerse una cifra de déficit público de 1% del PIB, como ellos proponían.

El Cuadro 5 muestra las preferencias de política en materia de ingreso y gasto prevalecientes entre los diputados del PAN y del PRD. En él destaca el hecho de que, salvo en materia de subsidios y, en menor medida, en cuanto a los niveles impositivos, las diferencias entre uno y otro partido son considerables. En materia de déficit público, por

⁴⁹ Así, el diputado Gerardo Buganza del PAN sostenía: “Cuando el IVA subió en 1982, del 10 al 15 por ciento en términos reales los ingresos disminuyeron tanto del IVA como del ISR; en cambio cuando en 1992 el IVA disminuyó del 15 al 10%, (los ingresos por ambos impuestos) en términos reales se incrementaron; y una vez más, cuando en 1995 se volvió a subir la tasa del 10 al 15 por ciento los ingresos del IVA e ISR en términos reales disminuyeron nuevamente” (Gerardo Buganza, “El IVA no provoca un desequilibrio en las finanzas públicas”, Boletín de prensa, 10 de diciembre de 1997, p. 1).

⁵⁰ El argumento en torno a los efectos de la disminución impositiva en la recaudación es característico de lo que se denomina como *supply-side economics*, y los mejores ejemplos de este tipo de políticas son las llevadas a cabo Ronald Reagan en Estados Unidos.

ejemplo, pueden apreciarse cuando se relacionan los niveles impositivos con los de gasto. En este sentido, una amplia mayoría de diputados del PRD (86%), prefería mantener los niveles impositivos pero al mismo tiempo aumentar el gasto, mientras que un porcentaje muy elevado de diputados del PAN (75%) prefería disminuir tanto las tasas impositivas como el nivel de gasto. En realidad, este dato no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que, el PAN tradicionalmente ha buscado una disminución de la participación del Estado en la economía y una reducción en los impuestos, mientras que el PRD está a favor de una política de gasto más expansiva donde el papel del Estado sea preponderante.

Asimismo, otra diferencia sustancial entre el PAN y el PRD se aprecia con respecto a la política redistributiva. Concretamente, en lo que se refiere al Impuesto Sobre la Renta (ISR), que grava en forma directa el ingreso de las personas y de las empresas, una amplia mayoría de los diputados perredistas (91%) estaba a favor de aumentar la progresividad de este impuesto, mientras que entre los diputados del PAN las opiniones se encontraban mucho más divididas: el 60% de ellos prefería aumentar su progresividad y el 40% restante se manifestaba por reducir el ISR en todos sus niveles. Sin embargo, durante la discusión presupuestal, el debate no se centró en la posibilidad de redistribuir el ingreso mediante la política tributaria. Los planteamientos en este sentido fueron más bien aislados y, en general, la discusión se centró en la tasa del IVA y, en menor medida, en la modificación del impuesto al activo. Respecto del ISR, los partidos acordaron posponer la discusión para el siguiente año.

Cuadro 5

Preferencias de política entre los diputados del PAN y del PRD

	Panistas (%)	Perredistas (%)
Gasto gubernamental y tasas impositivas		
Disminuir gasto y reducir tasas impositivas	75	13.6
Aumentar el gasto y mantener las tasas impositivas actuales	25	86.4
Total	100	100
Impuesto al Valor Agregado (IVA)		
Reducir el IVA a una tasa uniforme	50	9.1
Reducir el IVA a los bienes de consumo básico y aumentarlo en los bienes de lujo	50	90.9
Total	100	100
Impuesto Sobre la Renta (ISR)		
Reducir el ISR en todos los niveles	40	9.1
Aumentar la progresividad del ISR	60	90.9
Total	100	100
Subsidios		
Los subsidios deben dirigirse a los más pobres	90	90.9
Los subsidios deben beneficiar a todos por igual	10	9.1
Total	100	100
Niveles impositivos		
Aumentar impuestos para obtener más recursos para programas sociales	8	12
Neutral	20	28
Reducir impuestos para que la inversión crezca	72	60
Total	100	100
Fuente: Federico Estévez y B. Magaloni, "Hostages: Parties and their Constituencies in the Budget Battle of 1997", Documento preliminar, Departamento de Ciencias Sociales, ITAM, 1998, con base en la Encuesta desarrollada por Rafael Giménez y Vidal Romero del Departamento de Investigación del Periódico <u>Reforma</u> .		

Por el momento, basta con señalar que, atendiendo a las preferencias de política en materia de ingreso y gasto, había enormes diferencias, tanto entre el Ejecutivo y los partidos de oposición, como entre estos últimos, lo que puede constatarse con las cifras que proponían de déficit, la progresividad de ciertos impuestos, así como el monto de gasto preferido por cada uno de ellos. En este sentido, las declaraciones que permearon el debate aludiendo a la posibilidad de que *la mayoría opositora* transformaría el curso mismo de la política económica parecen, por lo menos, desmedidas.

En cuanto a las reacciones suscitadas en torno al Proyecto de Presupuesto de Egresos y a la iniciativa de Ley de Ingresos tras su presentación en la Cámara, los partidos de oposición señalaron que, si bien en el primero de ellos, se habían incorporado algunas de sus principales demandas, en materia tributaria ocurría exactamente lo contrario: el Ejecutivo planteaba que, ante la vulnerabilidad a la que estaba sometida la economía, la elevada evasión fiscal y la enorme dependencia de los ingresos federales respecto de la recaudación petrolera, no había prácticamente ningún margen para modificar impuestos.

Más allá de los argumentos de carácter eminentemente técnico o económico de las cifras planteadas, cabe suponer que el Ejecutivo decidió no hacer concesiones en materia de ingresos, puesto que la capacidad de veto de la Cámara de Diputados en este rubro no es absoluta, a diferencia de la que posee respecto del presupuesto de egresos. Así, el Ejecutivo requería contar con el respaldo de una mayoría en la Cámara de origen para la aprobación de su iniciativa de ingresos, pero si los partidos de oposición introducían cambios con los cuales no estuviera de acuerdo, éstas podían ser fácilmente desechadas por el PRI en el Senado. De cualquier manera, la multiplicación de etapas por las que habría de pasar la Ley de Ingresos y el efecto que esta tendría sobre la discusión del presupuesto —dado que, por disposición constitucional, los diputados no podrían aprobar el presupuesto sin haber autorizado los ingresos— complicarían mucho el panorama. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, por un acuerdo entre el PRI y el PAN, la discusión tributaria, que fundamentalmente se centró en la modificación de la tasa del IVA, no frenó la aprobación de todo el “paquete presupuestal”.

A diferencia de lo que sucedía en materia de ingresos, con respecto al presupuesto las reacciones de los partidos de oposición fueron mucho más favorables, al menos en un primer momento. Mientras que el PAN reconocía que el Ejecutivo había incluido una de

sus principales demandas, como lo era el fortalecimiento del federalismo, el PRD, por su parte, admitía que con el aumento del gasto social se atendía uno de sus reclamos más importantes. Así, una diputada de este partido expresó: “coincidimos plenamente en que se hace un esfuerzo por aumentar el gasto social. Es el rasgo más positivo que nosotros observamos. Y, desde luego, una voluntad que en muchos años no se veía de practicar la coordinación fiscal, aunque la asignación es insuficiente”.⁵¹

Aunque existía cierta insatisfacción respecto del monto de algunas partidas presupuestales, los reclamos de los partidos no dieron lugar a la formulación de un proyecto alternativo. Los partidos de oposición demandaban el incremento de diferentes rubros del gasto social, pero no había una propuesta articulada que permitiera hablar de un presupuesto alternativo, ni todas las propuestas de modificación tenían la misma importancia para el PAN que para el PRD.

⁵¹ Declaraciones de la diputada Dolores Padierna del PRD, cit. en Carlos Acosta y A. Delgado, “El Ejecutivo hizo concesiones al PAN y al PRD en el Presupuesto de Egresos, pero ignoró todas sus propuestas en materia de ingresos”, *Proceso*, 1098 (1997), p. 14

Conclusiones

La nueva composición de la Cámara de Diputados significó la aparición de un actor con capacidad de veto a la política presupuestal del Ejecutivo. No obstante, los procedimientos que definen el proceso presupuestal, así como el peso de los diferentes partidos en las dos cámaras del Congreso, condicionan la efectividad para ejercer esa capacidad de veto.

Por una parte, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del PRI, sin que, al mismo tiempo, algún partido lograra por sí mismo conformar una nueva mayoría implicó que ahora todos los partidos deberían negociar la aprobación de las iniciativas de ley. Por la otra, no debe perderse de vista que el control priísta del Senado supuso ciertas restricciones al poder que una coalición ganadora de oposición en la Cámara podía ejercer, aún tratándose de una decisión que competía de manera exclusiva a ésta, como lo es la aprobación de la política presupuestal del Ejecutivo.

La estrecha vinculación que existe en la discusión entre ingresos y egresos implica que en un “juego presupuestal amplio” que considere ambos aspectos, el PRI sigue representando un actor partidista con capacidad de veto: una coalición opositora no podrá modificar impuestos, por ejemplo, sin contar con el respaldo de ese partido en el Senado. Por otra parte, para la aprobación del presupuesto y de la Ley de Ingresos, en principio, el PRI no tendría que depender de un solo partido para construir una coalición ganadora. Podría elegir al aliado menos costoso en términos de las concesiones de política que habría de ofrecerle a cambio de su voto favorable.

¿ Cuáles son las implicaciones de que ningún partido cuente con la mayoría de los votos en la Cámara de Diputados que requeriría para aprobar por sí mismo ciertos cambios al presupuesto de egresos y de que, no obstante, el PRI la conserve en el Senado ? Desde mi punto de vista, el PRI sigue constituyendo un actor partidista con capacidad de veto sobre la

discusión presupuestal, a menos que una *mayoría opositora* sólo intente llevar a cabo algunas reasignaciones de recursos dentro de ciertos límites presupuestarios claramente definidos –que no es un asunto menor, si pensamos que anteriormente los presupuestos se aprobaban casi intactos. Esto implica que si la discusión presupuestal se extendía más allá de algunas reasignaciones en el gasto, es decir si se consideran variaciones en el déficit, en las tasas impositivas, etc., el PRI estaba en una mejor posición para negociar el apoyo de alguno de los otros partidos.

En todo caso, para que la capacidad de veto a las políticas del Ejecutivo por parte de una coalición opositora no se traduzca simplemente en una parálisis, sino en la articulación de una política alternativa, es necesario atender a las diferencias de política entre el PAN y el PRD. Como pudo apreciarse en el último apartado, aunque existían ciertos puntos de coincidencia entre estos partidos, las diferencias que mantenían en materia de ingreso-gasto también eran significativas. Mientras que el PAN estaba a favor de una reducción impositiva más o menos generalizada, así como de una disminución en el gasto gubernamental, el PRD apoyaba una política expansiva en el gasto. Pero, más importante aún: la propuesta presupuestal del Ejecutivo, respaldada por el PRI, se ubicaba en una posición intermedia entre las preferencias del PAN y las del PRD, por lo que estaba en mejor posición para negociar ciertas concesiones de política con alguno de ellos.

CAPÍTULO III

LA FORMACIÓN DE UNA COALICIÓN LEGISLATIVA EN TORNO A UN PRESUPUESTO DE GASTO

Introducción

Hasta ahora me he referido a las consecuencias que la emergencia de la Cámara de Diputados como un actor institucional con capacidad de veto tiene para la modificación y aprobación del presupuesto de egresos, en términos de la necesidad de los partidos y del Ejecutivo de construir una coalición en torno a un proyecto de gasto determinado. En este apartado, sin embargo, me interesa vincular el desarrollo de contrapesos partidistas a la administración con la producción de una política de gasto determinada, o en otras palabras, las implicaciones de un gobierno dividido para la “estabilidad” (*gridlock*) o cambio en la política presupuestal.¹ Es decir, más allá de que un desacuerdo entre los poderes podría generar una parálisis institucional, como frecuentemente argumentan los críticos de los regímenes presidenciales, lo que me interesa analizar son los resultados de política que podemos esperar de la negociación de ciertos aspectos presupuestales e impositivos planteados por el Ejecutivo y los partidos dentro de la agenda de discusión.

En el capítulo anterior expuse que el desarrollo de contrapesos al poder presidencial no necesariamente conduce a la articulación de una política de gasto distinta, tanto por las restricciones derivadas de la capacidad de veto del PRI en el Senado sobre las iniciativas de ingresos, como por las propias diferencias de política entre los partidos de oposición.

¹ Evidentemente, la principal limitación para este análisis es el hecho de que hasta el momento sólo hemos presenciado dos negociaciones presupuestales con esta nueva composición de fuerzas en la Cámara de Diputados y que sólo me referiré marginalmente a la segunda. Sin embargo, creo que algunos rasgos interesantes pueden comenzar a perfilarse desde ahora.

El propósito de este capítulo es mostrar cómo la reactivación de frenos y contrapesos al poder del Ejecutivo no necesariamente implica una parálisis gubernamental, entendida como la imposibilidad de que los poderes superen sus diferencias y aprueben un presupuesto. Sin embargo, el desarrollo de estos frenos y contrapesos puede significar mayor “estabilidad” en las políticas, es decir una ausencia de cambio. Esta “estabilidad” en ocasiones es atribuible a los procedimientos legislativos —como cuando, por ejemplo, la norma establece requisitos supramayoritarios para aprobar una legislación—pero en otras, simplemente es el resultado de la imposibilidad de los actores de diseñar una propuesta alternativa.

La noción de partido “pivote” que incorporo aquí, permite explicar la formación una coalición presupuestal, a partir de las reglas del proceso presupuestal, las preferencias de los actores y la política actualmente en curso (*statu quo*). Los dos primeros elementos ya fueron analizados, respectivamente, en los capítulos 1 y 2. En este capítulo introduciré el tercero de ellos para explicar las condiciones en las que cabe esperar un cambio de política. En este sentido, la teoría de pivotes brinda una herramienta analítica de enorme utilidad par explicar y predecir los resultados de política que cabría esperar del proceso de negociación presupuestal.

En el primer apartado planteo el debate generado recientemente en torno a la presencia de un gobierno dividido en términos de la capacidad de un Presidente para llevar adelante sus políticas gubernamentales cuando éstas deben someterse a la aprobación de un actor institucional con capacidad de veto, como lo es una mayoría en el Congreso. Esta discusión se centra en cómo la presencia de ciertos frenos y contrapesos al poder

gubernamental influye en los resultados de política que se generan.² En el segundo apartado revisaré brevemente el concepto de la “coalición mínima ganadora”, así como el ejercicio de política distributiva que supone su formación.³

El resto del capítulo está dedicado a la aplicación de la teoría de pivotes en ciertos aspectos de la negociación presupuestal de 1997 (para definir el presupuesto de 1998) con el fin de analizar las condiciones para la estabilidad y el cambio en esas políticas concretas. Asimismo, me referiré a la discusión de 1998 (para definir el presupuesto de 1999), con el fin de ejemplificar un escenario dinámico donde, ante una modificación abrupta del *statu quo*, los actores que negocian (el Ejecutivo y el partido “pivote”) deben ceder en sus posiciones, con el objeto de evitar no sólo los costos del desacuerdo, sino también la producción de un desequilibrio fiscal mayor.

² Cabe señalar que en ciertos sistemas políticos, como el estadounidense, la producción de un *gridlock* no es un resultado exclusivo de los gobiernos divididos, sino también de los unificados. En gran medida, este hecho es atribuible a las características de los partidos políticos.

³ Aunque la negociación presupuestal es un claro ejemplo de política distributiva, la naturaleza del tipo de legislación sobre la cual se debate provee, al mismo tiempo, ciertas oportunidades para la búsqueda de acuerdos. Dado que el presupuesto constituye una especie de *omnibus bill* —una legislación compuesta por varias iniciativas individuales que guardan relación entre sí— dentro de un mismo documento de política los actores pueden encontrar cierto margen para acercar sus posiciones. Por otra parte, la posibilidad de que a lo largo de la negociación el presupuesto se modifique hace que los legisladores no tengan que enfrentar una decisión del tipo “tómelo o déjelo” (*take-it-or-leave-it proposal*) respecto de la propuesta del Ejecutivo, sino hasta que el dictamen llegue al pleno, cuando por lo general ya ha sido enmendado. Esto permite que los actores moderen sus posiciones, evitando la polarización, aunque, por supuesto, no puede descartarse que se produzca un desacuerdo.

1. Gobierno dividido y “estabilidad” en las políticas

Una de las discusiones que ha cobrado mayor importancia en los últimos años ha sido el de los resultados de política⁴ que pueden derivarse cuando se está en presencia de un gobierno dividido. En Estados Unidos, donde durante doce años consecutivos, de 1980 a 1992, se han producido gobiernos divididos y a partir de la posguerra ha sido mayor el número de gobiernos divididos que unificados, el debate sobre sus efectos ha experimentado un gran auge.

Por lo general, tanto entre los estudiosos del gobierno estadounidense, como entre los directamente involucrados en su actividad, parecería haber consenso en torno a que el gobierno dividido se puede asociar con alguno de los siguientes términos: intereses partidistas, deficiente desempeño gubernamental, incoherencia en las políticas, inacción, arreglos terminantes, inmovilidad, parálisis o “empate” entre poderes (*gridlock*). Así, un reclamo ampliamente difundido parecería ser que “el moderno fenómeno del gobierno dividido es la razón principal de que ahora tengamos parálisis en el gobierno la mayor parte del tiempo”.⁵

En cambio, existe una creencia muy difundida de que en un gobierno unificado, el Presidente estará en mejores condiciones de llevar a buen término su agenda legislativa, puesto que contará con el respaldo de la representación de su partido en el Congreso. Morris Fiorina ha sintetizado claramente este punto de vista, refiriéndose a los resultados de la elección presidencial de 1992 en Estados Unidos, así como a sus repercusiones inmediatas en las expectativas de los actores:

⁴ Por resultados de política me referiré a la producción legislativa en un sentido amplio (iniciativas, decretos, proyectos gubernamentales que se apoyan en una modificación legal, reformas constitucionales, etc.)

