LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO 1997-2012

El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público

Luis Carlos Ugalde
Coordinador

integralia

SENADO DE LA REPÚBLICA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LXII LEGISLATURA

SITESA

Sistema de clasificación Melvil Dewey

338.972
N34
2014

La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público / coord. general Luis Carlos Ugalde; coord. inv. Mario Guzmán y Montelongo y Érika Michelle Hernández Velázquez; inv. Ana Victoria Borja Espinosa, Ludwig Van Bedolla Tapia y Celia Mougrabi Cojab. – México : Integralia Consultores : SITESA, 2014.
148 p.

ISBN: 978-607-7744-70-2 SITESA

1. México – Política económica. 2. Finanzas públicas – México. 3. Partidos políticos – México – Negociación. I. Ugalde Ramírez, Luis Carlos, coord. II. Guzmán y Montelongo, Mario, coord. III. Hernández Velázquez, Érika Michelle, coord. IV. Borja Espinosa, Ana Victoria, inv. V. Bedolla Tapia, Ludwig Van, inv. VI. Mougrabi Cojab, Celia, inv.

Primera edición, 2014
DR. © Información y Tecnología para Asuntos Públicos, S.C.
Goldsmith 37-702,
Col. Polanco Chapultepec
Delg. Miguel Hidalgo
C.P. 11560 México, D.F.

De esta edición
D.R. © Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO / SITESA
Tiziano 144,
Col. Alfonso XIII
Delg. Álvaro Obregón
C.P. 01460, México, D.F.

ISBN: 978-607-7744-70-2 SITESA

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México / *Made in Mexico*

Coordinador general del estudio
Luis Carlos Ugalde, Director general de Integralia

Coordinadores de investigación
Mario Guzmán y Montelongo
Érika Michelle Hernández Velázquez

Investigadores
Ana Victoria Borja Espinosa
Ludwig Van Bedolla Tapia
Celia Mougrabi Cojab

Agradecimientos
A quienes con sus ideas y experiencia, por medio
de entrevistas, enriquecieron el estudio:
Guillermo Barnes García, Mario Alberto Becerra Pocoroba,
Jesús Alberto Cano Vélez, Jorge Chávez Presa,
Ernesto Cordero Arroyo, Max Alberto Diener Sala,
Ricardo Erazo García, Fernando Galindo Favela,
Francisco Gil Díaz, Javier Guerrero García,
Benjamín Hill Mayoral, Carlos Hurtado López,
Gustavo Nicolás Kubli Albertini,
Guillermo Lecona Morales, Santiago Levy Algazi,
Vidal Llerenas Morales, Cruz López Aguilar,
Carlos Montaño Fernández, Diana Ozuna Millán,
Raúl Alejandro Padilla, Luis Pazos de la Torre,
Dionisio Pérez-Jácome, Juan Manuel Portal Martínez,
Luis Antonio Ramírez Pineda, Mariano Ruíz Funes,
Carlos Alberto Treviño Medina y Luis Videgaray Caso

A quienes con su lectura, sugerencias y correcciones
ayudaron a mejorar el contenido de este estudio:
Carlos Montaño Fernández
Dionisio Pérez-Jácome
Gonzalo Hernández Licona
Marco Cancino Cordero

A quienes participaron en los primeros pasos
de la investigación, en 2009 y 2010:
Carolina Varela, Humberto Pedrero y Edgar Islas Rodríguez.
A Luis Chalico Ponce por la revisión y comentarios por parte
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Agradecemos especialmente al Senado de la República
y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
por el apoyo para la realización de este estudio, que no refleja
la posición institucional de dicha instancias.

Contenido

Acrónimos y términos 6
Resumen Ejecutivo 9
Introducción 19

Capítulo I. El Presupuesto de Egresos de la Federación 21
1. ¿Qué es el presupuesto de egresos? 21
2. ¿De qué se compone el PEF y cómo se clasifica? 21
3. ¿Cuál es el tamaño del gasto público? 24
4. ¿Cómo se diseña el presupuesto de egresos? 29

Capítulo II. La negociación política del presupuesto 37
1. Marco normativo 37
2. Los actores de la negociación política 40
3. Los incentivos de los actores 45
4. El contexto político de la negociación del presupuesto 47
5. Integración y composición de los órganos legislativos 51
6. Las votaciones del PEF 54
7. Los temas del debate presupuestario 59

Capítulo III. El universo de la negociación presupuestaria en el Congreso 63
1. La modificación del proyecto de presupuesto 63
2. Los montos del presupuesto susceptibles a negociación política 68
3. La construcción y negociación de "la bolsa negociable" 71
4. La negociación de los montos vs la negociación de las reglas 76
5. La negociación de los artículos y anexos del Decreto de Presupuesto 81
6. La evolución de las reglas de operación 84

Capítulo IV. Los costos del consenso 91
1. La etiquetación del gasto público 92
2. Los proyectos de corte clientelar 100

Capítulo V. La ejecución del gasto público 117
1. Las adecuaciones presupestarias por parte del Ejecutivo 118
1. Los ingresos excedentes 123
2. Los subejercicios en el gasto público y las reasignaciones presupuestarias 131

Capítulo VI. Recomendaciones 139

Referencias 143
1. Fuentes bibliográficas 143
2. Fuentes documentales 144
3. Entrevistas a profundidad 145

Acrónimos y Términos

ADEFAS:	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
ASF:	Auditoría Superior de la Federación
CCE:	Consejo Coordinador Empresarial
CIDE:	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNC:	Confederación Nacional Campesina
Coneval:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONV:	Convergencia Partido Político Nacional
CPCP:	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
CTM:	Confederación de Trabajadores de México
CHPF:	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
DD:	Diario de Debates
DIPUTADOS MR:	Diputados Mayoría Relativa
DIPUTADOS RP:	Diputados Representación Proporcional
FEIP:	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros
FOBAPROA:	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FONDEN:	Fondo Nacional de Desastres
IFAI:	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDESOL:	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INFOPAL:	Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria
IPAB:	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LCF:	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH:	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFSF:	Ley de Fiscalización Superior de la Federación
LGCG:	Ley General de Contabilidad Gubernamental