⁵ Lloyd Cutler, “Now Is the Time for All Good Men”, *William and Mary Law Review*, 30 (1989), p. 350, cit. por Keith Krehbiel, “Institutional and Partisan Sources of Gridlock. A Theory of Divided and Unified Government”. *Journal of Theoretical Politics* 8 (1), 1996, p. 9

Cuando Bill Clinton fue electo, los defensores de un gobierno activista sintieron un alivio. Reinstalado el gobierno unificado, el país podía esperar nuevamente programas innovadores, una acción gubernamental decisiva y un desempeño institucional eficiente. Estas no eran sólo expectativas exageradas provenientes de observadores ingenuos. Los líderes experimentados del Congreso convencieron al Presidente Clinton de que debía ignorar a los Republicanos moderados y adoptar una estrategia legislativa que recayera exclusivamente en la mayoría Demócrata en el Congreso. Por su parte, Clinton imprudentemente anunció que esperaba que sus primeros 100 días fueran el periodo más productivo desde Franklin Roosevelt.⁶

De alguna manera, este punto de vista --apoyado por los defensores de la teoría del partido responsable-- implícitamente supone también que la existencia de un gobierno dividido es sinónimo de que se produzca un “empate” entre los poderes, entendiendo por él particularmente parálisis. Sin embargo, por lo menos dos evidencias sobre el funcionamiento del gobierno estadounidense han venido a poner en entredicho esta creencia. Por un lado, está el hecho de que buena parte de las coaliciones legislativas que han apoyado la aprobación de las iniciativas presidenciales en los últimos años han tenido una composición bipartidista, es decir, que algunos legisladores provenientes de un partido distinto al del Presidente han votado a favor de los proyectos de éste. Por otra parte, el control de la cámara baja, la cámara alta o ambas por parte del partido en el gobierno tampoco ha representado una garantía de que las políticas del Ejecutivo serán aprobadas. En términos de la producción legislativa generada durante el periodo en que el partido del Presidente norteamericano ha contado con la mayoría en el Congreso, tampoco parecería haber evidencia empírica para sustentar las creencias propias de la visión predominante. Así, en su investigación, publicada en 1991, Mayhew encontró que en el caso de la legislación no trivial del Congreso, es decir, la aprobación de leyes importantes o

⁶ Morris Fiorina, Divided Government, Boston, Allyn and Bacon, 1996, p. 159

investigaciones sobre el desempeño gubernamental a las que se les había dado una gran publicidad, las diferencias entre los gobiernos unificados y divididos eran prácticamente inexistentes.⁷

Frente a estos descubrimientos inesperados, algunos autores han mostrado la necesidad de estudiar el concepto de *gridlock* o empate desde una perspectiva distinta. Mientras que, por lo general, se le ha asociado con la idea de una parálisis gubernamental, recientemente Keith Krehbiel ha estudiado uno de sus aspectos menos explorados:⁸ la propensión de las políticas existentes a ser impermeables al cambio, a pesar de las preferencias de una mayoría popularmente electa que busca establecer nuevas políticas. Así, un *gridlock* representa “una política o conjunto de políticas en equilibrio”, es decir, una situación en la cual ninguna de las partes puede mejorar su posición en forma unilateral, por lo que el cambio en las políticas no se producirá.⁹

En este sentido, hay que hacer una distinción importante: mientras que una parálisis gubernamental puede ser el resultado de que una minoría bloquee la aprobación de una nueva política, la “estabilidad” en las políticas simplemente significa que no pudo construirse una propuesta alternativa para reemplazar la política en curso, es decir, el *statu quo*.

⁷ Ver David Mayhew, Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990, New Heaven, Yale University Press, 1991.

⁸ Keith Krehbiel ha desarrollado una de las teorías más novedosas sobre la formación de coaliciones legislativas aplicable tanto a los gobiernos divididos como a los unificados, con un enorme poder explicativo y predictivo. Su artículo “Institutional and Partisan Sources of Gridlock. A Theory of Divided and Unified Government”, Journal of Theoretical Politics, vol. 8, no. 1 (1996) se incorporó posteriormente como un capítulo dentro de la obra del mismo autor Pivotal politics. A Theory of U. S. Lawmaking, Chicago, The University of Chicago Press, 1998.

⁹ Un equilibrio de Nash es aquél en el que la estrategia de cada jugador es la mejor respuesta a la estrategia del otro jugador. Un vez en equilibrio, ningún jugador tiene incentivos para cambiar unilateralmente su estrategia.

Hasta el momento, pareciera no haber acuerdo sobre si existe una vinculación entre la posibilidad de que se produzca un empate y la presencia de un gobierno dividido. En este sentido, puede señalarse que, cualquiera que fuese el resultado de una investigación empírica sobre los efectos de política producidos durante un gobierno dividido, tendríamos más elementos de juicio si existiera una teoría al respecto. Sin embargo, como bien ha señalado Sundquist, “para bien o para mal, la discusión sobre los méritos relativos de un gobierno unificado y de uno dividido tiene que darse en términos abstractos”.¹⁰ Hasta ahora los intentos más significativos, tanto teóricos como empíricos, por estudiar las causas¹¹ y consecuencias de los gobiernos divididos se refieren a la experiencia estadounidense, con su muy particular proceso legislativo e instituciones políticas. No obstante, el instrumental analítico provisto por la teoría de pivotes de Krehbiel, puede adaptarse a las circunstancias imperantes en México. Ciertos ajustes son necesarios, como por ejemplo, que en nuestro sistema *el juego presupuestal* se estructura alrededor de los partidos, como actores unitarios --y no de los legisladores individuales—, así como el hecho de que el proceso presupuestal mexicano contemple menos actores con capacidad de veto de los que existen en el proceso legislativo estadounidense.¹² En cierto sentido, el hecho de que en México el juego se estructure alrededor de los partidos hace que la negociación sea relativamente menos compleja o más predecible, puesto que al menos

¹⁰ James L. Sundquist, “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States, *Political Science Quarterly*, 103 (1988-1989), p. 629.

¹¹ Una explicación sobre las causas de la aparición de gobiernos divididos en Estados Unidos puede encontrarse en Gary Jacobson, “The Persistence of Democratic House Majorities”, en Gary Cox y S. Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 57-86.

¹² En este sentido, el hecho de que el proceso legislativo norteamericano esté sometido a más actores con capacidad de veto, y al mismo tiempo, otorgue a ciertas minorías el derecho de bloquear una legislación marca diferencias significativas respecto de los procedimientos legislativos en México. Respecto del poder de esas minorías destaca particularmente una práctica legislativa dilatoria, conocida como la del *filibuster*, que Krehbiel incorpora en su teoría de pivotes.

podemos suponer que el Presidente contará con el apoyo de su partido en ambas cámaras del Congreso, lo que no necesariamente es cierto en el caso de Estados Unidos.

Nuestra experiencia histórica se limita al control de la Presidencia por parte del PRI –en donde el *líder de facto* de este partido en realidad ha sido el Presidente de la República-- por lo que no sabemos exactamente lo que sucedería si aquella estuviera en manos de un partido de oposición, pero “a juzgar por lo que ocurre durante las campañas presidenciales, en las que los candidatos a la Presidencia asumen el control real sobre sus partidos, podemos esperar que prevalezca un patrón muy parecido al actual”, es decir uno donde la dirigencia nacional de los partidos se subordine al Presidente.¹³

2. La “coalición mínima ganadora”

El concepto de la coalición mínima ganadora proviene del trabajo de William Riker, quien en su obra *The Theory of Political Coalitions* (1962)¹⁴ desarrolló argumentos respaldando la idea de que las coaliciones sólo contienen los miembros necesarios para tener el *status* de ganadoras, puesto que, más allá del punto que le otorga este carácter a la coalición, seguir agregando miembros hará que disminuyan los beneficios quienes la forman. La intuición detrás del argumento de Riker es fácilmente comprensible cuando se piensa en las coaliciones constituidas con el objeto de formar un gobierno, y por lo tanto, de distribuir un número de cargos entre sus miembros. A partir del momento en que ésta obtenga el *status* de ganadora, sus integrantes no encontrarán ninguna ventaja en permitir el acceso a más partidos. Por el contrario: sus “pagos” tenderán a disminuir porque deberán

¹³ B. Nacif, “El desarrollo de contrapesos”, p. 5

¹⁴ (William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University, 1962). Para un trabajo más reciente sobre las estrategias utilizadas en la formación y división de coaliciones, ilustrado con interesantes ejemplos históricos, Véase del mismo autor *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University, 1986.

compartir las ganancias con más miembros. Así, la negociación en torno a la formación de una coalición es un proceso competitivo (un juego de “suma-cero”) puesto que asignar un cargo a uno de sus miembros implica que alguien más se verá excluido de él. El resultado será, entonces, la formación de una coalición del tamaño mínimo para ser ganadora.

A partir de la publicación de la obra de Riker se ha producido una gran cantidad de investigaciones sobre el proceso de formación de coaliciones. Probablemente los desarrollos teóricos más importantes han provenido del campo de la teoría de juegos, mientras que los esfuerzos empíricos se han orientado principalmente al estudio de la formación de coaliciones en los sistemas parlamentarios. Desde esta última perspectiva, la mayoría de los autores han incorporado al análisis las motivaciones de los partidos por influir en el diseño de las políticas (*policy motivations*) –junto a las motivaciones por obtener poder o algún cargo-- como una forma de contar con mejores explicaciones sobre el proceso de formación de coaliciones. Algunos de los autores que destacan las motivaciones de política como determinantes del comportamiento partidista asumen que la interacción entre los actores no necesariamente entraña un juego de “suma cero”, puesto que los “pagos” o beneficios de política no constituyen una especie de “precio fijo” a distribuirse entre los miembros de la coalición. En este sentido, señalan Laver y Schofield:

[] Si asumimos el valor de las políticas seriamente, la lógica de la coalición mínima ganadora se evapora. Puesto que los “pagos” de política [*policy payoffs*] son bienes públicos, nada se pierde si más gente [los] disfruta. En realidad, las coaliciones más grandes posiblemente tengan más legitimidad y autoridad que las pequeñas. Bajo estos supuestos, no existe ningún costo por “llevar pasajeros” y ninguna razón para suponer que las mayorías legislativas tenderán a ser mínimas.¹⁵

¹⁵ Michael Laver y N. Schofield, Multiparty government. The politics of coalition in Europe, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 40

De acuerdo con esta opinión, el presupuesto se concibe como una legislación que permite la provisión de bienes públicos, por lo que se asume la existencia de un elemento de bien común. Sin embargo, cabe señalar que la definición de un presupuesto determinado no implica una distribución uniforme de los beneficios de política para quienes participaron en su provisión: puesto que los partidos no tienen la misma valoración por los beneficios de política que provee el presupuesto, los elementos que caracterizarán la negociación serán, más bien, la escasez y el conflicto. Dado que la oferta de beneficios de política no es infinita y las preferencias de los actores están en competencia, el proceso de elección colectiva bajo estas condiciones es, por lo tanto, inevitablemente un proceso de distribución. Así, en lugar de asumir que la formación de una coalición en torno a un presupuesto determinado se caracteriza por un componente de bien común, parece más adecuado analizarlo como un proceso competitivo en el cual los actores buscan influir en la política a partir de sus preferencias individuales. Por lo tanto, el desafío de la organización legislativa dentro del marco distributivo de análisis¹⁶ es capturar las ganancias del intercambio de manera confiable y predecible. En este sentido, los actores que obtienen pocos beneficios derivados del acuerdo alcanzado poseen fuertes incentivos para incumplir con la conducta cooperativa que supone el intercambio.

En consecuencia, el análisis de la formación de la coalición presupuestal debe incorporar las motivaciones de política de los partidos, pero a partir de un marco distributivo de análisis, donde los beneficios de política –en este caso, las asignaciones de recursos-- son limitados y los intereses de los actores están en competencia. Como se verá

¹⁶ De acuerdo con los modelos económicos, la “quintaesencia” de las legislaturas democráticas es la posibilidad que tienen los legisladores “maximizadores de utilidad” de obtener ganancias del intercambio. Para una explicación detallada sobre las características del marco distributivo de análisis Véase Keith Krehbiel, Information and Legislative Organization, Ann Harbor, University of Michigan Press, 1991, pp. 23-60.

en el siguiente apartado, a partir de ciertas condiciones puede determinarse cuál es el partido cuyas preferencias de política lo ubican en una mejor posición para negociar su apoyo a ciertas medidas presupuestales impulsadas por el Ejecutivo. Una vez logrado este apoyo, habrá pocos incentivos para incorporar miembros adicionales a la coalición ganadora si su inclusión supone una modificación de la política acordada.

Así, cuando la coalición ha obtenido ésta el *status* de “mínima ganadora”, permitir el acceso a más partidos supondría una disminución de los beneficios de política para sus miembros. En este sentido, dado que la negociación presupuestal posee las características de una política eminentemente distributiva, es poco probable que en este terreno presenciemos la formación de coaliciones ganadoras mayores a las de tamaño mínimo.

3. El partido “pivote”

La palabra *pivote* por lo general define a algo o a alguien de quien se depende para lograr cierto fin. Dentro del marco de la *teoría de pivotes* desarrollada por Krehbiel, el *pivote* es aquél legislador cuyo voto favorable permitirá que la legislación sea provista. Ajustando esta definición al caso que nos ocupa, podemos considerar al *pivote* como el partido cuyo apoyo se requiere para la aprobación de cierta legislación (presupuestal o impositiva). Pero, ¿en función de quién se define el partido pivote? es una cuestión que depende de los aspectos específicos de la negociación.

Así, como apunté en el capítulo anterior, aunque el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, sigue contando con ella en el Senado, lo que en la práctica le permite al Presidente utilizar la representación mayoritaria de su partido en el Senado para vetar las iniciativas o modificaciones en materia de ingresos provenientes de la Cámara de

Diputados con las cuales no esté de acuerdo, sin tener que ejercer de manera directa su propia facultad de veto constitucional.

Por lo tanto, si las modificaciones al presupuesto involucran algún cambio en materia de ingresos, podría decirse que el partido “pivote” se definirá en función del PRI, pues de lo contrario, la coalición que se forme no logrará que se produzcan cambios de política. No obstante, si la discusión presupuestal se restringe a una reasignación de montos o modificación en ciertos programas, el partido pivote no necesariamente tendría que definirse en función del PRI: en principio, podría pensarse que una coalición entre los partidos de oposición estaría en condiciones de modificar sustancialmente el proyecto del Ejecutivo y aprobarlo en esos términos con sólo reunir los votos necesarios para ello. No requeriría siquiera de una mayoría calificada, en tanto que el Presidente carece del poder de veto en esta materia --o, al menos, es un aspecto sujeto a controversia. A continuación describo los supuestos en que descansa la teoría que utilizaré para, posteriormente, señalar las condiciones que el partido pivote deberá cumplir.

Supuestos en los que descansa la aplicación de la teoría de pivotes

a) Un espacio de política unidimensional

Este supuesto se refiere a que las posiciones de política de los actores puedan ubicarse sobre un eje, cuyos extremos son las posiciones presupuestales (o de gasto) de izquierda, de derecha y moderadas.¹⁷ El eje de política representa un *continuum*, en el cual se pueden representar las posiciones de política de los actores. Si bien esta forma de

¹⁷ Aunque la dimensión izquierda-derecha es la que se utiliza con mayor frecuencia para ubicar la posición de los actores, en ocasiones otros ejes resultan pertinentes para el estudio del presupuesto como el ejercicio centralizado o descentralizado del gasto o el grado de discrecionalidad en el uso de los recursos.

caracterizar las preferencias de política implica simplificar en exceso las propuestas de los actores, las razones para desagregar los asuntos más importantes de la discusión presupuestal y representarlos en un espacio de política de una sola dimensión no provienen únicamente de la dificultad práctica que reviste considerar varias dimensiones al mismo tiempo. De hecho, existe un problema teórico para explicar la formación de una coalición cuando se consideran varias dimensiones a la vez,¹⁸ puesto que un actor que ocupe la posición media en una dimensión, probablemente no la conserve cuando se agregan más actores, más alternativas y más dimensiones de política. La posibilidad de que se presente este problema en el ámbito de las legislaturas ha concentrado gran parte de la atención en los últimos años.¹⁹

b) Unimodalidad en las preferencias

Para cada jugador existe un punto ideal en el espacio de política, es decir un resultado que le proporciona el máximo de beneficios. Cualquier desplazamiento hacia la derecha o hacia la izquierda en este espacio reducirá el bienestar del actor, lo que significa que sus funciones de utilidad son unimodales.²⁰ En este sentido, la esencia del concepto de

¹⁸ Al problema de la formación de una coalición en un espacio de política multidimensional se le conoce como la generación de un ciclo en las preferencias --fenómeno muy común cuando se utiliza la regla mayoritaria para la toma de decisiones en un grupo--y proviene de la intransitividad en las preferencias de grupo. La generación de "ciclos de preferencias" ha sido un fenómeno muy estudiado por los teóricos de la elección social. Para una excelente exposición de este tipo de problemas, así como respecto de los mecanismos institucionales creados para resolverlos Véase Kenneth A. Shepsle y M. Bonchek, Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions, New York, Norton & Company, 1997, así como William H. Riker, Populism against Liberalism, Prospects Heights, Waveland Press, 1982.