LIF:	Ley de Ingresos de la Federación
LFTAIPG:	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
MC:	Movimiento Ciudadano
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN:	Partido Acción Nacional
PANAL o PNA:	Partido Nueva Alianza
PAS:	Partido Alianza Social
PASC:	Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina
PbR:	Presupuesto Basado en Resultados
PEC:	Programa Especial Concurrente
PPEF:	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PEF:	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX:	Petróleos Mexicanos
PIB:	Producto Interno Bruto
PLI:	Proyecto de la Ley De Ingresos
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PSN:	Partido de la Sociedad Nacionalista
PT:	Partido del Trabajo
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
RFP:	Recaudación Federal Participable
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SED:	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEGOB:	Secretaría de Gobernación
SFP:	Secretaría de la Función Pública
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIL:	Sistema de Información Legislativa

Resumen ejecutivo

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el acto legislativo de mayor trascendencia para influir en la política pública y el desarrollo del país. El Poder Ejecutivo cuenta con la facultad exclusiva de su formulación, mientras que la Cámara de Diputados con la de aprobarlo anualmente. En los últimos años, el PEF ha representado alrededor de 20 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Aunque se trata de un monto limitado para las necesidades del país en materia de gasto social y de infraestructura, es un volumen con enorme impacto sobre la economía nacional y que ha crecido mucho en los últimos años: entre 1997 y 2012 el presupuesto pasó de 1 billón 885 mil millones a 3 billones 920 mil millones de pesos constantes, lo que representa un incremento en términos reales del 108 por ciento.[1]

Antes de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contaba con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto se aprobaba con muy pocos cambios, incluso se dice que los dictámenes se redactaban en la Secretaría de Hacienda y ésta los remitía a la Comisión de Presupuesto del Congreso para su aprobación. Después de ese año, cuando el PRI pierde la mayoría y su capacidad para aprobar por sí mismo el presupuesto, se detona una dinámica de mayor negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, adquiriendo éste último más incidencia en su aprobación.[2]

1 Aunque no forma parte de este estudio, el presupuesto ha seguido creciendo después de 2012. El PEF 2014 aprobado fue de más de 4 billones 467 mil millones de pesos, un incremento de 11.7 por ciento en términos reales con respecto a 2012.

2 Según Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, la influencia legislativa para modificar el presupuesto empieza en realidad al inicio de los años 80. Observan cómo entre 1960 y 1982 el presupuesto aprobado es prácticamente el mismo de aquel propuesto por el Ejecutivo, mientras que después de este año empieza una mayor influencia de los diputados para modificar la propuesta del gobierno. "Autoridad presupuestaria del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre, 1998.

A medida que hay más pluralismo en el Poder Legislativo, se observa un mayor peso de prácticas de gestoría de recursos y más intercambios clientelares en la lógica de negociación del gasto público. Cada año, los legisladores pueden modificar aproximadamente entre el seis y diez por ciento del gasto total —la llamada "bolsa negociable". El resto del presupuesto se considera ineludible o comprometido porque incluye partidas con obligatoriedad jurídica o política, como el pago de sueldos y salarios, los subsidios, las pensiones y los programas sociales, así como las transferencias a entidades federativas. Dentro del porcentaje negociable, muchos legisladores fijan su atención en partidas que dan visibilidad y reconocimiento político y que benefician a grupos organizados, entre ellas: carreteras y caminos rurales, proyectos hidráulicos (presas, plantas de tratamiento de agua), recursos para universidades públicas y hospitales, programas del campo y de desarrollo social, así como programas de arte y cultura.

En contraste, los diputados prestan menos atención al restante 90 por ciento del presupuesto, que incluye proyectos de inversión (por ejemplo, Pemex), la política de sueldos y salarios, así como el manejo financiero de la deuda, por mencionar algunos rubros. Buena parte del proyecto que presenta el Ejecutivo es como un "cheque en blanco" porque el Congreso revisa de manera somera su contenido, los alcances y la eficacia de las partidas ineludibles y se concentra en las bolsas negociables y con atractivo político. Que el 90 por ciento del presupuesto sea ineludible no significa que sea inamovible. El Congreso podría identificar áreas de mejora y modificarlas sin que el gobierno faltara a sus obligaciones jurídicas o políticas. No obstante, la escasa profesionalización del Congreso en temas presupuestarios limita su habilidad para plantear alternativas distintas a aquellas del gobierno. El papel del Congreso para fomentar la eficacia, transparencia e integridad del gasto público es aún muy limitado.[3]

Como la lógica de la negociación del presupuesto es política, los criterios técnicos que la orientan son escasos. Por ejemplo, de acuerdo con información obtenida por medio de entrevistas, cada

3 En muchos países de América Latina se presenta el mismo problema: parlamentos con facultades legales para aprobar y fiscalizar el gasto público, pero sin las capacidades técnicas ni las motivaciones políticas para hacerlo de forma eficaz. Ver Humberto Petrei, *Budget and Control, Reforming the Public Sector in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1998.

año el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) coordina diversos estudios sobre el impacto de programas sociales; sin embargo, los legisladores prestan poca atención y orientan más sus decisiones por criterios políticos y de apoyo a grupos organizados. De igual manera, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presenta cada año su Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública con cientos de observaciones sin que la mayoría de las veces sean incorporadas para ajustar el presupuesto en aquellas partidas que recurrentemente presentan irregularidades. La falta de sanciones efectivas sobre el mal uso del presupuesto implica que con frecuencia los problemas persisten año tras año: por ejemplo, recursos del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB), que algunos gobernadores reasignan a otras partidas, o bien, programas de política social que se canalizan para beneficiar a grupos políticos.

Aunque en materia de infraestructura hay más racionalidad en la presupuestación, ya que la Secretaría de Hacienda realiza evaluaciones ex-ante de los proyectos de obra pública, se carece de evaluaciones ex-post sobre su impacto en el crecimiento; en ocasiones tampoco se cuenta con evaluaciones de la ejecución de la obra o de la calidad de los trabajos entregados, lo que genera que no haya un proceso colectivo de aprendizaje sobre el verdadero beneficio de la inversión pública.

En materia de ejecución del gasto también se observan problemas. La Secretaría de Hacienda cuenta con una Unidad de Inversiones y requiere que cualquier proyecto sea registrado a fin de evaluar su viabilidad; no obstante, el Congreso inserta con frecuencia proyectos que carecen de registro y de estudios costo-beneficio, lo cual conduce a que muchos de ellos no se ejecuten a lo largo del año fiscal. De igual forma, la Secretaría de Hacienda realiza cada año modificaciones al presupuesto aprobado por los diputados, así como reasignaciones de recursos subejercidos sin que el Congreso dé un seguimiento puntual o exija un ejercicio del gasto que cumpla fielmente con el mandato del Poder Legislativo.[4]

4 En su tesis doctoral que analiza el proceso presupuestario en Argentina y México, Lorena Buzón pregunta por qué los legisladores en ambos países destinan tanta energía a modificar el presupuesto, pero luego dejan que el Ejecutivo lo modifique con tanta discreción. Según ella, esto se explica por el clientelismo e intercambio de favores y recursos que reciben los legisladores para avanzar en sus carreras políticas. *President, Congress, and Budget-Making in Argentina and Mexico: the Role of Informal Institutions*. Ph.D Dissertation, Georgetown University, 2013, p. 267.

Finalmente, la lógica de la negociación limita cualquier ejercicio de planeación integral. En materia de infraestructura, por ejemplo, no existía hasta antes del 2008 una planeación multianual que ordenara las prioridades en cuanto a proyectos de obra pública carretera, presas y plantas de tratamiento de agua, hospitales e inversión para el desarrollo turístico de los estados, entre otros. La Unidad de Inversión de la Secretaría de Hacienda recibe las solicitudes de registro de proyectos en cartera de inversión y evalúa su rentabilidad financiera y social. No obstante, esta Unidad carece de autoridad y recursos para aglutinar y priorizar el conjunto de proyectos de infraestructura en una lógica multianual de largo plazo.

Aunque las reglas para negociar el presupuesto se mejoraron notablemente en la década del 2000, particularmente con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria promulgada en 2006, el proceso de negociación es muy complejo y la negociación entre múltiples fuerzas políticas genera en ocasiones improvisación y falta de criterios técnicos para justificar diversos programas. Parte de la explicación reside en la escasa profesionalización de la labor legislativa debido a la falta de carreras parlamentarias.[5] Pero la causa central es política: al igual que en otros países, muchos legisladores centran su atención en la gestoría de recursos para proyectos de beneficio político y local sin prestar atención al contenido global del presupuesto. Algunos legisladores se han convertido en gestores de recursos, en lugar de evaluadores del presupuesto, como es su función de acuerdo con la Constitución.[6]

5 Luis Carlos Ugalde, *The Mexican Congress: Old Player, New Power* Washington: Center for Strategic and International Studies, 2000.

6 El intercambio clientelar —cuando el gobierno da dinero para proyectos rentables políticamente a cambio del voto de los legisladores— es una práctica extendida en todo el mundo. No sólo se dan partidas presupuestarias, sino que en ocasiones se negocian plazas en el gobierno, aumentos salariales y otros beneficios políticos como promoción de carreras políticas. En Estados Unidos el término que se usa para los recursos económicos y políticos usados para la negociación presupuestaria es "*pork-barrel*", mientras que en América Latina se le conoce como "patronazgo" o "clientelismo presupuestario", término que se usa en este estudio. Para una descripción de cómo operan los intercambios clientelares durante la negociación del presupuesto en diversos países de América Latina, ver Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America,* Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

Aunque los actores formales de la negociación presupuestaria son los diputados —principalmente los integrantes de la Comisión de Presupuesto— y la Secretaría de Hacienda, en la práctica han existido otros actores con enorme influencia, como son los gobernadores y los líderes políticos de agrupaciones con peso legislativo, como la Confederación Nacional Campesina (CNC). Durante los años de gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (2000-2012) y a partir de la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en 2002, los gobernadores se convirtieron en factores reales para aprobar el presupuesto. En ese periodo fueron capaces de comandar la disciplina y el voto favorable de los diputados de sus entidades a cambio de obtener recursos para proyectos de su interés (por ejemplo, carreteras y obras de infraestructura).

El mayor pluralismo en el Congreso, así como la necesidad de negociar con diversos actores para construir una mayoría aprobatoria, generó una aspiración al "consensualismo" que se logró, en parte, a través de intercambios clientelares: el Ejecutivo facilitaba asignaciones presupuestarias a fin de contar con el apoyo de actores clave que le garantizaban votos suficientes (gobernadores, organizaciones políticas, legisladores). Asimismo, los partidos de oposición demandaban recursos a través de la etiquetación de proyectos que les dieran visibilidad política y les permitieran cumplir con su agenda política y sus promesas de campaña.

La etiquetación y el clientelismo presupuestario implican un costo en términos de racionalidad del prespupuesto. Por una parte, la etiquetación significa que el Congreso asume facultades de planeación que pueden invadir las atribuciones del Poder Ejecutivo. Etiquetar puede afectar la lógica de planeación global del presupuesto y fragmentarlo en proyectos de interés político local o particular. Por otra parte, el clientelismo presupuestario significa que algunos programas se aprueban por su atractivo político más que por su impacto sobre el desarrollo social o el crecimiento económico.

La mayor influencia del Congreso en la aprobación del presupuesto es una buena noticia, pero debe acompañarse de una labor más profesional e informada para definir su contenido de forma integral, para evaluar su impacto y para dar seguimiento puntual a su ejercicio. La falta de una práctica profesional del Congreso para analizar y evaluar de manera global el presupuesto puede estimu-

lar tácticas de simulación.[7] Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda en ocasiones subestima diversas partidas sabedora que los legisladores aumentarán sus montos (por ejemplo, recursos para el campo). También puede subestimar los ingresos mediante cálculos conservadores del precio de petróleo y menores contribuciones tributarias.[8] Lo mismo ocurre cuando el Congreso adjudica bolsas de recursos a proyectos que carecen de estudios de factibilidad y que con frecuencia no son ejercidos (por ejemplo, carreteras). Hacienda sabe de antemano que esos proyectos no serán ejecutados y calcula los montos para reasignarlos a los proyectos prioritarios. De esta forma, el proceso de negociación política del presupuesto produce algunos programas de difícil ejecución que generan expectativas en la población pero al final minan la credibilidad e influencia del Poder Legislativo.