¹⁹ En el ámbito de una Legislatura esto implicaría que una coalición ganadora establecida, debido al comportamiento oportunista de algunos de sus miembros, siempre será vulnerable de ser derrotada por una coalición alternativa, misma que a su vez sería vulnerable ante otra más. En el límite, esta generación de ciclos de preferencia podría implicar que no se formara una coalición estable y, por lo tanto, no se produjera un resultado de política. Las soluciones a este tipo de problemas invariablemente son de tipo institucional y normalmente se centran en el sistema de comisiones y los procedimientos legislativos. Al respecto, Véase Barry Weingast y W. Marshall, "The Industrial Organization of Congress, or Why Legislatures, like Firms are not organized as Markets", Journal of Political Economy, 96 (1987), p. 132-163.

unimodalidad se refiere a que, a pesar de que los miembros de un grupo puedan tener visiones radicalmente distintas sobre cuál es la mejor alternativa, existe un mínimo grado de consenso que hace que la regla de elección por mayoría produzca una preferencia de grupo que sea transitiva (coherente).

c) El juego se desarrolla en condiciones de información perfecta

Los actores cuentan con la información necesaria para definir sus estrategias: conocen las reglas del juego, las preferencias de los otros actores y los resultados que, en términos de utilidad, derivaría cada uno de ellos como resultado de la negociación.

Un vez planteados los supuestos en que descansa la teoría de pivotes, cabe preguntarse ¿ bajo qué circunstancias puede considerarse que un partido ha tenido el carácter de “pivote” en una negociación ? En el caso que nos ocupa, los rasgos del pivote son:

- a) Sus votos deben ser suficientes para formar una coalición ganadora con el PRI.
- b) La distancia entre el punto ideal del pivote (p) y el del Ejecutivo (e)²¹ debe ser menor que la distancia existente entre (e) y los puntos ideales de los otros partidos.
- c) La distancia entre (e) y el *statu quo* (q) debe ser mayor a la distancia entre el punto ideal del pivote (p) y (e).

²⁰ El concepto de *single-peakedness* o unimodalidad fue creado por el economista Duncan Black para demostrar que formas mínimas de consenso muy lejanas a la unanimidad eran suficientes para producir una elección de grupo coherente. Esta condición significa que se puede dibujar una curva de preferencia para cada miembro del grupo que tenga un solo pico, lo que significa que dentro de un subconjunto de alternativas contenidas dentro de un conjunto mayor, una de ellas nunca es la peor para los miembros del grupo. En este caso la aplicación de la regla mayoritaria sí produce una preferencia de grupo transitiva (Para una explicación gráfica y detallada Véase K. Shepsle y M. Bonchek, *op. cit.*, capítulo 5).

²¹ El punto ideal del PRI está determinado por la posición que adopte el Ejecutivo. debido a la estricta disciplina partidista y a que el Presidente es el líder de facto de este partido. Por ello, utilizaré la letra e para referirme a cualquiera de ellos.

La tercera condición hace alusión a un *statu quo* (*q*) exógeno, al que puede definirse como la política en curso o una especie de solución *default*, que frecuentemente es el resultado de procesos de negociación anteriores. Así, el *statu quo* puede ser el producto de la actividad de un gobierno anterior o, simplemente, de compromisos adquiridos previamente. En el caso del presupuesto, sin embargo, los siguientes elementos hacen que resulte muy complejo establecer cuál es el *statu quo*: 1) constituye una pieza de legislación con una vigencia anual, por lo que “la política en curso” termina junto con el año fiscal; 2) no existe ninguna previsión sobre el presupuesto que se aplicaría en caso de que los poderes no logran un acuerdo, por lo que, o bien no existe una *solución default*, o ésta es extrema, dado que supondría una asignación de cero pesos a los diferentes programas y dependencias;²² y 3) salvo ciertos compromisos jurídicos establecidos en la ley, así como el de mantener el equilibrio fiscal, no existen restricciones importantes sobre la forma de distribuir el gasto público. Así, el *statu quo* podría significar que no se han logrado asignar recursos a determinado programa, pero cuando existen compromisos jurídicos establecidos en materia de gasto —resultado de alguna otra legislación— sería más conveniente definirlo como la ausencia de cambios sustanciales respecto de las asignaciones o los criterios utilizados en ejercicios anteriores.²³

El hecho de que sea posible atribuir varios significados distintos al término *statu quo* en el caso de las asignaciones presupuestales implica que, necesariamente, habrá una gran

²² La definición del *statu quo* como una asignación de cero pesos a los diferentes programas, se refiere a que si no se provee la legislación presupuestal al inicio del año, no podrá efectuarse pago alguno. Sin embargo, esta afirmación podría matizarse si se considera que el Congreso no puede dejar de fijar las remuneraciones para los empleos federales contemplados en alguna ley, lo que significaría que los sueldos y salarios deberán pagarse al inicio del año fiscal, independientemente de si se aprobó el presupuesto.

²³ Teniendo en cuenta que, por lo general, no se discute si se deben asignar o no recursos a determinados programas, sino más bien, cuanto crecerán los recursos durante el siguiente año, el *statu quo* podría significar que el monto de una asignación no creciera respecto del año anterior. Esta última visión es cercana a lo que

ambigüedad en el uso que haré de este término. En todo caso, todos ellos sugieren que nos encontramos en el intervalo del *gridlock*, es decir en un escenario de empate entre los poderes, donde el resultado no serán cambios, sino “estabilidad” en la política.

Cabe señalar que el *statu quo* no tiene un atributo normativo intrínseco: para quienes estén inconformes con la política en curso, su permanencia generará insatisfacción. Pero quienes la consideren benéfica, o al menos no encuentren una alternativa más satisfactoria, preferirán conservarla. Por ello es que en la práctica, la capacidad de veto puede utilizarse tanto para bloquear una política que se considere adversa, como para proteger una que parezca satisfactoria.

En presencia de frenos y contrapesos al poder del Ejecutivo, la teoría de pivotes de Krehbiel permite predecir cuándo se efectuará un cambio de política a partir de las preferencias de los actores y la ubicación del *statu quo*. La política predice que cuando éste es extremo, el Ejecutivo y el partido pivote preferirán un resultado de política que se sitúe en una posición intermedia entre sus puntos ideales. Sin embargo, cuando el *statu quo* se ubique entre la posición preferida por el Ejecutivo y el partido pivote, el resultado será una “estabilidad” en la política. Esto se debe a que en este intervalo el juego es de “sumacero”: para que uno de ellos mejore, necesariamente será a costa del bienestar del otro. Por ello, lo más probable es que el resultado sea la permanencia de la política en curso, ante la dificultad de los actores para modificarla. Asimismo, entre el intervalo del *gridlock* y una plena convergencia hacia una posición intermedia, también es posible que el resultado sea una convergencia parcial.

Wildavsky denomina el incrementalismo de la política (Sobre la visión incrementalista del proceso presupuestal, Véase Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, Boston, Little, Brown, 1964).

En el capítulo anterior planteé en forma muy general las posiciones de los partidos en materia presupuestal. A continuación examinaré algunos puntos específicos. Elegí los que consideré más ilustrativos para contrastar las situaciones en las que cabe esperar cambios en la política frente a aquéllos en los cuales el resultado apunta, más bien, a una “estabilidad”. Así, la elección del Ramo 33 del presupuesto —como puede verse en el Cuadro 3 del Anexo—obedeció a que esta asignación fue una de las que experimentó mayores cambios respecto de la propuesta original del Ejecutivo.²⁴ Por otra parte —y aunque, en principio, el propósito central de esta tesis era sólo la negociación del presupuesto—decidí incorporar la discusión sobre la reducción de la tasa del IVA, debido a que constituye un buen ejemplo de un empate entre los poderes, donde el resultado final es la permanencia en la política.²⁵ Asimismo, decidí incluir el caso del impuesto telefónico —perteneciente a la negociación del presupuesto para 1999—con el fin de apreciar el carácter dinámico de la negociación presupuestal. En este caso, además, el desacuerdo entre los poderes pudo haber generado una parálisis gubernamental, por la negativa del PAN a aceptar el establecimiento de este impuesto. Sin embargo, a final de cuentas pudo lograrse un acuerdo, debiendo ceder ambas partes en sus posiciones. La no aceptación del impuesto supone una “estabilidad” en la política impositiva, pero no una parálisis gubernamental. Así, a pesar de que los partidos de oposición rechazaron la creación del

²⁴ Mientras que en el proyecto del Ejecutivo este Ramo, denominado aportaciones federales para entidades federativas y municipios, ascendía a 87,321 millones de pesos, la asignación aprobada en la Cámara fue de aproximadamente 98,850 millones, es decir, casi 11,530 millones más, lo que significó un incremento de 13.2% (Datos tomados del Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1997). Véase también el Cuadro 3 del Anexo.

²⁵ La propuesta de disminuir la tasa del IVA, sin duda, constituía una bandera política importante, tanto para el PRD como para el PAN. A pesar de que pudo tratarse de una discusión meramente coyuntural —y no de una propuesta articulada de política— consideré conveniente incluirla, por un lado, debido a que gran parte de la discusión giró en torno a ella, y por el otro, ante el hecho de que, así fuera para sustentar empíricamente su propuesta, los partidos formularon algunas estimaciones sobre el impacto que la modificación de esta tasa tendría sobre las finanzas públicas. Además, el caso del IVA, al igual que el de otros impuestos, proporciona un muy buen ejemplo para ilustrar la permanencia del *statu quo*.

impuesto, que constituía una parte fundamental de la propuesta del Ejecutivo, la parálisis gubernamental no se produjo.

A continuación intento analizar ciertos aspectos de la discusión presupuestal a partir de las preferencias de política de los actores (los partidos y el Ejecutivo) y la posición del *statu quo*. La suma de estos elementos me permitirá establecer cuál era el partido pivote (si es que existía) en la negociación, así como las condiciones para la estabilidad y cambio de la política.

4. La discusión sobre el IVA: “estabilidad” en la política

El tema más importante en torno al cual las posiciones del PAN y del PRD convergieron durante la negociación del paquete fiscal para 1998, fue el de reducir la tasa del IVA del 15 al 10%, para regresarla al nivel que tenía en 1995, cuando en medio de una de las crisis económicas más severas, el gobierno había decidido aumentarla. El tema del IVA destaca particularmente porque fueron los partidos de oposición quienes lograron su inclusión dentro de la agenda de discusión. Argumentando que éste era uno de los compromisos más importantes contraído con sus electores durante la campaña electoral de 1997, los partidos declararon que harían todo lo posible por reducir este impuesto. El Ejecutivo, sin embargo, se opuso terminantemente a su disminución desde un principio, señalando que la debilidad de la base tributaria y el elevado nivel de evasión y elusión fiscales hacían prácticamente inviable esta propuesta, a menos que el gasto también se redujera en la misma proporción. De lo contrario, reducir impuestos sin al mismo tiempo ajustar el gasto, elevaría el endeudamiento, lo que reduciría las posibilidades de crecimiento económico a largo plazo. De acuerdo con los cálculos del Ejecutivo, una reducción de cinco

puntos porcentuales en el IVA implicaría una disminución de los ingresos tributarios cercana a los 25 mil millones de pesos.

En un principio, el PRD pugnaba por que la reducción de la tasa fuera del 15 al 10 %, y exentar de este impuesto el consumo de gas, electricidad y diesel. Posteriormente, moderó su propuesta al votar, junto con el PAN, por una reducción de sólo de tres puntos porcentuales (del 15 al 12%), aplicando una tasa cero al consumo de gas, luz y teléfono domésticos. El PRD argumentaba que, de acuerdo con sus cálculos, el establecimiento de la tasa cero al IVA en los productos de consumo básico equivaldría a un descenso en la recaudación de sólo 4 mil millones de pesos.²⁶ El PAN, por su parte, consideraba que la reducción de tres puntos porcentuales en la tasa del IVA sólo disminuiría la recaudación en alrededor de 6 mil millones de pesos y que esta pérdida podía compensarse con la disminución en el gasto, proveniente de la desincorporación de ciertas paraestatales, así como de la compactación de estructuras burocráticas. No obstante, los funcionarios de Hacienda sostenían que, aún atendiendo la propuesta panista de eliminar tres Secretarías de Estado (Turismo, Reforma Agraria y Contraloría), y dejando de asignar fondos al rescate bancario, como proponía el PRD, en conjunto, todo ello representaría un ahorro de 6 500 millones de pesos, es decir el equivalente a reducir el IVA en sólo un punto porcentual.

En el debate público, el PAN y el PRD, junto con los partidos pequeños, convergieron plenamente en la propuesta de reducir el IVA. Un aspecto interesante, sin embargo, es el hecho de que, si se atiende a las preferencias expresadas en torno a la política tributaria por los diputados de estos partidos, existían importantes diferencias en

²⁶ Asimismo, el PRD aludía a los magros resultados que, en términos de recaudación había traído consigo el aumento de tasa del IVA del 10 a 15% en 1995, dado que un incremento de 50% en la tasa, sólo había significado un aumento de 12 puntos porcentuales en la recaudación (La Jornada, 5 de noviembre de 1997, p. 24).

cuanto a cómo debía determinarse esa reducción --lo que puede constatar en el Cuadro 5 del capítulo anterior. Así, mientras que la gran mayoría de los diputados del PRD entrevistados (casi 91%) estaba a favor de que la disminución no fuera uniforme, sino solamente en ciertos productos de consumo básico, entre los diputados del PAN las preferencias se dividían, el 50% de ellos apoyando una disminución uniforme y el otro 50% mostrándose a favor de una reducción únicamente sobre ciertos rubros.²⁷

Así, el punto ideal del Ejecutivo era el *statu quo*: no habría margen para reducir el IVA puesto que esto dañaría severamente las finanzas públicas. La posición del Ejecutivo en el eje izquierda-derecha de la política tributaria estaría en el extremo derecho, reflejando su preferencia por mantener la tasa del IVA en 15 %. El punto ideal acordado por el PAN y el PRD se ubicó a la izquierda del Ejecutivo, lo que implicaba una modificación del IVA de tres por ciento.

Pero era evidente que esta coalición legislativa entre el PAN y el PRD no podía haber producido un cambio en la política impositiva. La reducción del IVA impulsada por ambos fue rechazada en el Senado, donde la mayoría priísta votó en contra de esa reducción. Puesto que ante un desacuerdo entre las cámaras respecto de alguna iniciativa, el procedimiento legislativo contemplado en la Constitución señala que ésta no podrá ser discutida nuevamente, sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones, la imposibilidad de lograr un acuerdo implica una “estabilidad” en la política, es decir la permanencia del *statu quo*. Este fue precisamente el destino de la propuesta opositora de reducir el IVA.

²⁷ De acuerdo con su plataforma de campaña, el PAN proponía la reducción gradual de este impuesto para todos los artículos y consumos actualmente gravados por él.

La condición mínima para que una mayoría en la Cámara produzca cambios en la política de ingresos sería contar también con una mayoría en el Senado y con la opinión favorable del Ejecutivo, dado que el Presidente posee facultad de veto en materia de ingresos. De lo contrario, si el Ejecutivo mantiene su negativa a admitir algún cambio en los impuestos, la coalición mayoritaria que se forme en la Cámara no producirá cambios, a menos que cuente con una mayoría calificada. Como puede observarse, ante un desacuerdo entre los poderes, los requisitos legales en materia de ingresos privilegian la “estabilidad” de la política, debido a la naturaleza supramayoritaria de los procedimientos establecidos para efectuar un cambio --la necesidad de que la coalición controle al menos las 2/3 partes de cada una de las cámaras. Así, la capacidad de veto de las Cámaras es absoluta y la del Ejecutivo superable, pero sólo por una mayoría calificada. La generación de un *gridlock* es un resultado frecuente ante un desacuerdo entre las partes.

Aunque desde un principio era previsible que la coalición PAN-PRD en torno a la modificación del IVA no generaría un cambio en la política, sí pudo haberse generado una parálisis por el desacuerdo entre los poderes, lo que proviene de la vinculación entre la discusión entre ingresos y gastos. Los procedimientos establecidos en la Constitución señalan que la Cámara de Diputados deberá discutir primero las contribuciones necesarias para sufragar los gastos del gobierno federal. Es decir que, si los partidos de oposición aprobaban una Ley de Ingresos y una Miscelánea Fiscal que contuviera una modificación del IVA, la aprobación de todo el paquete fiscal habría dependido de que el Senado o incluso el propio Ejecutivo decidieran ejercer su poder de veto. No obstante, este escenario se evitó cuando el 3 de diciembre la Comisión de Hacienda anunció que el PRI y el PAN habían acordado separar la propuesta de reducción del IVA del paquete de la Miscelánea Fiscal (la legislación de ajustes impositivos). Este hecho le restaba fuerza a la iniciativa de

reforma y, sin duda, neutralizaba la fuerza del llamado “bloque opositor”. Al día siguiente, Porfirio Muñoz Ledo, el coordinador del grupo parlamentario del PRD, declaraba que no habría presupuesto de egresos, si no se sabía cuánto iba a ingresar, y que si no se fijaba el monto de la contribución, el IVA no podría cobrarse.²⁸ Esta declaración no representaba una amenaza creíble considerando que, si bien para que un impuesto pueda cobrarse al inicio del año fiscal debe haberse incluido dentro de la Ley de Ingresos aprobada, cuando el monto de una contribución no se modifica —generalmente por la vía de la Miscelánea Fiscal— seguirá aplicándose la tasa impositiva establecida previamente. Así, la existencia de un *statu quo* --la tasa vigente, resultado de un proceso previo de negociación— marca una diferencia importante respecto de la legislación sobre egresos. En consecuencia, desde el momento en que la propuesta para reducir el IVA “se sacó” de la Miscelánea Fiscal, las estimaciones contempladas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto, así como la aprobación de ambos, no se hizo depender del resultado de esa discusión.

5. El Ramo 33 y el federalismo: Convergencia de los actores hacia la posición media

Uno de los aspectos más importantes de la discusión presupuestal de 1997 fue el de la asignación de recursos para estados y municipios. El punto medular en el que el PAN sustentó su voto aprobatorio al dictámen presupuestal para 1998 fue que éste suponía el fortalecimiento del federalismo, es decir la asignación y traslado de funciones, recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, a fin de aumentar su capacidad para atender las necesidades inmediatas de los ciudadanos. A partir de las declaraciones públicas de los partidos de oposición se puede suponer, por una parte, que el Ejecutivo incorporó algunas

²⁸ La Jornada, 4 de diciembre de 1997, p. 16

de sus propuestas más importantes antes de someter formalmente su presupuesto a la Cámara,²⁹ pero, por la otra, que estos partidos lograron todavía modificaciones adicionales en esta vertiente presupuestaria. Tanto el PAN como el PRD hicieron señalamientos en torno a la necesidad de otorgar mayores recursos a estados y municipios. Sin embargo, quienes otorgaban un mayor valor relativo a este *issue* y los que, en todo caso, podían capitalizarlo mejor, eran los diputados del PAN, en la medida en que el federalismo representa una de las principales banderas ideológicas de su partido y éste gobierna actualmente varios estados y municipios de la República.

Hasta 1997 las transferencias de recursos a estados y municipios se llevaba a cabo en dos vertientes: 1) mediante la asignación de participaciones (distribución de los impuestos), cuyo marco normativo es la Ley de Coordinación Fiscal y 2) mediante el ejercicio descentralizado del gasto programable federal. En el segundo caso, la transferencia de recursos suponía la celebración de convenios de coordinación donde se establecían las responsabilidades y compromisos de los ámbitos de gobierno que los suscribían. El proyecto presupuestal del Ejecutivo proponía la inclusión de una tercera vertiente mediante la figura de las aportaciones federales a entidades y municipios. Esto significaba la transferencia de recursos para educación básica y normal, servicios de salud y los relacionados con la infraestructura municipal a estados y municipios, así como al Distrito Federal. Hasta entonces esos recursos se canalizaban por la vía de los ramos 25 y

²⁹ A principios de octubre el presidente nacional del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, sentenció que su partido no aprobaría el Presupuesto de Egresos de la Federación, si en éste no se incrementaba sustancialmente la partida disponible para los ayuntamientos. Acusó a los gobiernos priistas de poner un “cerco político y económico” a los municipios gobernados por la oposición, particularmente los gobernados por el PAN (La Jornada, 3 de octubre de 1997, p. 6).

12,³⁰ así como del Fondo de Desarrollo Municipal, incluido en el ramo 26 (superación de la pobreza).

De ser aprobada la propuesta del Ejecutivo, se crearían tres fondos de aportaciones federales: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Mientras que los dos primeros suponían la asignación de recursos para sufragar los gastos en los servicios educativos y de salud que ya se habían descentralizado –o estaban en proceso--, mediante el último de ellos (el FAISM) se transferiría a los municipios, a través de los gobiernos de los estados, recursos para la atención de sus necesidades de agua potable, alcantarillado, electrificación, urbanización y caminos rurales, e infraestructura educativa y de salud, entre otras, para atender a la población en situación de pobreza extrema.

Las aportaciones, a diferencia de las participaciones, tendrían un destino específico,³¹ por lo que los gobiernos locales no podrían utilizarlos para otros fines. Con la creación de estos fondos, las autoridades locales contarían con mayor certeza jurídica y certidumbre respecto de su disponibilidad de recursos, pero también mayor responsabilidad en su uso y vigilancia. Para el gobierno federal, asignar estos fondos tendría la ventaja de hacer responsables a los estados y municipios de su ejercicio.

Así, de acuerdo con el proyecto del Ejecutivo en 1998 los estados y municipios ejercerían recursos por 136, 277 millones de pesos –monto superior en 13% real al ejercido

³⁰ El Ramo 12 Salud incluye la totalidad de los recursos previstos en el presupuesto para cubrir los incrementos salariales, las prestaciones, la creación de plazas y los recursos para llevar a cabo medidas orientadas a ampliar la cobertura del sistema de salud. Asimismo, el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal incluye recursos para la atención de aspectos similares en el área educativa.

³¹ Las aportaciones podrían considerarse como recursos “etiquetados” puesto que la Federación decide el destino que habrán de tener y los estados y municipios no pueden utilizarlos con otros fines.

en 1997—por concepto del gasto programable descentralizado,³² junto con 113,438 millones de pesos por concepto de participaciones.³³ En conjunto, de aprobarse el planteamiento del Ejecutivo, el total del presupuesto que ejercerían los estados y municipios ascendería a cerca de 250 mil millones de pesos, lo cual implicaba un crecimiento de 11 % respecto de 1997. En este sentido, en la Exposición de Motivos del proyecto presupuestal, el Ejecutivo señalaba el carácter eminentemente federalista de su propuesta, señalando que por cada peso que ejerciera la Administración Pública Federal en forma centralizada, las entidades y los municipios ejercerían 1.20 pesos.

Esta propuesta fue bien recibida por la oposición en la Cámara. Puede suponerse que la posición del PAN era muy favorable a la creación de la figura de las aportaciones federales, no sólo porque incrementaba sustancialmente los recursos destinados a los gobiernos locales, sino por el hecho de que estarían dirigidos al combate a la pobreza, que hasta entonces se canalizaban mediante el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos y cuyo manejo había sido fuertemente criticado por el liderazgo panista.³⁴ Además, aunque los partidos representados en la Cámara añadieron tres fondos adicionales a los propuestos por el Ejecutivo, el diseño de la figura jurídica de las aportaciones no sufrió cambios.³⁵

³² El gasto programable que se descentraliza a los estados y municipios contempla los siguientes rubros: educación, desarrollo agropecuario, comunicaciones y transportes, seguridad pública, coordinación hacendaria con los estados, superación de la pobreza, salud y desarrollo integral para la familia (DIF). En el monto al que se hace referencia ya están incluidos los recursos que el Ejecutivo proponía otorgar mediante la nueva figura de las aportaciones (Poder Ejecutivo Federal, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, p. VII.23).

³³ En el dictamen de decreto aprobado el monto por concepto de participaciones federales se ajustó a 112,402.8 millones de pesos.

³⁴ A principios de octubre el dirigente nacional del PAN, Felipe Calderón, había cuestionado fuertemente el manejo que tanto el gobierno federal, mediante la Secretaría de Desarrollo Social, como los gobernadores priistas de los estados hacían de los recursos del Ramo 26. Calderón afirmaba que los gobernadores impedían que estos recursos llegaran a los municipios gobernados por el PAN, obstaculizando las labores de los ayuntamientos. En este sentido, señalaba que los Comités para la Planeación del Desarrollo Social (Coplades) se habían constituido en una especie de ayuntamientos paralelos, controlados en muchos casos por los líderes seccionales priistas (La Jornada, 3 de octubre de 1997, p. 5).

³⁵ Un aspecto controvertido respecto del ejercicio de las aportaciones es que se otorga a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) —la agencia del Ejecutivo federal encargada de

Las modificaciones al proyecto del Ejecutivo pueden observarse en el Cuadro 6, donde aparecen tres fondos adicionales a los originalmente planteados. En primer lugar, se creó un Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, con el objeto de que los estados también contaran con recursos –dirigidos a proyectos de infraestructura básica-- para la atención de la población en situación de pobreza extrema que rebasara el ámbito municipal. Este fondo, junto con el de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) estarían incluidos dentro de un fondo mayor, denominado Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, originalmente propuesto por el Ejecutivo.

En segundo lugar, los diputados propusieron crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, con el objeto de que las autoridades locales pudieran hacer frente a sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades de sus habitantes en materia de seguridad pública. Finalmente, se acordó crear un Fondo de Aportaciones Múltiples con recursos destinados a proveer programas de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza, así como para ampliar la infraestructura física de la educación básica y superior, en su modalidad universitaria.

supervisar y auditar el uso de los recursos públicos-- atribuciones para fiscalizar el uso que de ellos hagan los gobiernos estatales y municipales, lo que constitucionalmente corresponde al congreso local de cada estado. En este sentido, aunque en el dictamen aprobado se señala que la Cámara de Diputados y las legislaturas estatales podrán coordinarse para un mejor seguimiento en la aplicación de los recursos que se reasignen entre niveles de gobierno –como es el caso de las aportaciones-- se conserva la facultad de la SECODAM para auditar el ejercicio de los recursos del Ramo 33 (Artículos 19 y 27 del Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1997).

Cuadro 6
Modificaciones al Ramo 33
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
(Millones de pesos)

Propuesta del Ejecutivo	Monto propuesto	Modificaciones	Monto asignado
1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	67,512.65	Se mantiene	67,512.65
2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	10,546.15	Se mantiene	10,546.15
3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	10,403.40	Se desagrega en:	
		4) Fondo para la Infraestructura Social Estatal	1,261.10
		5) Fondo para la Infraestructura Social Municipal	9,142.30
		Se agregan:	
		6) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del DF	6,732.10
		7) Fondo de Aportaciones Múltiples	3,655.30
Total	87,321.40	Total	98,849.60

* Elaboración propia con base en el Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1997.

Es importante señalar que el diseño y los montos contemplados en el Ramo 33 pueden considerarse como el producto de una negociación entre todos los partidos representados en la Cámara y no solamente como resultado de una demanda del PAN. Sin embargo, también es cierto que el tema del federalismo tiene un valor relativo mucho mayor para este partido en tanto que ha sido un reclamo histórico. Como resultado de la negociación, el PAN logró la transferencia de recursos del Ramo 26 (superación de la pobreza) a la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal —adicional a la que el Ejecutivo proponía en el ámbito municipal— dentro del nuevo Ramo 33. Asimismo, el PAN apoyó la propuesta de que los recursos que el gobierno federal canalizaba a programas sociales y desayunos escolares mediante el Sistema para el

Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se transfirieran a los gobiernos locales, así como los recursos para el mantenimiento y ampliación de la infraestructura educativa (para educación básica y universitaria).³⁶

Para ubicar las posiciones de los partidos en el eje de política de la descentralización, considero que el Presidente fija la agenda de discusión, dado que él es quien diseña el nuevo Ramo 33. En este sentido, aunque durante la negociación hubo fuertes reclamos por parte de los partidos de oposición por aumentar los recursos a estados y municipios, éstos no propusieron un diseño alternativo de distribución de recursos entre niveles de gobierno.

El *statu quo*, si se define como una solución *default*, al igual que todos los demás rubros presupuestales, implicaría una asignación de cero pesos. Sin embargo, si se piensa en él como el esquema anterior de distribución de recursos a estados y municipios, supondría continuar con la transferencia de recursos por la vía de participaciones federales y convenios de desarrollo social (las dos vertientes existentes). Utilizando esta última definición, puede considerarse que el punto ideal del Ejecutivo estaba más cercano al punto ideal del PAN que a la posición del *statu quo*, dado que éste habría implicado un gasto menos descentralizado hacia estados y municipios. La siguiente gráfica muestra las posiciones de los actores en el eje de política correspondiente al grado de centralización en el ejercicio de los recursos públicos. El punto ideal del Ejecutivo (*e*) está más cercano al

³⁶ Dictamen aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1997.

punto ideal del pivote (p) que al *statu quo*. Asimismo, la distancia entre (e) y (p) es menor que la distancia entre (e) y el punto ideal del PRD (r).³⁷

(q) *Statu quo* = Asignación que hubiera correspondido a estados y municipios bajo el esquema anterior de los convenios de desarrollo social, junto con las participaciones federales.

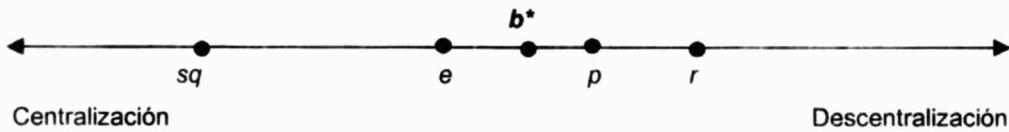
(e) Punto ideal del Ejecutivo = Corresponde a los tres fondos de aportaciones propuestos por el Ejecutivo, cuyo monto ascendía aproximadamente a 87 mil millones de pesos.

(p) Punto ideal del pivote (PAN) = Implica la creación de tres fondos adicionales a los propuestos por el Ejecutivo, así como un incremento en las participaciones federales de 2.5 veces lo asignado hasta 1997.

(b^*) Asignación aprobada = Contiene los tres fondos de aportaciones propuestos por el Ejecutivo, más otros tres fondos adicionales, es decir un monto total cercano a los 98 mil 850 millones. Las participaciones federales no crecen este año, pero se establece el compromiso de aumentarlas en los siguientes ejercicios presupuestales. La asignación otorgada a estados y municipios dentro del nuevo esquema es b^* que se encuentra en un punto medio entre la propuesta original del Ejecutivo (e) y el punto ideal del PAN (p).

³⁷ En el dictamen que estaban negociando los partidos de oposición en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y que finalmente no se aprobó, el PRD había incluido un aumento en los recursos a estados y municipios por 4,500 millones de pesos, adicional a las modificaciones que ya se habían hecho. Por eso, considero que el punto ideal del PRD era aún más lejano al del Ejecutivo que el del PAN.

Figura 3
Negociación del Ramo 33



6. Desenlace del proceso: el juego de acusaciones mutuas

En este capítulo me he ocupado de dos de los aspectos que concentraron gran parte de la discusión presupuestal de 1997 –la reducción del IVA y la distribución de recursos a estados y municipios--, con el objeto de mostrar que a partir de la teoría de pivotes podemos contar con mejores elementos para apreciar la formación de una coalición y los resultados de política que cabe esperar ante las posiciones de los actores en el espacio de política, la ubicación del *statu quo* y los procedimientos establecidos. Sin embargo, como mencioné desde un principio, el presupuesto constituye una política compleja, por la presencia de muchas dimensiones de política a la vez, el carácter distributivo de la política y la valoración que los propios actores tienen respecto de sus beneficios. Esto hace que explicar y predecir la formación de coaliciones en materia presupuestal constituya una tarea particularmente difícil.

Sin embargo, creo que el panorama de la discusión presupuestal de 1997 puede enriquecerse describiendo el desenlace de este proceso, los argumentos esgrimidos por los actores para sustentar su voto aprobatorio o en contra del dictamen en el pleno y, sobre todo, el juego de acusaciones mutuas a que dio lugar la formación de la coalición entre el PRI y el PAN.

Las negociaciones que el PAN y el PRD llevaban a cabo dentro de la Comisión de Programación se rompieron repentinamente, a pesar de hallarse avanzadas. El dictamen del Presupuesto de Egresos fue aprobado por las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN en la Cámara de Diputados, mientras que el PRD y los partidos más pequeños votaron en contra. Con ello, el dictamen se aprobó por 341 votos a favor y 132 en contra en votación nominal. Durante el debate en lo general, el PAN privilegió los logros alcanzados en materia de asignación de recursos para estados y municipios, el mantenimiento de finanzas públicas sanas y la incorporación de la pobreza como un rubro más dentro del fortalecimiento del federalismo. Así, los diputados del PAN sostuvieron que su partido había intentado situarse “en el justo medio” entre la obsesión del Ejecutivo por el crecimiento y la consecución de ciertas metas macroeconómicas, y lo que calificaron como “ilusiones populistas”, que derivarían en un mayor endeudamiento para generaciones futuras –en clara alusión al PRD. De acuerdo con las afirmaciones de los legisladores del PAN, en el presupuesto se habían logrado algunos avances “mínimos, si se quiere”, pero que recogían la necesidad de hacer más eficiente y menos discrecional el funcionamiento del gobierno federal, así como de redistribuir el gasto en favor del bienestar social.³⁸

El PRD, en cambio, sostuvo que en la negociación presupuestal se habían logrado avances innegables, pero insuficientes desde el punto de vista de lo que demandaba su partido. El diputado García Sáinz, presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, reconoció que los logros alcanzados no habrían sido posibles sin la nueva composición de fuerzas en la Cámara. Se había conseguido acotar la discrecionalidad que el Ejecutivo tenía sobre el presupuesto, hacer más transparente el

³⁸ Participación del diputado Luis F. González del PAN durante el debate de aprobación del presupuesto en el pleno. Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1997.

ejercicio de los recursos y que la Cámara de Diputados contara en lo sucesivo con mayor información:

Yo les diría que es un presupuesto que acredita en todo una mucho más clara asignación de recursos, una disminución en la discrecionalidad y una mayor transparencia en el manejo del gasto público. Esto lo construimos gracias a que había un juego de fuerzas, por ello hay una reorientación de fondos destinados originalmente al rescate financiero que se fueron al fortalecimiento del federalismo, todo esto acredita los logros.³⁹

Sin embargo, según este diputado, hasta ese punto habían llegado los consensos entre los partidos de oposición y a partir de ese momento se habían empezado a identificar las diferencias que llevaron al PRD a votar en contra porque no se habían logrado incorporar “cambios estructurales básicos en el presupuesto”. Desde antes de la aprobación del presupuesto, la posición del PRD había sido descrita por una de sus diputadas cuando señalaba que los perredistas afrontaban un dilema: “por una parte, si votan en contra, cuando fueron tomadas en cuenta sus propuestas tendrá un costo político. Y si lo hacen a favor, pese a que el paquete es insuficiente para resolver los problemas de pobreza, también”.⁴⁰

El PAN, por su parte, cuestionó severamente la posición asumida por el PRD, que a pesar de reconocer que se habían logrado avances en la definición presupuestal, no parecía dispuesto a otorgarle su aval a la propuesta de gasto en la que ellos mismos habían contribuido a enmendar.