7 En América Latina se observa que los congresos ponen mucha atención a la fase de aprobación del presupuesto, pero dedican poco esfuerzo y recursos a la fiscalización y seguimiento del ejercicio del gasto. Hay dos razones principales. Por una parte, la asimetría de recursos: mientras los poderes ejecutivos cuentan con expertos financieros en los ministerios de hacienda y finanzas y una vasta red de recursos materiales, los poderes legislativos carecen del personal y de los recursos técnicos para dar seguimiento al ejercicio del gasto. Pero acaso el mayor obstáculo sea político y de motivación: una vez que los legisladores obtienen beneficios presupuestarios para sus aliados o para los habitantes de sus distritos o provincias, tienen ya poco interés en dar seguimiento a las partidas de gasto fuera del ámbito de su interés político o geográfico. Para una discusión del tema, ver Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

8 La práctica de sesgar la estimación de los ingresos públicos es común en muchos países. Se trata de una táctica de los gobiernos para contar con recursos discrecionales durante el ejercicio del gasto. En algunos casos, los ejecutivos sobre estiman los ingresos: en América Latina son los casos de Brasil, Bolivia y Paraguay; mientras que Argentina, Venezuela y México han tendido a subestimar los ingresos públicos. La explicación se encuentra en la forma como se negocia el presupuesto. Cuando el ejecutivo tiene poder discrecional durante la fase de ejecución del gasto, hay una tendencia a sobreestimar los ingresos, porque durante la negociación para aprobar el presupuesto el gobierno puede prometer programas e incluirlos en su iniciativa de ley, pero si los ingresos no alcanzan, el gobierno puede hacer recortes a programas durante el año fiscal. De esa forma se logra una coalición política para aprobar el presupuesto y durante el ejercicio se recortan programas para garantizar el equilibrio fiscal. Otros países como México y Venezuela tienden a subestimar el ingreso y ambos lo hacen a través de una estimación conservadora del precio del petróleo: ambos son exportadores importantes de crudo y sus finanzas son muy dependientes de las exportaciones. Para una discusión del tema, ver Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

La falta de un trabajo profesional, integral y cotidiano del Congreso para aprobar el presupuesto y dar seguimiento al ejercicio del gasto ha dado a la Secretaría de Hacienda un enorme poder para definir el rumbo del gasto e incluso vetar, en la práctica, algunos programas aprobados por el Congreso.[9] La Secretaría de Hacienda tiene amplias atribuciones en la ley para conducir el gasto. Que tenga incluso algunas facultades discrecionales, argumenta un ex funcionario de Hacienda: "Es una forma de hacer que las cosas funcionen y maniobrar frente a recursos escasos y a una tendencia cada vez mayor del Congreso para gestionar recursos para el clientelismo político. Si se le ataran las manos a Hacienda sin profesionalizar al Congreso, la consecuencia sería un desastre mayor", concluye el mismo entrevistado.

La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012, es un estudio que analiza el impacto que ha tenido el creciente pluralismo político en el Congreso sobre la composición y ejecución del gasto público. Este esfuerzo requirió no sólo una amplia revisión documental y un análisis cuantitativo con base en el PEF, sus anexos y otros informes, sino también la conducción de entrevistas a profundidad a funcionarios y legisladores especializados en el tema.

A lo largo del estudio se abordan con detalle los principales aspectos del PEF. Se discute la evolución y el tamaño del gasto público, al igual que los cambios en la composición política de la Cámara de Diputados entre 1997 y 2012. Se describe el proceso de negociación, incluyendo los actores que intervienen, el universo de lo que se negocia y los costos que representa la búsqueda del consenso. Este

9 Aunque los poderes legislativos comúnmente cuentan con la facultad para verificar y limitar los cambios que los ejecutivos hacen a los presupuestos durante su ejecución, en la práctica muchos congresos abdican de esa responsabilidad. En Argentina, por ejemplo, la Constitución da al gobierno la facultad de emitir decretos de necesidad y urgencia ante situaciones de emergencia. Mediante ellos, el gobierno puede aumentar gastos o partidas y aunque el decreto puede ser revocado por un comité de ambas cámaras del Congreso, en la realidad no ocurre. En Bolivia y Brasil existe también mucha discrecionalidad en la capacidad de los gobiernos para modificar el contenido de los presupuestos aprobados por los congresos. Para una discusión del tema, ver Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

estudio no abarca el periodo de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), que será motivo de otra publicación, pero baste decir que la influencia relativa de los actores políticos se ha modificado significativamente en favor del Poder Ejecutivo federal.

Durante el periodo de estudio, la Secretaría de Hacienda condujo la negociación política del presupuesto privilegiando la racionalidad macroeconómica. Esto tuvo como sustento la necesidad de mantener un presupuesto balanceado en cada ejercicio fiscal, como lo indica la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Sin embargo, la dinámica política del Congreso ha sido limitada para garantizar que sus prioridades de gasto sean ejecutadas y tengan un impacto global sobre el desarrollo del país.

Para prosperar, México requiere contar con presupuestos que se hayan discutido y enriquecido con las mejores aportaciones de los grupos parlamentarios representados en el Congreso. México necesita presupuestos en los cuales se garantice que el uso de los recursos públicos —que por definición son siempre limitados— sea para satisfacer de la mejor manera posible las demandas de los mexicanos. El reto político en materia presupuestaria es que el pluralismo del Congreso se traduzca en presupuestos eficaces para fomentar el crecimiento económico, la seguridad pública y la igualdad de oportunidades.

Actores entrevistados por orden alfabético (se enuncia el cargo que motivó la entrevista)

- Guillermo Barnes García
  Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados (1997-2000)
- Mario Alberto Becerra Pocoroba
  Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (2009-2012)
- Jesús Alberto Cano Vélez
  Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados (2009-2012)
- Jorge Chávez Presa
  Presidió la Comisión de Hacienda y miembro de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados (2000-2003)
- Ernesto Cordero Arroyo
  Secretario de Hacienda y Crédito Público (2009-2012)
- Max Alberto Diener Sala
  Director General de Asuntos Jurídicos, Subsecretaría de Egresos, SHCP (2001-2009)
- Ricardo Erazo García
  Coordinador de asesores del subsecretario de Infraestructura de SCT (2007-2012)
- Fernando Galindo Favela*
  Subsecretario de Egresos, SHCP (2012-)
- Francisco Gil Díaz
  Secretario de Hacienda y Crédtio Público (2000-2006)
- Javier Guerrero García
  Secretario de la Comisión de Presupuesto en la Cámara de Diputados (1991-1994)
- Benjamín Hill Mayoral
  Titular de la Unidad de Evaluación, SHCP (2010-2012)
- Carlos Hurtado López
  Subsecretario de Egresos, SHCP (2000-2006)
- Gustavo Nicolás Kubli Albertini
  Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP (2011-2012)
- Rubén Guillermo Lecona Morales*
  Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta, SHCP (2012-)
- Santiago Levy Algazi
  Subsecretario de Egresos, SHCP (1994-2000)
- Vidal Lleneras Morales
  Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados (2009-2012)
- Cruz López Aguilar
  Presidente de la Confederación Nacional Campesina (2007-2010)
- Carlos Montaño Fernández
  Subsecretario de Egresos, SHCP (2011-2012) Titular de la Unidad de Inversiones, (2011)
- Diana Ozuna Millán
  Secretaria Técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados (2006-2008)
- Raúl Alejandro Padilla
  Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (2006-2009)
- Luis Pazos de la Torre
  Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (2000-2003)
- Dionisio Pérez-Jácome
  Subsecretario de Egresos, SHCP (2008-2011) y Secretario de Comunicaciones y Transportes (2011-2012)
- Juan Manuel Portal Martínez*
  Auditor Superior de la Federación (2009-)
- Luis Antonio Ramírez Pineda
  Secretario de la Comisión Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados (2003-2006)
- Mariano Ruíz Funes
  Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Agricultura (2009-2012)
- Carlos Alberto Treviño Medina
  Subsecretario de Egresos, SHCP (2012)
- Luis Videgaray Caso
  Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados (2009-2011)

* Funcionarios que permanecían en el cargo al momento de publicar este estudio (agosto 2014).