³⁹ Entrevista al diputado perredista Ricardo García Sáinz, Presidente de la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública, “El Presupuesto no refleja cambios estructurales básicos”, *La Jornada*, 17 de diciembre de 1997, p. 22

⁴⁰ Declaraciones de la diputada del PRD Dolores Padierna, “El Ejecutivo hizo concesiones al PAN y al PRD en el Presupuesto de Egresos, pero ignoró todas sus propuestas en materia de ingresos”, *Proceso*, 1098 (1997), p. 14

[El PRD] pidió que [disminuyeran los recursos destinados al] FOBAPROA y [estos se reducen en] 5 mil millones. Pidieron mantenimiento para escuelas y se distribuye CAPFCE⁴¹ para estados y municipios. Pidieron limitar la discrecionalidad y se limitó. Pidieron que hubiera reasignación de recursos del ramo 23 y sucedió. Pidieron que se redujeran las oficinas en el exterior que [implicaran] un gasto superfluo y así lo indica el dictamen. ¿ Dónde está entonces la congruencia cuando dicen que [con] este dictamen [] no habrá mejoría real ?.⁴²

En suma, mientras que el PAN cuestionaba al PRD el haber adoptado la cómoda posición de descalificar un presupuesto en el que se habían incorporado varias de sus propuestas, éste reclamaba a aquél haberse conformado con cambios mínimos en el dictamen. Resulta claro que la definición de un presupuesto determinado no puede entenderse si no es a partir de un proceso competitivo por capturar las ganancias del intercambio. La distribución de los beneficios de la política presupuestal se caracteriza más por la escasez y el conflicto que por un componente de bien común. Así, podría decirse que el PAN había logrado avances en una de sus principales demandas --una de las que le proporciona mayor valor relativo-- mientras que la propuesta del PRD de aumentar los salarios de los funcionarios públicos era prácticamente incompatible tanto con las posiciones del PAN como respecto de las del Ejecutivo.⁴³

⁴¹ Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

⁴² Intervención del diputado Felipe de Jesús Cantú R. del grupo parlamentario del PAN en tribuna. Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1997, p. 3996

⁴³ Al respecto, un diputado del PAN remató, dirigiéndose a los legisladores del PRD: "Pero quiero decirles que si ustedes tenían en la propuesta de aumento salarial su principal tesis, nosotros la teníamos en la propuesta de distribución [de mayores recursos] entre los estados y sobre todo entre los municipios [] y les puedo decir que en esto hemos logrado pasos muy significativos y esta sí era nuestra bandera fundamental" (Intervención del diputado panista José F. Paoli durante en debate en el pleno, ibid., p. 4006).

7. La negociación presupuestal en un escenario dinámico: el impuesto telefónico y la reducción del gasto

En su obra sobre la teoría de pivotes, Krehbiel hace algunas excepciones importantes en el caso de la política presupuestal. A pesar de mantenerse los supuestos básicos, también reconoce que la inclusión de otros elementos ayudará a comprender mejor los resultados de política. Entre los más importantes destaca el poder para definir una agenda, el comportamiento partidista de los actores y la multidimensionalidad de la política. En este sentido, quizá resulte más realista representar la negociación presupuestal como un intercambio entre diferentes asignaciones de gasto —como por ejemplo, aumentar el gasto en inversión vs. reducir el gasto corriente—o como una combinación entre niveles impositivos y montos de gasto.

La propuesta del Ejecutivo para establecer un impuesto telefónico —que corresponde a la negociación de 1998—presenta un excelente ejemplo para apreciar el carácter dinámico de la discusión. Para evitar el problema de la multidimensionalidad, ilustraré este *trade-off* como un resultado de política que ocurre en un solo eje, si bien la elección de una alternativa debe verse en términos de lo que se deja de asignar en otra.

Aunque los plazos establecidos para la aprobación del presupuesto evidencian la necesidad de que los poderes Ejecutivo y Legislativo logren un acuerdo antes del inicio del nuevo año fiscal --y este límite temporal por sí mismo ejerce una presión considerable sobre los actores para que cedan en sus posiciones y acuerden un presupuesto—la situación es aún más delicada cuando alguna variable macroeconómica exógena se modifica, puesto que esto elevará los costos del desacuerdo entre las partes.

En su iniciativa de Ley de Ingresos y Miscelánea Fiscal para 1999, el Ejecutivo propuso el establecimiento de un impuesto especial de 15% sobre el uso del servicio

telefónico como una forma de fortalecer los ingresos tributarios del gobierno federal.⁴⁴ Sin embargo, desde un principio, se manifestó una oposición generalizada a la aprobación del nuevo impuesto por parte de los partidos de oposición, pero también de empresarios –particularmente de la industria de telecomunicaciones–, líderes sindicales y otros grupos organizados. De hecho, incluso en el interior del PRI había un gran descontento con la propuesta del Ejecutivo. Aunque éste argumentaba que la aplicación del nuevo impuesto afectaría en mayor medida a quienes más consumen y que, en este sentido, su impacto sobre los grupos de menores ingresos sería mínimo, esta propuesta fiscal no consiguió aprobarse, así fuera con modificaciones.⁴⁵

Figura 4
Negociación del impuesto telefónico



En este sentido, podría decirse que todos los partidos de oposición preferían el *statu quo* (sq_1) frente al cambio en la política propuesto por el Ejecutivo (e), dado que su

⁴⁴ Alrededor del 35% de los ingresos del gobierno federal dependen de la renta petrolera, por lo que cualquier variación en el precio internacional de este energético repercute fuertemente en las finanzas públicas.

⁴⁵ En algún momento se manejó la alternativa de exentar del nuevo impuesto la renta básica del servicio telefónico y la telefonía rural, así como hacerlo progresivo de acuerdo al consumo. Pero al final ninguna de estas propuestas prosperó.

propuesta (b) se consideró extrema.⁴⁶ Así, la ubicación del *statu quo* residía en un intervalo donde el juego entre los actores era de “suma cero”, esto es, para que uno ganara, el otro (o más bien, los otros) tenían que perder. Puesto que la capacidad de veto de una mayoría en la Cámara, contraria a la aprobación del nuevo impuesto, era absoluta el resultado fue una “estabilidad” en la política, es decir un veto a la propuesta del Ejecutivo, frente al cual éste debió dar marcha atrás. Esto se puede observar en la Figura 4, donde el planteamiento original (b) del Ejecutivo se fue modificando, para terminar en la no aceptación del impuesto, en ninguna de sus modalidades (desplazamiento de *b* hacia el *statu quo*).

Aunque el rechazo del impuesto telefónico podía simplemente haber obligado a llevar a cabo ciertas modificaciones en los supuestos iniciales –cierto recorte en el gasto, eliminar algunas exenciones impositivas o variar el monto de endeudamiento-- el entorno económico se alteró repentinamente ante la caída de los precios internacionales del petróleo. Así, cuando el Ejecutivo sometió su proyecto presupuestal a la Cámara de Diputados, se consideró que el precio internacional del petróleo estaría alrededor de 11.50 dólares por barril, pero unas semanas después éste cayó abruptamente a una cifra de 9.25, lo que significaba una pérdida en los ingresos previstos para el gobierno federal por alrededor de 15 mil millones de pesos, según estimaciones de los funcionarios de Hacienda. De alguna forma, era inevitable compensar esa disminución de ingresos si se deseaba evitar mayores desequilibrios financieros.

Visto en este contexto, el rechazo del impuesto telefónico, mediante el cual el Ejecutivo planeaba percibir cerca de 11 mil millones de pesos, aunado a la caída en el

⁴⁶ Puesto que el impuesto telefónico se aplicaría sobre un consumo previamente gravado con el IVA, se sostenía que, en realidad, se trataba de un impuesto “piramidal” o “en cascada”, que representaría un gravamen total de 32%.

precio del petróleo por 15 mil millones, significaba que se había creado un “hueco” en las finanzas públicas por más de 26 mil millones de pesos.⁴⁷ En este sentido, un factor exógeno como lo era el desplome del precio del petróleo, hacía que el *statu quo* se volviera extremo y forzaba a los actores a negociar una alternativa para hacer frente a esa emergencia. Así, en lugar de discutir cómo asignar el gasto y distribuir beneficios de política, la negociación giraba en torno a cómo distribuir costos entre programas, dependencias y actores.⁴⁸

Dado que la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999 se encontraban ya en la Cámara, los legisladores eran quienes debían hacer frente a esta abrupta modificación en los supuestos originales, mientras que el Ejecutivo sólo podía hacer sugerencias y recomendaciones, esperando que éstas fuesen tomadas en cuenta.

El Ejecutivo propuso un recorte en el gasto programable de 10 mil millones de pesos para enfrentar esta contingencia, adicional a la reducción ya considerada en el proyecto original. Sin embargo, si no se aceptaba el impuesto telefónico, aún había un “hueco” que cubrir y el Ejecutivo se mostraba inamovible en su posición de que el déficit público establecido originalmente en 1.25% del PIB no se alterara.

Si en lugar de considerar que la discusión presupuestal ocurre en un escenario estático, como en los casos anteriores, introducimos una situación dinámica y consideramos que el eje de política significa una combinación determinada de ingreso y gasto, podríamos representar la alteración de las variables macroeconómicas, como un factor exógeno que, de alguna manera, “desplaza” el *statu quo* hacia una posición extrema, para representar un

⁴⁷ Si a ello se añade la negativa de los partidos de oposición a que se redujera en un 1% los recursos destinados al Fondo de Participación Municipal, como proponía el Ejecutivo, el desequilibrio entre ingresos y egresos (adicional al contemplado en el déficit fiscal de 1.25% del PIB) ascendía a 32 mil millones de pesos.

⁴⁸ En comparación con el presupuesto del año anterior, el gasto programable contemplado en el presupuesto de 1999 no creció en términos reales y, de hecho, el nivel de gasto fue el más bajo de las dos últimas décadas.

presupuesto no equilibrado, es decir uno en donde los ingresos previstos se redujeron considerablemente respecto del nivel de gastos planteado originalmente.

El Ejecutivo no estaba dispuesto a subsanar la brecha que se había creado en los recursos públicos con un aumento en la deuda y una vez reducido el gasto programable, tampoco deseaba recortes adicionales. El punto ideal del Ejecutivo era la aprobación del impuesto telefónico, y, probablemente su peor opción habría sido un aumento en la deuda. Así, el Presidente Zedillo argumentaba que “no existía ningún margen tributario” para eludir la propuesta de aplicar el impuesto especial al servicio telefónico y que, ante la pérdida de ingresos petroleros y la previsible escasez de crédito externo para el siguiente año, evitar ese gravamen “no estaba en el rango de lo posible”.⁴⁹

El PAN se oponía terminantemente a aceptar el impuesto telefónico, sosteniendo que, más bien, debía realizarse una reducción adicional al gasto público, particularmente al gasto administrativo, de aproximadamente 26 mil millones. Su punto ideal se encontraba a la izquierda de la posición del Ejecutivo. El PRD, por su parte, manifestó su total oposición a la aprobación del impuesto telefónico y, aunque en un primer momento propuso una ampliación del déficit a 2.5% del PIB, posteriormente demandó una reducción del gasto público no prioritario superior a 38 mil millones de pesos.⁵⁰ De cualquier forma, cualquiera de las opciones planteadas por el PRD fueron calificadas como inviables por los funcionarios de la Secretaría de Hacienda.

⁴⁹ El Presidente sostenía que compensar ese faltante mediante la contratación de más deuda externa “sería prácticamente imposible” porque habría menos disponibilidad de crédito en el mundo y México tendría menor ingreso nacional (*La Jornada*, 16 de diciembre de 1998, p. 3).

⁵⁰ Los funcionarios de Hacienda señalaron que el presupuesto de 1999 era casi cien mil millones de pesos inferior al de cuatro años antes, lo cual se había logrado mediante una reducción importante en el gasto no prioritario, así como una austeridad en el manejo de los recursos públicos. Adicionalmente, puesto que el PRD proponía que no se recortara el gasto social y que en su lugar se dejaran de asignar recursos a los programas de saneamiento financiero, desde el punto de vista del Ejecutivo su propuesta no era atendible en modo alguno (*La Jornada*, 12 de diciembre de 1998, p. 7).

(*sq*₁) *Statu quo* 1 = Presupuesto no equilibrado por la falta de recursos fiscales.

(*sq*₂) *Statu quo* 2 = Presupuesto menos equilibrado aún por una diferencia entre ingresos y gastos mayor a la prevista originalmente (debido a la caída en los precios del petróleo).

(*e*) Punto ideal del Ejecutivo = Establecer el impuesto telefónico de 15% y recorte adicional de 10 mil millones al gasto.

(*p*) Punto ideal del pivote (PAN) = Implicaba reducir el gasto público en alrededor de 26 mil millones, compactando la estructura de varias Secretarías como Reforma Agraria, Contraloría y Turismo, sin aceptar el impuesto telefónico.

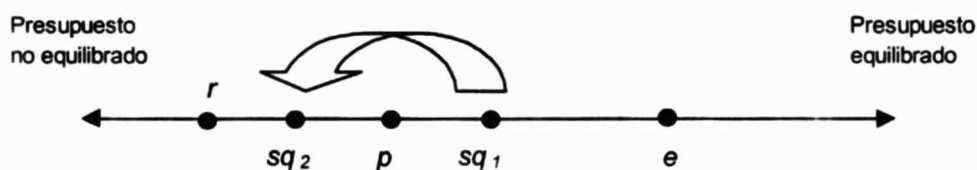
(*r*) Punto ideal del PRD = Reducción del gasto no prioritario que, de acuerdo con sus estimaciones, sería superior a los 38 mil millones de pesos y no otorgar recursos a los programas de saneamiento financiero.

(*b**) Paquete aprobado = No se aprobó el impuesto telefónico y se llevó a cabo un recorte de 14 mil millones de pesos, con el fin de no alterar la estimación prevista en el déficit.

Como puede observarse en la Figura 5, antes de la caída en los precios internacionales del petróleo, la discusión sólo se centró en el impuesto telefónico. Entre el punto ideal preferido por el pivote (*p*) y el del Ejecutivo (*e*) se hallaba el *statu quo* (*sq*₁). El juego era de “suma-cero”, por lo que podía haberse generado un “empate” entre los poderes. Sin embargo, ante la emergencia económica que representó el desplome en el precio del petróleo –desplazamiento del *statu quo* de *sq*₁ a *sq*₂-- el Ejecutivo se hallaba más cerca de la posición del pivote que del nuevo *statu quo* (*sq*₂), por lo que los actores pudieron lograr un acuerdo para superar la emergencia económica. El punto ideal del PRD (*r*) implicaba aprobar un presupuesto no equilibrado, porque implicaba un aumento en la

deuda, ya fuera por la vía del déficit o por dejar de otorgar recursos a los programas de saneamiento financiero. Asimismo, ubico la posición defendida por el PAN (p) hacia un presupuesto menos equilibrado que el deseado por el Ejecutivo, debido a que, la compactación de ciertas dependencias no necesariamente significaba un ahorro neto para el gobierno.

Figura 5
Desplazamiento del *statu quo*



La ubicación de b^* (el paquete presupuestal adoptado) resulta difícil de determinar en un solo eje de política, por lo que no aparece en la gráfica. Sin embargo, considerando que el Ejecutivo logró mantener un presupuesto equilibrado, podría suponerse que la posición de b^* fue relativamente cercana a e .

La solución negociada entre el PAN y el Ejecutivo —el PRD se vio aislado de la discusión presupuestal de 1998 y no sólo no se incorporaron sus planteamientos en el presupuesto, sino que incluso podría decirse que enfrentó el costo externo de no negociar— fue que no se aprobara el impuesto telefónico, sino que se efectuara un recorte al gasto gubernamental un poco mayor al que el Ejecutivo había accedido a realizar en un principio, con el fin de preservar un presupuesto equilibrado. Adicionalmente, el Ejecutivo anunció

un aumento en algunos precios y tarifas del sector público, así como en los aranceles de los productos provenientes de países con los que México no tiene firmados tratados de libre comercio, con el objeto de subsanar la pérdida que la caída de los precios del petróleo había ocasionado en los ingresos públicos.

A pesar de que el PAN logró frenar la aprobación del impuesto telefónico, un resultado paradójico de esta negociación fue que muchas de las reducciones impositivas originalmente propuestas por el Ejecutivo fueron aminoradas por los negociadores del PAN. Este caso muestra las implicaciones de situar la negociación presupuestal en un escenario dinámico y los resultados de política que pueden generarse. Si bien en un principio existía una evidente polarización entre las posiciones de los actores, dado que el Ejecutivo deseaba implantar un nuevo impuesto; el PAN, llevar a cabo un severo ajuste al gasto público; y el PRD, un incremento en la deuda (particularmente externa) o un ajuste del gasto --eliminando la asignación de recursos a los programas de saneamiento financiero⁵¹--el empate entre poderes no se produjo, a pesar de que el paquete presupuestal se aprobó en el límite (el 31 de diciembre) y la posición del partido pivote (el PAN) fue inamovible respecto de la aprobación del impuesto telefónico.

La abrupta modificación en los ingresos públicos previstos había abierto un “hueco” en las finanzas públicas que tenía que ser compensado de alguna manera si se deseaba mantener el equilibrio presupuestal. La escasez de créditos en los mercados financieros internacionales, el aumento en las tasas de interés y la vulnerabilidad de la economía

⁵¹ Aunque, en determinado momento, tanto el PAN como el PRD apoyaban un fuerte recorte en el gasto gubernamental, con tal de no aceptar la creación del impuesto telefónico, tampoco existían las condiciones para que los partidos de oposición formularan una propuesta alternativa. Durante la discusión presupuestal de 1998 ni siquiera hubo acercamientos importantes entre el PAN y el PRD, y dada la posición defendida por cada uno de ellos, difícilmente podían haber acordado una solución a la emergencia económica. El PRD deseaba recortar los recursos destinados al rescate financiero, lo cual resultaba inaceptable para el PAN.

mexicana ante los “embates” procedentes del exterior fueron argumentos utilizados por el Ejecutivo para evitar obtener ingresos por la vía del endeudamiento. Así, puesto que el peor escenario para el Ejecutivo era cubrir el desequilibrio entre ingresos y gasto mediante un aumento de la deuda, y para el PAN era cubrirlo mediante el impuesto telefónico, la solución negociada fue que el Ejecutivo redujera un poco su gasto y el PAN aceptara el costo de aminorar los estímulos impositivos planteados en un principio por el Ejecutivo.

Resulta muy difícil evaluar los resultados de la discusión presupuestal de 1998. Sin embargo, un aspecto interesante que pudo apreciarse en ella fue que el Ejecutivo cuenta con muchos instrumentos para asegurar el cumplimiento de sus metas fiscales, a pesar de la capacidad de veto de los partidos de oposición sobre sus propuestas impositivas. El aumento en los precios y tarifas del sector público, así como en los aranceles dan cuenta de esta afirmación.

Conclusiones

En este capítulo he intentado hacer una caracterización de la negociación presupuestal de 1997 y analizar algunos de los principales *issues* planteados por los partidos a la luz del instrumental analítico provisto por la teoría de pivotes. La decisión de los partidos de votar a favor o en contra del presupuesto de 1998 pudo haber obedecido a razones distintas de las que aquí se señalan. Sin embargo, creo que existen razones suficientes para sostener, en primer lugar, que la coalición opositora tenía innumerables dificultades para mantenerse unida. No había una congruencia suficiente entre muchas de las propuestas en materia de gasto entre el PAN y del PRD.

Si a ello añadimos que las discusiones respecto de ingresos y gastos constituyen, en realidad, un solo *juego presupuestal*, esto significa, por un lado, que las representaciones

de los partidos en la Cámara de Diputados deben considerar el poder de veto del Senado, lo que coloca al PRI en una posición privilegiada para ser parte de la coalición ganadora. Por el otro lado, la discusión sobre el presupuesto de egresos no puede desvincularse de lo que ocurra en materia de ingresos.⁵² Pero si incorporamos las preferencias de los actores en asuntos que van más allá de las asignaciones de gasto, como déficit público, impuestos, etc. resulta que también nos encontramos con enormes diferencias entre los partidos de oposición –podría decirse incluso que éstas se agudizan.

El PAN desempeñó la función de partido “pivote” en la negociación presupuestal de 1997 –situación que se repitió en la negociación de un año posterior—por tener una posición más cercana a la del Ejecutivo que el PRD. Pero los resultados de política derivados de la aprobación del presupuesto no pueden entenderse sin hacer referencia a otros factores, como la ubicación de la política en curso y los procedimientos legislativos.

Uno de los aspectos del proyecto presupuestal del Ejecutivo que más se modificó fue el de las asignaciones a estados y municipios. Los partidos de oposición lograron que el monto de recursos que se aprobó fuera mayor al que originalmente había propuesto el Ejecutivo. Sin embargo, es muy probable que este cambio en la política (en lugar de “estabilidad”) haya sido posible porque el Ejecutivo también se hallaba en una posición relativamente lejana respecto del *statu quo*, o por lo menos más cercana a la del PAN. En este sentido, el poder para definir la agenda parece un aspecto importante a tener en cuenta en negociaciones futuras.

⁵² La presencia de más actores con capacidad de veto implícita en el bicameralismo, así como la estrecha vinculación entre las discusiones de ingresos y egresos multiplican el número de etapas dentro del procedimiento legislativo. De la misma forma, aumentan las posibilidades de que el desacuerdo entre los actores respecto de alguna propuesta, impositiva por ejemplo, pueda frenar la aprobación de todo el paquete presupuestal.

En esa negociación, sin embargo, también hubo asuntos cuyo resultado fue una “estabilidad” de la política, como fue el caso del IVA. Curiosamente, en la negociación de 1998 fue también en la política impositiva donde presenciamos la producción de un *gridlock*, esta vez respecto del impuesto telefónico. Sin embargo, esta ausencia de cambio o “estabilidad” de la política no derivó en una parálisis gubernamental. En el primer caso, debido a que la iniciativa de modificación del IVA se trató por separado, y no como parte de la Miscelánea Fiscal, por lo que se evitó que detuviera la aprobación de todo el paquete presupuestal.

En el segundo caso, el del impuesto telefónico, observamos una situación en la cual, derivado de una alteración de los supuestos iniciales, se plantea una situación de emergencia en las finanzas públicas que, de alguna manera, estimula a las partes a acercar sus posiciones. Lo anterior no implica, sin embargo, que las partes cedan en la misma proporción, ni tampoco que se cuente con un presupuesto adecuado, sino simple y sencillamente que no se produjo una parálisis gubernamental, a pesar de que el impuesto telefónico polarizaba las posiciones de los actores.

CONCLUSIONES

Antes de intentar extraer algunas conclusiones sobre el objeto de estudio de esta investigación quisiera referirme a un último aspecto de gran trascendencia para las posibilidades reales de que la Cámara ejerza los poderes presupuestales que la norma le confiere: las normas diseñadas para regular la ejecución del presupuesto a lo largo del año fiscal. No se trata de una discusión menor, en tanto que, como ya señalé el presupuesto se construye a partir de estimaciones sobre el comportamiento que las principales variables macroeconómicas habrán de tener a lo largo del año fiscal. Por ello, ante una alteración de los supuestos, cabe esperar también una modificación de las asignaciones presupuestales. Sin embargo ¿qué actor decide cómo llevar a cabo esos cambios al presupuesto en México ? ¿ se somete esa decisión a la capacidad de veto de algún otro actor ? En este último apartado me propongo tratar este tipo de cuestiones con el objeto de mostrar cómo, a pesar de que una mayoría legislativa posee una capacidad de veto prácticamente absoluta sobre la aprobación del presupuesto, cuando éste se modifica en el transcurso del año fiscal a consecuencia de alguna alteración en los supuestos originales, los legisladores no participan en esas decisiones. El Ejecutivo es quien determina cómo realizar esos ajustes y la única intervención de la Cámara es, en todo caso, estableciendo *a priori* ciertos criterios generales para normar esas decisiones y supervisando posteriormente —durante la revisión de la Cuenta Pública— que esos cambios hayan tenido una justificación legal, económica y social.

1. Flexibilidad y discrecionalidad en el ejercicio del gasto

A lo largo de varias décadas, durante las cuales el poder Ejecutivo retuvo el denominado “poder de la bolsa”, se desarrolló un marco legal favorable a la preeminencia del Ejecutivo en el ejercicio del gasto. Varias disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Deuda Pública y las diferentes leyes de ingresos y decretos de egresos aprobados anualmente, contradecían abiertamente el precepto constitucional según el cual el órgano facultado para analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, así como para supervisar su ejercicio es la Cámara de Diputados. Estas disposiciones fueron constituyendo una intrincada red de normas que, paulatinamente, legalizó el poder presupuestal del Ejecutivo para modificar a lo largo del año fiscal los montos y programas autorizados. Esta reglamentación contribuyó a erosionar el poder efectivo de una mayoría legislativa para controlar el ejercicio del gasto.

Mientras el partido del Presidente contó con amplias mayorías en la Cámara, se brindó un marco de “legalidad” para que el Ejecutivo modificara discrecionalmente las asignaciones presupuestales. Aunque en realidad estas disposiciones eran abiertamente anticonstitucionales, el arreglo institucional imperante —de abdicación de los legisladores a ejercer sus facultades presupuestales— hacía que el patrón prevaleciente para aprobar el presupuesto se repitiera con respecto al ejercicio del gasto. Así como no estaba en el interés de los legisladores hacer uso de su autoridad para determinar el destino del gasto, tampoco lo era supervisar su ejercicio a lo largo del año fiscal, buscando influir en los cambios que sobre él se efectuaran.

No obstante, durante la negociación presupuestal de 1997 a la que me he referido en esta investigación, las disposiciones que regulan el ejercicio del gasto también estuvieron

sujetas a discusión. Así, varios legisladores de los partidos de oposición señalaron la necesidad de involucrar a la Cámara de Diputados en la determinación del uso y destino de los recursos públicos ante una modificación en las estimaciones originalmente previstas. Con la inclusión de estos lineamientos, se podría restringir la discrecionalidad del Ejecutivo para apartarse de lo dispuesto en el presupuesto aprobado, pues la modificación de las partidas debería ajustarse a las normas contenidas en el propio decreto.

Lo que resulta interesante de la discusión sobre las reglas para el ejercicio del gasto es que en este caso fueron los partidos de oposición, y no el Ejecutivo, quienes introdujeron este asunto dentro de la agenda de discusión. Asimismo, cabe señalar que, a pesar de algunas opiniones en contra, prácticamente todos los partidos reconocieron que en el presupuesto de egresos de 1998 se habían logrado incorporar reglas más claras para el ejercicio del gasto. Incluso el PRD, que votó en contra de la aprobación del dictamen, reconoció que uno de los principales avances logrados durante la negociación, además de aumentar la transparencia en el ejercicio del gasto, fue el de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo para modificar las asignaciones presupuestales.

Las reglas para la ejecución del gasto contenidas en el propio decreto cobran importancia frente a las diferencias entre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados y el ejercido durante el año fiscal. Los últimos ejercicios presupuestales son particularmente reveladores al respecto. Así, como puede observarse en el Cuadro 4 del Anexo, correspondiente a la Cuenta Pública de 1997, durante ese año los recursos ejercidos estuvieron muy por encima de lo presupuestado. Prácticamente todos los ramos experimentaron variaciones, pero en algunos de ellos la diferencia fue incluso superior a 100%. Es el caso de la Secretaría de Gobernación, que ejerció recursos superiores en un 114% a lo autorizado; en Comunicaciones y Transportes el presupuesto ejercido fue

superior en 136% y en los programas de saneamiento financiero esta diferencia se elevó a casi 1640%. Estos números nos hablan de una enorme discrecionalidad por parte del Ejecutivo para modificar el destino de los recursos públicos autorizados por una mayoría en la Cámara de Diputados.

En 1998 las diferencias entre el presupuesto autorizado y el ejercido fueron en sentido contrario, derivado de una caída en los precios internacionales del petróleo, que obligó al Ejecutivo a realizar cuatro recortes al gasto a lo largo del año. Las bases legales para realizar esos recortes estaban previstas en el artículo 45 del presupuesto aprobado, donde se facultaba al Ejecutivo para modificar los montos de las diferentes dependencias, recomendando únicamente no afectar los programas prioritarios del gobierno federal. Más allá de estos lineamientos generales incluidos en el decreto aprobatorio, las decisiones del Ejecutivo para realizar esos ajustes no estarían sometidas a la capacidad de veto de una mayoría legislativa. Con el fin de ajustar los niveles de gasto al monto de recursos disponibles, se llevaron a cabo cuatro ajustes presupuestales por un monto superior a los 30 mil millones de pesos, equivalente al 0.96% del PIB.¹

La naturaleza de las disposiciones establecidas para modificar el monto y destino del gasto está estrechamente relacionada con el grado de discrecionalidad que se confiere al Ejecutivo para actuar ante un cambio en el entorno. En este sentido, la naturaleza de las asambleas, como órganos colegiados de carácter deliberativo, hace que enfrenten fuertes limitaciones para actuar en forma inmediata, reaccionando oportunamente a cambios repentinos en el entorno. Esto explica que frecuentemente, con el fin de evitar problemas

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Comunicación Social, Boletín de prensa 114/98, 14 de noviembre de 1998.

de coordinación, los Congresos deleguen al Ejecutivo el poder para actuar en ciertas circunstancias de manera autónoma.²

Existe un dilema en torno al grado de discrecionalidad otorgado al Ejecutivo, es decir al poder de éste para actuar sin necesidad de someter sus decisiones a la consideración de un actor con capacidad de veto, como lo es una mayoría en la Cámara de Diputados. Cuanto mayor sea ese grado de discrecionalidad, menor será la participación de los legisladores en las decisiones que afecten los montos y programas de gasto autorizados a lo largo del ejercicio fiscal. La autoridad de la Cámara se limitará, entonces, a supervisar posteriormente la justificación para haber realizado esos ajustes.

Dado el carácter unipersonal del jefe del Ejecutivo, por lo general se asume que está en mejores condiciones que el Legislativo para actuar en forma ágil y oportuna ante un cambio en el entorno macroeconómico, por lo que parecería necesario dotarlo con la autoridad suficiente para realizar ajustes al gasto. Sin embargo, si el poder discrecional que se le confiere es de tal magnitud que le permita alterar fácilmente y en forma unilateral las decisiones presupuestales de una mayoría legislativa, la autoridad de ésta podría verse socavada.

En el presupuesto de 1998 los partidos de oposición en la Cámara lograron reglamentar algunos aspectos relacionados con la ejecución del gasto a lo largo del año fiscal, concretamente respecto de cómo asignar los recursos que se obtuvieran en exceso de los previstos, y de cómo ajustar el gasto en caso de que los ingresos estuvieran por debajo de la estimación original.

² Sobre la delegación de autoridad que los Congresos llevan a cabo a favor del Presidente Véase John M. Carey y M. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, así como D. Roderick Kiewiet y M. McCubbins, *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the appropriations process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

En cuanto a las erogaciones adicionales que podría autorizar el Ejecutivo cuando los ingresos que se obtuvieran fueran superiores a los previstos, llama la atención que en el dictamen aprobado sólo se reglamentó el destino que habría de tener el 1% de los excedentes de los ingresos tributarios, una vez descontadas las participaciones federales de los estados y municipios. Es decir que, si la administración recaudaba recursos por encima de lo previsto, sólo se establecían reglas para distribuir el 1% de esos excedentes, mientras que sobre el resto de esos recursos, el Ejecutivo podía determinar unilateralmente el uso y destino que habrían de tener.³ Si los excedentes eran superiores a 1% de los ingresos tributarios, el monto adicional —junto con los excedentes de ingresos ordinarios que se completaran en los últimos tres meses del ejercicio fiscal— debía canalizarse a “programas prioritarios” o a la amortización de deuda pública, sin que se especificaran criterios específicos para su distribución.⁴

En cuanto a las normas establecidas para hacer frente a una reducción en los ingresos, como la que se produjo durante 1998 y que dio lugar a que se efectuaran cuatro ajustes al presupuesto, en el artículo 45 del decreto se incluyeron las acciones que el

³ En el artículo 44 del decreto de presupuesto para 1998 se estableció que ese 1% se repartiría de la siguiente manera: el 33 % al Fondo para la Infraestructura Social Municipal; el 33% para apoyar los programas de desarrollo rural autorizados en el presupuesto; y, finalmente, el 33% restante para apoyar los programas de construcción, mantenimiento y modernización de infraestructura carretera autorizados en el presupuesto. Cabe señalar que en el presupuesto para 1999 se conservó lo dispuesto en este artículo, en cuanto a que sólo se reglamentó el destino que habrían de tener el 1% de los excedentes de ingresos tributarios, aunque éstos se orientaron en forma distinta.

⁴ Un rubro sobre el cual, sin embargo, no se reglamentó fue el que se refiere al gasto no devengado de las dependencias gubernamentales. Se conservó, así, la disposición que aparecía en decretos anteriores, donde se señala que cuando los recursos autorizados a las dependencias del Ejecutivo federal no se hayan ejercido, la Secretaría de Hacienda será quien decida su asignación. El artículo 37 del decreto presupuestal de 1998 conservó lo dispuesto en el presupuesto del año anterior, donde se establecía que “los montos presupuestarios no devengados podrán aplicarse a programas prioritarios de las propias dependencias y entidades que los generen, con la previa autorización de la Secretaría” (artículo 35). La única modificación a esta disposición fue que las dependencias debían asignar sus excedentes otorgando prioridad a la amortización de su deuda.

Ejecutivo podría tomar en caso de que se produjera una disminución de los ingresos previstos.