Introducción

El presente estudio analiza el efecto que ha tenido el creciente pluralismo del Congreso mexicano en la elaboración, negociación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) entre 1997 y 2012.

En 1997 se inauguró la etapa de "gobierno dividido" en México y con ella se modificó sustancialmente la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. A partir de ese año, el partido del presidente perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y ese hecho detonó una nueva dinámica en materia presupuestaria: la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se convirtió en una ardua negociación entre el Poder Ejecutivo, los grupos parlamentarios al interior del Congreso, los gobernadores y diversos grupos de interés.

Entender y evaluar el impacto que ha tenido el creciente pluralismo dentro del Congreso sobre la negociación política y la composición del PEF es de la mayor relevancia para fomentar un mejor uso de los recursos públicos en un entorno democrático como el que México vive actualmente.[10]

10 Hay pocos estudios que analicen el proceso de negociación política del presupuesto. El más comprehensivo es quizá la tesis doctoral de Lorena Buzón, *President, Congress, and Budget-Making in Argentina and Mexico: the Role of Informal Institutions,. Ph.D Dissertation*, Georgetown University, 2013. Fundar Centro de Análisis e Investigación ha patrocinado dos estudios aunque son principalmente descriptivos y se concentran en años fiscales particulares: Dávila Estefan, David, Juan Antonio Cepeda y Jorge Romero León, *Diagnóstico de Negociación Presupuestaria: Propuestas para Fortalecer la Transparencia y la Rendición de Cuentas*, 2004, y Caballero Sosa, Lilia y David Dávila Estefan, *Diagnóstico de Negociación Presupuestaria 2006-2007, 2007*. Otros estudios que pueden mencionarse son María Amparo Casar, *El proceso de negociación presupuestaria en el primero gobierno sin mayoría: un estudio de caso,* México: CIDE, 2001; Teresa Curristine, *et.al., Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México,* París, Ediciones OCDE, 2009; Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni. "Autoridad Presupuestaria del Poder Legislativo en México: una primera aproximación", *Política y Gobierno* 5, núm. 2, Mexico, 1998; Gerónimo Gutiérrez, *et al., El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder: El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada,* México, UNAM, 2001.

Capítulo I. El Presupuesto de Egresos de la Federación

1. ¿Qué es el presupuesto de egresos?

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se conoce en términos generales como gasto público: contiene los recursos económicos que el gobierno requiere para cumplir sus funciones y se distribuye entre las diversas instituciones y organismos públicos encargados de llevar a cabo esas tareas.

En el PEF se establece el monto, destino y tipo de gasto que el gobierno federal realiza entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año para cumplir sus funciones, llevar a cabo sus programas y atender las demandas de los diferentes sectores de la sociedad. El PEF se formula para cubrir las partidas de gasto del gobierno federal y también incluye los recursos que se transfieren a los gobiernos estatales y municipales.

El PEF es el instrumento de política pública más relevante por sus efectos sobre la economía nacional —en sus principales variables como empleo y crecimiento— y en la vida cotidiana de las personas, a través del financiamiento de programas y servicios públicos.

2. ¿De qué se compone el PEF y cómo se clasifica?

El presupuesto de egresos se integra por ingresos obtenidos en diversos rubros: impuestos, aprovechamientos, derechos y productos; cuotas o aportaciones de seguridad social (fondo para la vivienda, ahorro para el retiro); venta de bienes y servicios por parte de entidades del sector paraestatal y del gobierno federal; así como por financiamientos (empréstitos internos y externos). Asimismo, la renta petrolera es un componente muy significativo de los ingresos públicos en México.

Estos ingresos presupuestarios se dividen en ingresos del sector público, del gobierno federal y de organismos y empresas. Para aprobar el gasto de un año fiscal, primero se debe autorizar el

origen de los recursos. A esto se conoce como Ley de Ingresos, que debe ser aceptada por ambas cámaras del Congreso, a diferencia del PEF que únicamente es aprobado por la de Diputados.

El presupuesto de egresos puede clasificarse de cuatro formas: programática, administrativa, funcional y económica.

Clasificación programática: ¿qué se hace?

El gasto público se ordena por tipo de programas, divididos de acuerdo con los objetivos que buscan. Por un lado, está el gasto utilizado para la ejecución de planes y programas asociados a la provisión de bienes y servicios públicos; por el otro, se encuentra el gasto de carácter general que deriva del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. A partir de esa distinción, las erogaciones se dividen en gasto programable y no programable.

El **gasto programable** se destina al cumplimiento de las funciones del Estado como la provisión de servicios de educación, salud y seguridad pública, entre otras. Estas erogaciones se dirigen a programas que buscan alcanzar objetivos y metas específicas, los cuales tienen un efecto directo en las actividades económicas y sociales del país. Este tipo de gasto contempla todas las erogaciones del gobierno federal, incluidos los poderes de la Unión, la administración pública central y la paraestatal, los órganos autónomos y el gasto descentralizado destinado a las entidades y los municipios.

El **gasto no programable** se destina a saldar compromisos que, por su naturaleza, no pueden ser identificados con un programa específico. Este tipo de erogaciones apoyan la actividad financiera del Estado, como el pago de la deuda pública, las participaciones y aportaciones a entidades y municipios, el pago de adeudos de años anteriores y el saneamiento del sistema financiero.[11]

Clasificación administrativa: ¿quién gasta?

La clasificación administrativa identifica a las entidades responsables del gasto por ramos de la Administración Pública Centralizada (comprende a las secretarías de Estado); ramos de poderes y órganos autónomos (incluye a los poderes Legislativo y Judicial, tribunales fiscales y agrarios, Instituto Nacional Electoral y Comisión Nacional

11 Guerrero, Juan Pablo y Mariana López, *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público,* Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 1997.

de Derechos Humanos); ramos generales (engloba provisiones salariales y económicas, participaciones a las entidades federativas y municipios); así como el gasto de las entidades paraestatales de control presupuestario directo (hasta 2012 incluía a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad).