De esta forma, una mayoría legislativa delegó su capacidad de veto sobre las decisiones para modificar el presupuesto aprobado. En el presupuesto de 1998 se estableció que si la reducción en la estimación original equivalía al 1% de los ingresos tributarios, el Ejecutivo podía recurrir al financiamiento y si la reducción era superior a esta cifra, podría recortar los presupuestos de las dependencias gubernamentales. Sin embargo, las reglas para efectuar estos recortes —que no han variado entre 1997 y 1999—son muy ambiguas, en tanto que sólo señalan que deberán tomarse en cuenta las circunstancias económicas y sociales que priven en el país y que los ajustes deberán realizarse en forma selectiva y sin afectar las metas sustantivas de inversión y gasto social.⁵ En consecuencia, durante el año de ejercicio la obligación del Ejecutivo se limita únicamente a informar a la Cámara respecto de los ajustes realizados al gasto, por lo que le permite tomar decisiones que no se verán afectadas por la capacidad de veto de los legisladores.

A pesar del amplio margen de discrecionalidad que se sigue confiriendo al Ejecutivo en esta cláusula, su inclusión fue calificada como un logro importante por los partidos de oposición. En realidad, aunque las modificaciones efectuadas sobre las reglas para el ejercicio sólo fueron de tipo incremental, este asunto no suscitó ningún conflicto grave entre el Ejecutivo y los partidos de oposición. La explicación podría provenir de que éstos reconozcan las limitaciones para responder en forma oportuna ante un cambio repentino en

⁵ Finalmente, en un tercer escenario, se planteó que si la reducción de los ingresos presupuestarios fuera superior al 10%, en términos reales, el Ejecutivo podría adoptar las medidas que considerara necesarias y sólo debería informar de inmediato a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Presupuesto. En el presupuesto para 1999 se añadió una norma adicional para este tercer escenario, en la que se dispuso que el Ejecutivo debería enviar a la Cámara el monto de gasto programable a reducir, señalando qué programas y dependencias serían afectados. Si, tras analizar la composición de esa propuesta, la Cámara no acordara modificaciones a ella, prevalecería el proyecto enviado por el Ejecutivo.

los supuestos. De ser así, en el propio interés de los legisladores estaría dejar en manos del Ejecutivo la autoridad –pero también la responsabilidad—para modificar las asignaciones de gasto, en tanto que éste posee enormes ventajas informativas en comparación con las de la Cámara.

Así, dado que una mayoría legislativa enfrenta problemas de coordinación, la opción de delegar este poder parece más conveniente. En todo caso, es importante tener presente que en cualquier momento el órgano que delega un poder puede también rescindirlo, por lo que renunciar a ejercer su capacidad de veto puede ser una opción temporal, susceptible de revertirse en el futuro. Por el momento es difícil establecer si los legisladores (ahora en su mayoría de oposición) efectivamente decidieron delegar esa autoridad para evitar problemas de coordinación, o simplemente, continuaron con el patrón de abdicación que ha caracterizado la actuación de este órgano legislativo durante varias décadas.

2. Poderes y limitaciones de una “mayoría presupuestal”

El breve periodo transcurrido desde la aparición de un gobierno dividido hace particularmente difícil extraer conclusiones sobre los cambios que se han producido en la relación entre poderes, así como de los que podemos esperar en el futuro si se mantiene una correlación de fuerzas similar a la que actualmente prevalece en la Cámara de Diputados. Sin embargo, a partir de la experiencia derivada de las dos últimas discusiones sobre el presupuesto, es posible formular algunas reflexiones.

La inquietud prevaleciente desde la instalación misma de la LVII Legislatura se centró en los conflictos que podrían suscitarse en la relación entre poderes por no existir un acuerdo sobre el presupuesto que debía aprobarse. De haberse generado, las normas

constitucionales y legales no proveían ningún mecanismo de solución de controversias, sino que incluso representaban una fuente adicional de incertidumbre.

La principal preocupación de muchos analistas políticos giró en torno a los problemas de gobernabilidad que supondría que el proyecto presupuestal del Presidente no lograra aprobarse en la Cámara de Diputados. El riesgo de que se produjera un “empate” entre los poderes provenía de la naturaleza misma del régimen presidencial, que no pareciera brindar los incentivos necesarios para que los miembros de un partido distinto al del Presidente cooperen con él, aprobando sus propuestas legislativas.

En cierta forma, la literatura proveniente de los críticos de los regímenes presidenciales también ha contribuido a generar esas expectativas al equiparar prácticamente un desacuerdo entre los poderes con una “parálisis gubernamental”, y ésta, a su vez, con una crisis del régimen. Sin embargo, algunas de estas críticas resultan, por lo menos, inexactas, cuando no abiertamente deterministas, en tanto que atribuyen ciertas características a la relación entre poderes únicamente a partir de los rasgos definitorios del régimen, sin incorporar en el análisis aspectos fundamentales como el sistema de partidos y las características de éstos.

Pero, así como en ocasiones se equipara la “parálisis gubernamental” con la crisis misma del régimen —e incluso la sobrevivencia de la democracia— también es preciso establecer una clara distinción entre lo que podría calificarse como un “empate” entre los poderes en términos de política (*gridlock*), y una “parálisis gubernamental”. En este sentido, pareciera existir una especie de área gris, muy poco explorada hasta el momento, entre uno y otro escenario. En ocasiones, ciertas formas mínimas de consenso pueden evitar que se llegue a una situación límite, que amenace con frenar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

Así, hasta el momento ninguna de las experiencias de negociación presupuestal que han tenido lugar en el escenario actual de gobierno no unificado ha conducido a una parálisis gubernamental, a pesar de existir ciertos aspectos que polarizaban las posiciones de los actores. Tanto en 1997 como en 1998, las iniciativas presupuestales del Ejecutivo lograron el respaldo del PAN para aprobarse, así fuera en el último momento, por lo que el Presidente no enfrentó siquiera el dilema que planteaba el uso del poder de veto.⁶

Pero si las consecuencias políticas, en términos de gobernabilidad, nos hablan de la necesidad de revisar ciertas categorías comúnmente empleadas para el análisis, los resultados de política (*policy*) también requieren un análisis puntual de los elementos que sirven para estructurar la negociación: las posiciones de los actores, la política en curso y los procedimientos establecidos.

En este sentido, a pesar de no haberse producido una parálisis gubernamental, pues el Ejecutivo logró la aprobación de su presupuesto en 1997 y en 1998 --con ciertos cambios en el primero de estos ejercicios--, el resultado de algunas propuestas fiscales y presupuestales particulares, provenientes tanto del Ejecutivo como de los partidos de oposición, ha sido un “empate”, entendido como la detención del cambio en la producción de políticas.

De particular interés resulta observar que a raíz de la nueva composición de la Cámara de Diputados en 1997 también surgió una opinión más o menos generalizada dentro del debate público --o al menos compartida por muchos analistas-- que apuntaba al

⁶ Otra cuestión interesante se refiere a que hasta el momento no haya sido necesario contar con una resolución sobre la constitucionalidad del veto presidencial respecto de aquellas decisiones que correspondan de manera exclusiva a alguna de las Cámaras, como lo es el presupuesto, a pesar de que actualmente ya se cuente con un mecanismo para ello. A partir de la reforma judicial de 1994 se otorgó a la Suprema Corte la facultad de resolver respecto de los juicios de controversia constitucional interpuestos por los poderes Ejecutivo y Legislativo (art. 105, frac. I, inciso c). Mediante el nuevo mecanismo la Corte podría sentar un precedente y resolver, finalmente, sobre la constitucionalidad del veto.

hecho de que la simple presencia mayoritaria de los partidos de oposición en este órgano daría lugar a cambios de gran envergadura sobre la producción legislativa. En el caso del presupuesto de egresos, las expectativas eran aún mayores: una mayoría opositora no sólo podría modificar sustancialmente el proyecto enviado por el Ejecutivo, sino que incluso podría elaborar su propia propuesta de gasto.

En realidad, si se atiende a las atribuciones formales de una mayoría legislativa en la Cámara para modificar el presupuesto de egresos, estas opiniones podrían considerarse suficientemente fundadas, dado que el poder de los legisladores para elaborar en la comisión respectiva un dictamen distinto al proyecto del Ejecutivo y, posteriormente, aprobarlo en el pleno es enorme.

No obstante, como se vio en el último capítulo –y como puede constatarse en el Cuadro 3 del Anexo-- los cambios efectuados al proyecto presupuestal del Ejecutivo no fueron de gran magnitud, lo cual resulta sorprendente a la luz de las declaraciones públicas hechas por los dirigentes de los partidos y, en general, del tono del debate que imperó en aquellos días. En este sentido, es preciso destacar que la reactivación de frenos y contrapesos a la autoridad del Ejecutivo no necesariamente conduce a la producción de cambios de política. De hecho, dependiendo de cuáles sean las posiciones de los actores en el espacio de políticas, es posible incluso que se incremente la “estabilidad” en los resultados, es decir, que se dificulte la producción de cambios legislativos.

Asimismo, es preciso reconocer que el gobierno dividido que se inauguró en México en 1997 ha tenido importantes matices: por una parte, el control por parte del PRI de la mayoría en el Senado y, por la otra, el hecho de que ningún partido opositor consiguiera por sí mismo la representación mayoritaria en la Cámara de Diputados. Ambos factores han tenido una gran relevancia para la formación de coaliciones legislativas y para los

resultados de política producidos. En cuanto al primer aspecto, el de la presencia mayoritaria del PRI en el Senado, éste se ha traducido en la imposibilidad de que la coalición ganadora que se forme en la Cámara para aprobar el paquete presupuestal no incluya a ese partido, a menos que los cambios que se proponga realizar no supongan una alteración en los ingresos, sino que se sitúen dentro de un “techo” de gasto determinado. Por ello, las posibilidades reales de que una coalición distinta (entre el PAN y el PRD) produzca cambios sustanciales, contrarios a las preferencias del PRI y del Ejecutivo, tienen un límite determinado por el control que el partido dominante mantiene en el Senado.

En cuanto al segundo elemento, como he señalado a lo largo de este trabajo, la nueva composición de la Cámara de Diputados significó la aparición de nuevos actores partidistas con capacidad de veto sobre la política presupuestal. Aunque el respaldo del PRI sigue siendo indispensable para que las decisiones presupuestales del Presidente prosperen, éste ahora requiere también del apoyo de al menos otro partido (el pivote). El desenlace de los ejercicios presupuestales de 1997 y 1998 mostró que para lograr ese apoyo el jefe del Ejecutivo y su partido se han beneficiado enormemente de la distancia existente en el espacio de política presupuestal entre los partidos de oposición. La diferencia en las posiciones del PAN y del PRD sobre la definición del gasto, llevaron a que, incluso no habiendo fuertes restricciones institucionales (legales) para la aprobación de un presupuesto distinto al del Ejecutivo, el *Grupo de los Cuatro* se fracturara inevitablemente, debido a la dificultad de conciliar una posición común de política.

En la mayoría de los casos revisados aquí, pudo observarse que el Ejecutivo (y, por lo tanto, el PRI) se ubica en una posición media entre los puntos ideales de los otros partidos, por lo que, al menos en términos de política (*policy*), cabe esperar la inclusión del

PRI dentro de la coalición ganadora. De lo contrario, lo más probable es que una coalición opositora produzca mayor “estabilidad” (*gridlock*) que cambio en las políticas.

Con mayor razón ocurrirá esto cuando los cambios supongan una alteración en los ingresos, pues la presencia mayoritaria del PRI en el Senado ha servido al Ejecutivo para contener aquéllas propuestas con las cuales disienta (como, por ejemplo, la reducción del IVA), evitándole, al mismo tiempo, el desgaste político que significaría tener que hacer uso de su propio poder de veto en cuestiones fiscales.

Como señala Weldon, a medida que las facultades metaconstitucionales que han servido de fundamento al desmedido poder presidencial se vean relajadas, cabría esperar que las normas constitucionales y legales cobren importancia para definir la relación entre poderes. Sin embargo, es importante tener en mente que nuestro gobierno dividido (o no unificado) aún brinda al Presidente, mediante la representación de su partido en el Senado, un poder considerable, al menos para evitar que se produzcan cambios de gran envergadura.

En este sentido, la Legislatura actual se ubica en una situación de cambio institucional: por una parte, el arreglo institucional previo no opera de la misma forma que cuando había un sistema de partido hegemónico; pero, por la otra, aún se mantienen prácticas institucionales del esquema anterior que socavan aspectos importantes para una efectiva separación de poderes. Dado que difícilmente en el futuro cercano presenciaremos un panorama en el cual una fuerza política cuente con amplias mayorías en ambas cámaras del Congreso —en las elecciones del año 2000 el Senado se renovará en su totalidad— es muy probable que la composición del Congreso sea muy parecida a la que en este momento tiene la Cámara de Diputados. Por ello, existen razones para esperar que la relación entre poderes siga un patrón mucho más similar al que ahora mantienen el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, que al que rigió durante el dominio del partido hegemónico.

Puesto que a medida que aumenta el número de actores con capacidad de veto también se incrementa la “estabilidad” de la política, la correlación actual entre las fuerzas políticas nos permiten prever que no presenciaremos cambios abruptos en materia presupuestal, a menos que los partidos modifiquen sustancialmente sus posiciones en el espacio de política y el PRI deje de controlar el centro en las dimensiones relevantes en materia de ingreso y gasto.

En este sentido, un último aspecto al que deseo referirme, que ha sido planteado recurrentemente durante las negociaciones presupuestales más recientes, es el de la enorme debilidad de las finanzas públicas del gobierno mexicano, derivada de su excesiva dependencia respecto de los ingresos petroleros, así como del elevado grado de evasión y elusión fiscales existentes. Ante este panorama, es muy probable que la formulación de un presupuesto de egresos radicalmente distinto, por su impacto sobre la política económica, requiriera a su vez concretar una reforma fiscal profunda. En este sentido, sin embargo, no existen elementos suficientes para considerar que presenciaremos cambios fiscales sustanciales. Como se vio en el curso de esta investigación, la condición mínima para que se produzcan cambios en materia impositiva es que un solo partido cuente con la mayoría en ambas cámaras del Congreso y controle la Presidencia de la República. Las tendencias electorales recientes no permiten prever, sin embargo, que este será el escenario político al que nos enfrentaremos en el futuro inmediato. Por lo que, más bien, podemos esperar que no se producirán cambios de gran envergadura como los que implicaría llevar a cabo una “reforma fiscal integral”. A menos que, desde ahora, los partidos de oposición comiencen a definir una agenda legislativa común y, al mismo tiempo, negocien cierta distribución de espacios dentro de los órganos de representación federales. Quizá de esa forma, la coalición mínima ganadora sea más sólida y, por lo tanto, menos efímera. La definición de

esa agenda plantea un enorme desafío para los partidos, por la polarización entre sus posiciones de política en materia de ingreso y gasto. El futuro, sin embargo, podría reservarnos algunas sorpresas.

ANEXO

Cuadro 1
Poder legislativo formal de los presidentes en América

País	Veto total	Veto parcial	Decreto	Introd. Exclusiva	Poder presupuestal	Referéndum	Total
Argentina (actual)	2	0	0	0	0	0	2
Bolivia	2	0	0	0	0	0	2
Brasil (1988)	1	2	4	1	1	0	9
Chile (1989)	2	0	0	1	2	0	5
Colombia (1991)	1	2	1	0	1	0	5
Costa Rica	1	0	0	0	0	0	1
Cuba 1940	2	0	0	0	0	0	2
República Dominicana	2	0	0	0	0	0	2
Ecuador	1.5	1.5	1	0	0	2	6
Salvador	2	0	1	0	0	0	3
Guatemala	2	0		0	0	2	4
México							
Presupuesto	0	0					
Otro	2	3	0	0	0	0	5
Total modificado	1	1.5	0	0	0	0	2.5
Nicaragua	1	2	0	0	0	0	3
Panamá	2	3	0	0	0	0	5
Paraguay	2	2	2	0	0	0	6
Perú	0	0	0	0	0	0	0
Estados Unidos	2	3	0	0	0	0	5
Uruguay	1	1	0	2	2	0	6
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: A. Díaz-Cayeros y B. Magaloni, "Autoridad presupuestal", pp. 508-509, con base en Shugart y Carey, *op. cit.*, p. 155)

Nota: Estados Unidos modificado para tomar en cuenta el *line item veto* o veto parcial. México modificado para tomar en cuenta la ambigüedad en el veto del presupuesto.