Cabe destacar que esta clasificación del gasto corresponde al sector público presupuestario, el cual incluye todas las entidades que reciben recursos públicos federales, como los ramos autónomos, de la administración central y de las entidades paraestatales.

Clasificación económica: ¿en qué se gasta?

El PEF se ordena por objeto del gasto orientado no sólo para la operación cotidiana del Estado, sino también para expandir su funcionamiento en términos de infraestructura y patrimonio público. Para ese fin, el gasto público se divide en gasto corriente y gasto de capital.

El **gasto corriente** se refiere a las erogaciones que constituyen un acto de consumo y permiten operar al aparato gubernamental, como pagos por servicios personales (sueldos y salarios) y la compra de bienes y servicios (por ejemplo, renta y energía eléctrica), así como erogaciones sin contraprestación para los fines señalados, mediante ayudas, subsidios y transferencias. Cabe señalar que las operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal.

El **gasto de capital** incluye los recursos destinados a la creación de activos físicos y la conservación de los existentes mediante la realización de obras o la adquisición de bienes muebles e inmuebles, así como las erogaciones para apoyos, subsidios y transferencias para dicho fin. Así, se trata de gasto que se traduce en un aumento de los activos fijos del sector público.

Clasificación funcional: ¿para qué se gasta?

El PEF se agrega por tipo de funciones públicas y aquellas relacionadas con la prestación y oferta de bienes públicos. Se divide en funciones de desarrollo social como educación, salud y seguridad social; desarrollo económico, que incluye energía, comunicaciones y transportes y desarrollo agropecuario y forestal; así como de gobierno, el cual comprende rubros entre los que se encuentran Gobernación, Relaciones Exteriores y Hacienda.

A continuación se presenta de forma sintética las cuatro clasificaciones principales del presupuesto de egresos:

Cuadro 1. Clasificación del Presupuesto de Egresos de la Federación

Tipo de clasificación	Criterios de clasificación	Conceptos de clasificación
Programática	Qué se hace	Gasto programable Gasto no programable
Administrativa	Quién gasta	Entidades de la administración pública central (Secretarías de Estado) Organismos y empresas del sector paraestatal (PEMEX, IMSS, CFE)
Económica	En qué se gasta	Gasto corriente Gasto de capital
Funcional	Para qué se gasta	Desarrollo social Desarrollo económico Gobierno

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

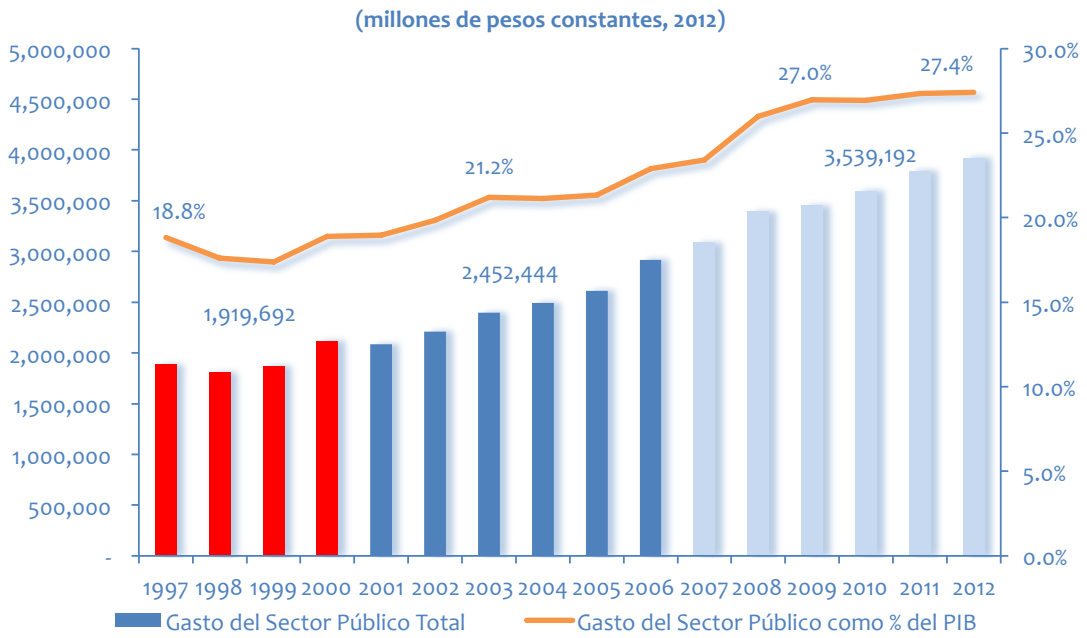
3, ¿Cuál es el tamaño del gasto público?

En el periodo de estudio (1997-2012), el gasto público en México representó, en promedio, 20.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), aunque alcanzó el 27 por ciento a fines de la década del 2000.[12] Como se observa en la gráfica 1, el gasto público aumentó, en términos reales, 108 por ciento entre 1997 y 2012: pasó de 1 billón 885 mil millones a 3 billones 920 mil millones de pesos. Esto quiere decir que, año con año, el gasto público tuvo un crecimiento anual promedio de 5 por ciento, en términos reales, aunque la economía creció en promedio.

En la gráfica 1 resalta el crecimiento en el gasto promedio anual en cada sexenio: entre 1997 y 2000 el gasto promedio anual fue de 1 billón 920 mil millones de pesos, mientras que entre 2000 y 2006 fue de 2 billones 452 mil millones (un crecimiento del 28 por ciento con respecto al sexenio anterior, en términos reales). Asimismo, entre 2006 y 2012 el gasto promedio anual fue de 3 billones 539 mil millones de pesos: un crecimiento de 44 por ciento con respecto al sexenio anterior, en términos reales.

12 A lo largo del estudio se entenderá por "gasto total" o "gasto público total" a la suma de erogaciones del sector público presupuestario netas devengadas de aportaciones ISSSTE del gobierno federal, poderes y entes autónomos, así como los subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal correspondientes al IMSS e ISSSTE.

Gráfica 1. Gasto del sector público total y como porcentaje del PIB, 1997-2012[13]



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Información Económica, INEGI.

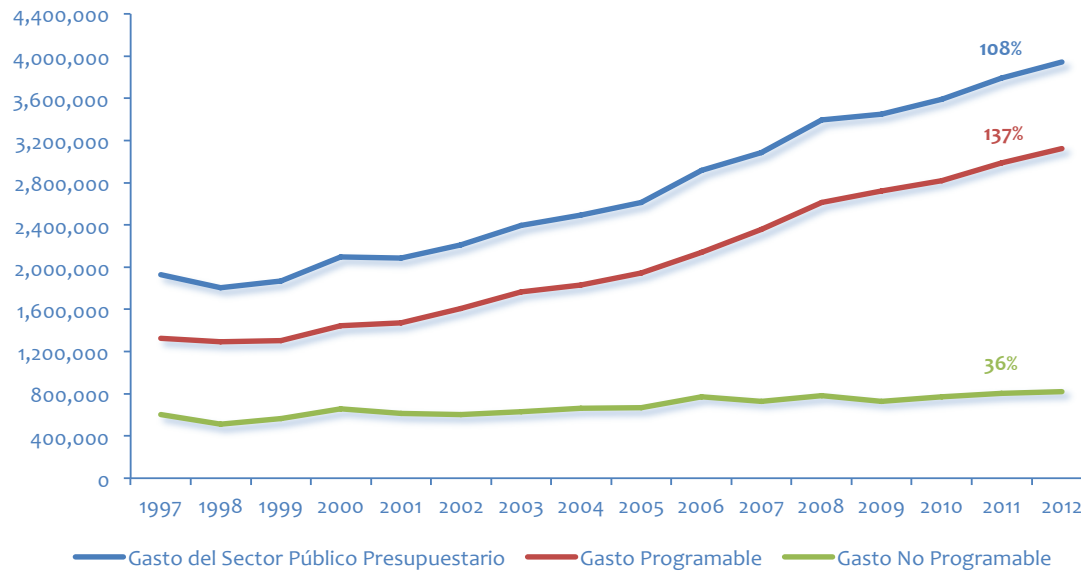
El aumento en el gasto total del sector público se debe, principalmente, al incremento sostenido que hubo del gasto programable a partir del 2000. Este gasto incluye partidas ineludibles como son servicios personales, pensiones, jubilaciones, subsidios y gasto de ramos generales, entre otras; así como otras partidas de gasto que son susceptibles de reasignaciones como carreteras y caminos rurales, proyectos de infraestructura, programas del campo y desarrollo social, hospitales y apoyo a universidades públicas, entre otros.

Como puede verse en la gráfica 2, el gasto programable mantuvo un crecimiento constante, mientras que el no programable se mantuvo casi igual. El primero representó, en promedio, 74 por ciento del gasto total durante el periodo de estudio y registró un crecimiento de 137 por ciento en términos reales, mientras que el segundo lo hizo en 36 por ciento.

13 Todos los precios a los que se hace referencia en este estudio fueron deflactados con base en Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), publicado por el Banco de México. Fecha de consulta: 6 de agosto de 2012.

Gráfica 2. Evolución del gasto del sector público presupuestario, 1997-2012*

(Millones de pesos constantes , 2012)



Fuente: Unidad de Evaluación de la SHCP.
1997-1999 son cálculos elaborados con base en datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados e INEGI.
*Los porcentajes representan tasas de crecimiento entre 1997 y 2012.

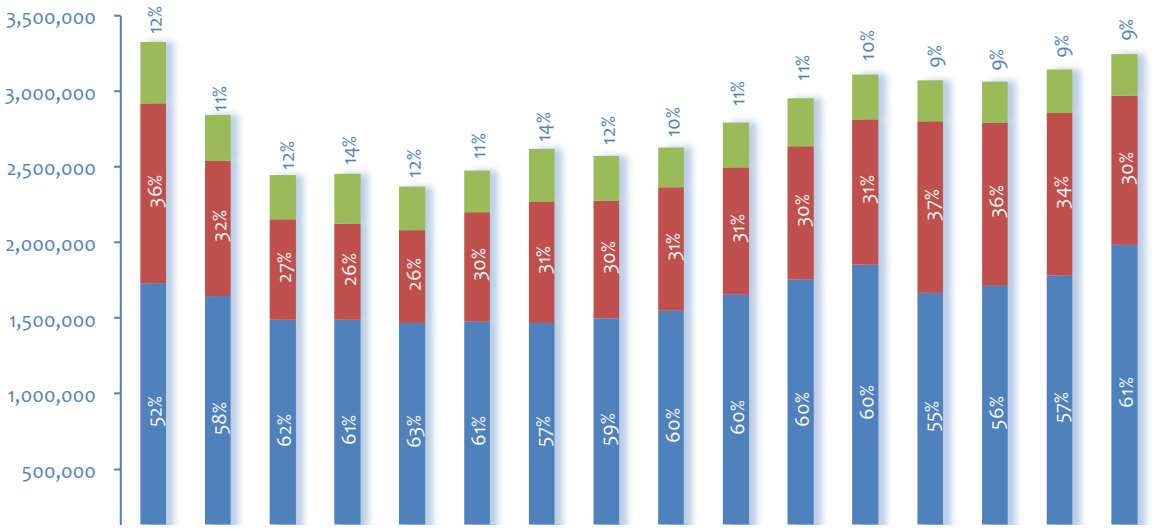
Al igual que la evolución del gasto programable, el gasto ejercido en las tres distintas funciones de gobierno —desarrollo social, desarrollo económico y funciones de gobierno— ha tenido cambios significativos, como se observa en la gráfica 3. La función de desarrollo social representa el mayor porcentaje del gasto público: en promedio es del 59 por ciento del gasto programable en el periodo de estudio y mostró un incremento de 9 puntos porcentuales en 2012 con respecto a 1997, al pasar del 52 al 61 por ciento. Las funciones de desarrollo económico y gobierno representan en promedio 31 y 11 por ciento, respectivamente. Se observa una ligera tendencia en la disminución del gasto en la función de desarrollo económico, la cual pasó de 36 por ciento del gasto programable en 1997 a 30 por ciento en 2012.

Se advierte que esta comparación debe tomarse con cautela. Si bien la clasificación funcional se introdujo en 1998, la Secretaría de Hacienda publicó en 2002 una homogeneización para el periodo 1990-2002, con la cual es posible realizar este comparativo. Otras modificaciones (en 2003 y una más en 2012) afectaron la compati-

bilidad con los periodos anteriores (ver, por ejemplo, los cambios a la clasificación funcional de Desarrollo Social en el cuadro 2). Sin embargo, en el tiempo se observa que los rubros muestran una distribución porcentual que resulta muy similar año con año.