Escalas utilizadas

Veto total / Condiciones para superarlo	Veto parcial / Condiciones para superarlo
<p>4 = El veto no puede ser superado.</p> <p>3 = Para superar el veto se requiere una mayoría superior a las 2/3 partes (del quórum).</p> <p>2 = Para superar el veto se requiere una mayoría de 2/3 partes.</p> <p>1 = Para superar el veto se requiere una mayoría absoluta o una mayoría calificada, pero inferior a las 2/3 partes de la asamblea.</p> <p>0 = No existe el veto o éste puede ser superado por una mayoría simple.</p>	<p>4 = El veto no puede ser superado.</p> <p>3 = Para superar el veto se requiere una mayoría calificada.</p> <p>2 = Para superar el veto se requiere una mayoría absoluta de los miembros de la asamblea.</p> <p>1 = Para superar el veto se requiere una mayoría simple del quórum.</p> <p>0 = No existe el veto parcial.</p>
Poder de Decreto	Introducción exclusiva de legislación (Áreas de Política Reservadas)
<p>4 = Poderes reservados, no sujetos a revocación.</p> <p>2 = El Presidente posee autoridad de decreto temporal con pocas restricciones.</p> <p>1 = Autoridad para legislar por decreto limitada.</p> <p>0 = No existen poderes de decreto, excepto los delegados explícitamente por la asamblea.</p>	<p>4 = La asamblea no puede enmendar.</p> <p>2 = Derecho de enmienda (de la asamblea) restringido.</p> <p>1 = Derecho de enmienda sin restricciones.</p> <p>0 = No existe el derecho de introducción exclusiva.</p>
Poderes presupuestales	Poder de Iniciativa o Referéndum
<p>4 = El Presidente elabora el presupuesto; no se permiten enmiendas.</p> <p>3 = La asamblea puede reducir, pero no aumentar partidas presupuestales.</p> <p>2 = El Presidente fija el "techo" de gasto total, dentro del cual la asamblea puede realizar enmiendas.</p> <p>1 = La asamblea puede aumentar los gastos sólo si señala nuevas fuentes de ingreso.</p> <p>0 = Autoridad irrestricta de la asamblea para elaborar o enmendar el presupuesto.</p>	<p>4 = Irrestricto.</p> <p>2 = Restringido.</p> <p>0 = El Presidente no posee autoridad para proponer referéndum.</p>

Cuadro 2
Procedimientos para la aprobación del presupuesto
a) Sistemas bicamerales

País	Instancia que formula el proyecto	Instancia que inicialmente examina el proyecto de presupuesto	Plazo para despachar el proyecto de presupuesto (promedio de días = 76)	Instancia (s) que aprueba(n) el proyecto de presupuesto
Argentina	Gabinete de ministros	Una de las cámaras	n.d.	Cada una de las cámaras
Bolivia	Ejecutivo	Cámara de Diputados	60	Cada una de las cámaras
Brasil	Ejecutivo	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las cámaras	100	Cada una de las cámaras
Colombia	Ejecutivo	Una comisión bicameral que turna su dictamen a la Cámara de representantes	90	Cada una de las cámaras
Chile	Ejecutivo	Cámara de Diputados	60	Cada una de las cámaras
Paraguay	Ejecutivo	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las cámaras	100	Cada una de las cámaras
República Dominicana	El ejecutivo y excepcionalmente el Congreso	Una de las cámaras	(dos sesiones con un intervalo de por lo menos un día)	Cada una de las cámaras
Uruguay	Ejecutivo	Una de las cámaras	90	Cada una de las cámaras
Venezuela	Ejecutivo	Cámara de Diputados	n.d.	Cada una de las cámaras
México	Ejecutivo	Cámara de Diputados	30	Cámara de Diputados

Continuación

b) Sistemas unicamerales

			(Promedio de días = 100)	
Costa Rica	Ejecutivo	Asamblea Legislativa	90	Asamblea Legislativa
Ecuador	Ejecutivo	Comisión Legislativa de presupuesto	120	Congreso Nacional
El Salvador	Consejo de ministros	Asamblea Legislativa	90	Asamblea Legislativa
Guatemala	Ejecutivo	Congreso de la república	120	Congreso de la república
Honduras	Ejecutivo	Congreso nacional	n.d.	Congreso nacional
Nicaragua	Ejecutivo	Asamblea Legislativa	n.d.	Asamblea Legislativa
Panamá	El Ejecutivo con auxilio de la comisión de presupuesto de la asamblea	Asamblea Legislativa	90	Asamblea Legislativa
Perú	Ejecutivo	Congreso	90	Congreso

Fuente: U. Carrillo y A. Lujambio, art. cit., pp. 254-255, con base en Jaime Cárdenas G. (comp.), La actualidad constitucional de América Latina, ProLiber, México, 1997.

Cuadro 3
Modificaciones al proyecto presupuestal del Ejecutivo para 1998
(Pesos)

CONCEPTO	PROPUESTO	MODIFICADO*	MODIF. %
Ramos de los poderes y órganos autónomos			
Total	10 500 878 900.00		
01 Poder Legislativo	2 262 972 300.00		
03 Poder Judicial	4 973 294 700.00	4 773 294 700.00	- 4.02
22 Instituto Federal Electoral	3 264 611 900.00	2 864 611 900.00	- 12.25
Ramos administrativos			
Total	213 913 286 400.00		
02 Presidencia de la República	1 151 658 700.00		
04 Gobernación	6 627 916 400.00		
05 Relaciones Exteriores	2 461 425 500.00		
06 Hacienda y Crédito Público	17 068 218 500.00		
07 Defensa Nacional	14 220 780 100.00		
08 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	22 905 492 100.00		
09 Comunicaciones y Transportes	16 940 158 800.00		
10 Comercio y Fomento Industrial	1 937 827 200.00		
11 Educación Pública	66 172 997 300.00	64 184 897 300.00	- 3.00
12 Salud	17 436 133 600.00	15 768 933 600.00	- 9.56
13 Marina	5 883 545 400.00		
14 Trabajo y Previsión Social	2 755 799 600.00		
15 Reforma Agraria	1 413 058 900.00		
16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	12 780 381 000.00	13 048 181 000.00	2.10
17 Procuraduría General de la República	3 485 930 600.00		
18 Energía	8 790 290 900.00		
20 Desarrollo Social	9 498 296 400.00	9 528 296 400.00	0.32
21 Turismo	1 103 312 000.00		
27 Contraloría y Desarrollo Administrativo	786 118 400.00		
31 Tribunales Agrarios	253 409 200.00		
32 Tribunal Fiscal de la Federación	240 535 800.00		

CONCEPTO	PROPUESTO	MODIFICADO*	MODIF. %
Entidades paraestatales (total)	270 251 269 200.00		
ISSSTE	25 067 500 000.00		
IMSS	85 628 300 000.00		
PIPSA	1 621 300 000.00		
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	846 891 200.00		
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	2 190 329 100.00		
Caminos y Puentes Federales	2 570 014 200.00		
Ferrocarriles Nacionales de Mex.	3 220 700 000.00		
CONASUPO	7 402 341 800.00		
CFE	54 294 009 500.00		
Luz y Fuerza del Centro	8 885 392 500.00		
PEMEX Consolidado	78 524 490 900.00		
Ramos Generales (Total)	417 218 081 600.00		
19 Aportaciones a Seg. Social	54 624 832 100.00		
23 Provisiones Salariales y Económicas	11 798 003 600.00	10 398 003 600.00	- 11.87
24 Deuda Pública	96 279 100 000.00		
25 Previsiones y aportaciones para los sistemas de Educ. Básica y Normal	20 399 547 500.00		
26 Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza	4 987 600 000.00	3 411 700 000.00	- 31.60
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	113 438 600 000.00	112 402 800 000.00	- 0.91
29 Erogaciones para las Operaciones y programas de saneamiento financiero	17 119 000 000.00	10 719 000 000.00	- 37.39
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	11 250 000 000.00		
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Mpios.	87 321 398 400.00	98 849 598 400.00	13.20

* Sólo se enlistan aquellos montos que fueron modificados. Los espacios en blanco indican que las asignaciones aprobadas fueron las mismas que contemplaba el proyecto presupuestal del Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen aprobado. Al respecto Véase el Dictamen aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1997.

Cuadro 4
Cuenta Pública de 1997
Sector público presupuestario
(Millones de pesos)

Dependencias y entidades	Presupuesto original A	Presupuesto ejercido B	Variación B-A	Variación %
Total	725,789.6	769,780.3	43,990.7	6.06
Gobierno federal	520,989.5	563,711.8	42,722.3	8.20
Legislativo	1,940.3	2,059.9	119.6	6.16
Judicial	3,830.2	3,207.9	(622.3)	(16.25)
Ejecutivo	164,461.2	207,567.2	43,106.0	26.21
Presidencia de la República	921.5	1,027.4	105.9	11.49
Gobernación	2,324.6	4,979.1	2,654.5	114.19
Relaciones Exteriores	2,190.7	2,276.1	85.4	3.90
Hacienda y Crédito Público	11,545.7	14,981.8	3,436.1	29.76
Defensa Nacional	12,110.6	13,281.1	1,170.5	9.67
Agricultura	19,803.2	21,262.0	1,458.8	7.37
Comunicaciones y Transportes	15,729.1	37,136.6	21,407.5	136.10
Comercio y Fomento Industrial	1,504.9	1,989.9	485.0	32.23
Educación Pública	45,329.8	51,909.8	6,580.0	14.52
Salud	18,421.8	20,286.6	1,864.8	10.12
Marina	4,419.4	5,024.5	605.1	13.69
Trabajo y Previsión Social	2,180.0	1,988.0	(192.0)	(8.81)
Reforma Agraria	1,631.5	1,777.4	145.9	8.94
Medio Ambiente	9,198.8	10,136.5	937.7	10.19
Procuraduría	2,538.9	2804.4	265.5	10.46
Energía	6,691.3	6,914.6	223.3	3.34
Desarrollo Social	6,527.1	8,161.8	1,634.7	25.04
Turismo	922.1	864.7	(57.4)	(6.22)
Contraloría	470.2	764.9	294.7	62.68
Ramos Generales	350,757.8	350,876.8	119.0	0.03
Aportaciones a Seguridad Social	36,795.6	30,647.0	(6,148.6)	(16.71)
Organos Electorales	3,178.2	5,368.2	2,190.0	68.91
Provisiones Salariales	38,339.3	11,848.0	(26,491.3)	(69.10)
Deuda Pública	111,136.0	89,137.7	(21,998.3)	(19.79)
Aportaciones para Educación Básica en los Estados	58,432.9	66,534.5	8,101.6	13.86
Superación de la Pobreza	12,650.0	11,632.7	(1,017.3)	(8.04)
Participaciones	87,548.2	94,528.4	6,980.2	7.97
Saneamiento Financiero	2,343.1	40,757.6	38,414.5	1639.47
Tribunales Agrarios	182.1	212.8	30.7	16.86
Tribunal Fiscal de la Federación	152.4	209.9	57.5	37.73

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997, Resultados Generales, p. 327.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Acosta, Carlos y A. Delgado, "El Ejecutivo hizo concesiones al PAN y al PRD en el Presupuesto de Egresos, pero ignoró todas sus propuestas en materia de ingresos", Proceso, 1098 (1997), pp. 6-12
- Acosta Romero, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, primer curso, 10ª ed., México, Porrúa, 1991.
- Baron, David, "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control", American Journal of Political Science, v. 35, 1 (1991), pp. 57-90
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La reforma electoral de 1996. Una descripción general, México, FCE, 1997.
- Cansino, César (coord.), Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (eds.), Executive Decree Authority, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Carpizo, Jorge, El Presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 10ª ed., 1991.
- Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000", Revista Mexicana de Sociología 2 (1998), pp. 239-263
- Casar, María Amparo, "Las bases político institucionales del poder presidencial en México", Política y Gobierno, 3 (1), 1996, pp. 61-92
- , "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", Política y Gobierno, v. 6, no. 1 (1999), pp. 63-105
- Casillas, Carlos, "Gobierno Dividido en México", Nexos, 250 (1998), pp. I-VIII
- Cox, Gary W. y Matthew McCubbins, Legislative Leviathan. Party Government in the House, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1993.
- Díaz-Cayeros, Alberto y B. Magaloni, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", Política y Gobierno, v. 5, no. 2 (1998), pp. 503-528
- , "Presidential agenda setting under hegemonic party rule: Executive and Legislature in Mexico", Documento de Trabajo, Versión preliminar, México, CIDAC, 1997.
- Domingo, Pilar y S. Morgenstern, "The Success of Presidentialism ? Breaking Gridlock in Presidential Regimes", Documento de Trabajo, EP-73, CIDE, 1997.

- Elster, John. El cemento de la sociedad, trad. A. L. Bixio, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Estévez, Federico y Beatriz Magaloni, "Hostages: Parties and their Constituencies in the Budget Battle of 1997", Documento preliminar, Departamento de Ciencias Sociales, ITAM, 1998.
- Fiorina, Morris, Divided Government, Boston, Allyn and Bacon, 1996
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 28ª ed., México, Porrúa, 1989.
- Foweraker, Joe, "Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability –Differentiating the Presidential Regimes of Latin America", British Journal of Political Science, 28 (1998), pp. 651-676.
- Kiewiet, D. Roderick y M. McCubbins, The Logic of Delegation. Congressional Parties and the appropriations process, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- Krehbiel, Keith, Information and Legislative Organization, Ann Harbor, University of Michigan Press, 1991.
- , "Institutional and Partisan Sources of Gridlock. A Theory of Divided and Unified Government", Journal of Theoretical Politics 8 (1), 1996, pp. 7-40
- , Pivotal politics. A Theory of U. S. Lawmaking, Chicago, The University of Chicago Press, 1998
- Laver, Michael y Norman Schofield, Multiparty government. The politics of coalition in Europe, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Lees, John y M. Shaw (eds.), Committees in Legislatures, Oxford, Martin Robinson, 1979.
- Linz, Juan J., "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿ Qué diferencia implica ?", en J. Linz y A. Valenzuela (comps.), Las crisis del presidencialismo. Tomo I: Perspectivas comparativas, Trad. R. De Terán, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 25-143
- , "The Perils of Presidentialism", Journal of Democracy, vol. 1, no. 1 (1990), pp. 51-69
- Lujambio, Alonso (comp.), Gobiernos divididos en la federación mexicana, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Mayhew, David, Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990, New Heaven, Yale University Press, 1991.

- Muñoz, Jaime (coord.), La cohabitación política en México, México, Grupo Editorial Siete, 1997.
- Nacif, Benito, "El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades", México, Mimeo, Versión preliminar, 1998.
- , "El desarrollo de contrapesos al poder presidencial y la nueva política de coaliciones en México", Documento preparado para su discusión en el seminario "Coaliciones políticas en el Congreso mexicano", Mimeo, México, 1999
- , The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non Consecutive Reelection, Disertación Doctoral, Universidad de Oxford, 1995.
- Nava, María del Carmen *et al.*, "Veto al presupuesto. Interpretación jurídica y evidencia histórica", Enfoque. Suplemento del Diario Reforma, 7 de diciembre de 1997, pp.
- Riker, William, Populism against Liberalism, Prospect Heights, Waveland Press, 1982.
- , The Art of Political Manipulation, New Haven, Yale University, 1986.
- , The Theory of Political Coalitions, New Haven, Yale University, 1962.
- Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, trad. F. Santos, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1980.
- Shepsle, Kenneth A. y M. S. Bonchek, Analyzing politics. Rationality, behavior and institutions, New York, Norton & Company, 1997.
- Shugart, Matthew S., "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", American Political Science Review, v. 89, no. 2 (1995), pp. 315-348.
- y John M. Carey, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Slomianski, Paul, "The Budgeting Process in Mexico", Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1998.
- Strom, Kaare, Minority Government and Majority Rule, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Sundquist, James L., "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", Political Science Quarterly, 103 (1988-1989), pp. 613-635
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart, Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems, New York, Yale University Press, 1989.

- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 28ª. ed., 1994.
- Tsebelis, George, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, British Journal of Political Science, 25 (1995), pp. 289-325
- y J. Money, Bicameralism, New York, Cambridge University Press, 1997.
- Ugalde, Luis Carlos, “La aprobación del presupuesto”, Enfoque, suplemento del Diario Reforma, 31 de agosto de 1997, pp. 9-11
- Weaver, R. K. y B. Rockman, Do Institutions Matter ? Government Capabilities in the United States and Abroad, Washington, Brookings Institutions, 1993.
- Weingast, Barry y W. Marshall, “The Industrial Organization of Congress, or Why Legislatures, like Firms are not organized as Markets”, Journal of Political Economy, 96 (1987), pp. 132-163
- Weldon, Jeffrey, “El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo”, Perfiles Latinoamericanos, 10 (1997), pp. 101-124
- , “The Metaconstitutional Presidency in Mexico and Legislative Delegation on the Budget”, Documento preliminar, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998.
- , “The political sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Scott Mainwaring y M. Shugart (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-258
- Wildavsky, Aaron, The Politics of the Budgetary Process, Boston, Little, Brown, 1964

Marco Legal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos para 1998, Diario de Debates, 13 de diciembre de 1997

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, 23 de diciembre de 1996

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, 31 de diciembre de 1998

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento

Ley General de Deuda Pública

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento

Poder Ejecutivo Federal, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, Exposición de motivos e iniciativa de decreto

Documentos oficiales

Partido Acción Nacional, Boletín de prensa, 10 de diciembre de 1997

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Primer ajuste al presupuesto de 1998”, Boletín de Prensa, 14 de enero de 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Tercer informe de Ajuste al presupuesto”, Boletín de prensa, septiembre de 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997, Tomo de Resultados Generales, 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política y Control Presupuestal, “El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, Presentación. México, 1998

Notas de prensa

Becerril, Andrea y J. Román, “El PRD no propone bajar en forma indiscriminada el IVA”, La Jornada, 5 de noviembre de 1997, p. 24

Castellanos, Alejandro *et al.*, “No habrá presupuesto de egresos, si no se sabe cuánto va a ingresar”, La Jornada, 4 de diciembre de 1997, p. 16

Entrevista al diputado perredista Ricardo García Sáinz, Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, “El presupuesto no refleja cambios estructurales básicos”, La Jornada, 17 de diciembre de 1997, p. 22

“Insta Zedillo a diputados a aprobar el cobro del impuesto telefónico”, La Jornada, 16 de diciembre de 1998, p. 3

“Inviabile la propuesta del PRD: Hacienda”, La Jornada, 12 de diciembre de 1998, p. 7

Pérez, Ciro *et al.* “No es infalible la propuesta oficial sobre ingresos y egresos: Ortiz”, La Jornada, 12 de noviembre de 1997, p. 17

Velasco, Elizabeth, “Condiciona AN la aprobación del presupuesto de egresos”, La Jornada, 3 de octubre de 1997, p. 5