Gráfica 3. Gasto ejercido por grupo funcional, 1997-2012

(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Cuadro 2. Evolución de la clasificación funcional de desarrollo social del gasto programable

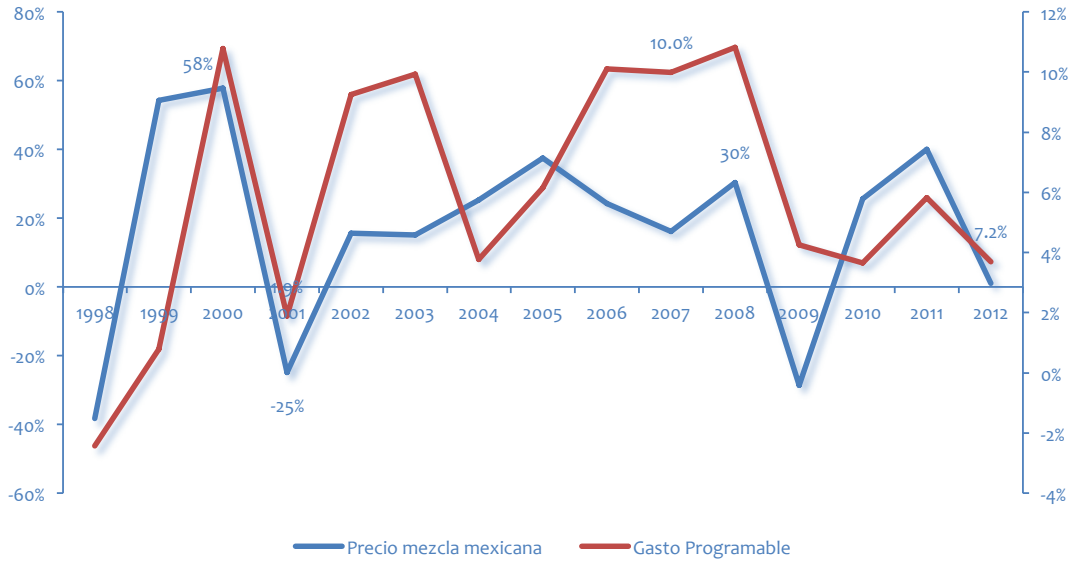
1998-2002	2003	2004-2011	2012
Educación	Educación	Educación	Educación
Salud	Salud	Salud	Salud
Seguridad Social	Seguridad Social	Seguridad Social	Protección Social
Desarrollo Regional y Urbano	Vivienda y Desarrollo Comunitario	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	Viviendas y servicios a la Comunidad
Abasto y Asistencia Social		Asistencia Social	Otros asuntos sociales
Laboral		Agua Potable y Alcantarillado	Protección Ambiental
			Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y la Cámara de Diputados.

El aumento en los precios del petróleo a partir de 1998 sirvió para financiar el incremento del gasto programable, como se observa en la gráfica 4.

Gráfica 4. Crecimiento del precio de barril de petróleo (mezcla mexicana) y crecimiento anual del gasto programable, 1997-2012

(Variación porcentual anual)



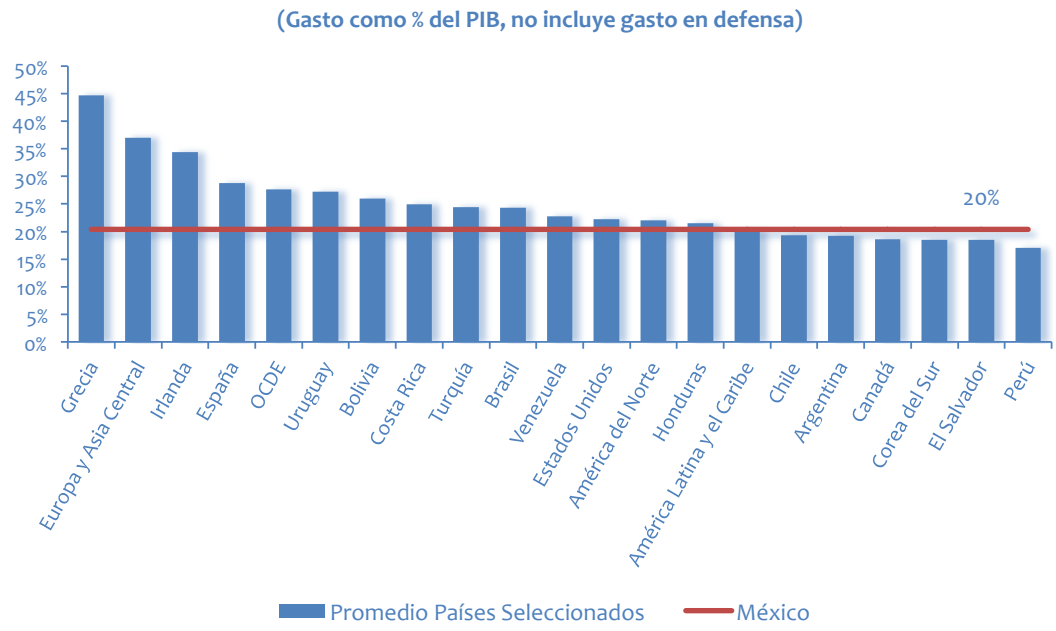
Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Finalmente, cabe destacar que a pesar del crecimiento pronunciado del gasto público entre 1997 y 2012 —aumentó 137 por ciento en términos reales—, su monto es bajo con respecto a otras economías. La gráfica 5 muestra el gasto público como porcentaje del PIB en México, así como su comparación con otros países. Cabe destacar que para una mejor comparación, este gasto excluye el destinado a defensa nacional.

En la gráfica 5 se observa que respecto a otras economías del mundo, el gasto público en México como porcentaje del PIB (20 por ciento) se encuentra al nivel del promedio de los países de América Latina y el Caribe y por debajo del promedio de los países de la OCDE (28 por ciento) y muy por debajo de los países europeos (37 por ciento).[14]

14 De acuerdo con el Banco Mundial, el gasto público es aquel que realizan los gobiernos centrales para llevar a cabo sus actividades operativas en la provisión de bienes y servicios. Esto incluye remuneraciones de empleados, intereses y subsidios, donaciones y beneficios sociales, Banco Mundial, *World Development Indicators, Public Sector: Expenses (% del GDP)*, http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS (fecha de consulta: 5 de noviembre de 2012).

Gráfica 5. Gasto público de países seleccionados, 1997-2012



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

4. ¿Cómo se diseña el presupuesto de egresos?

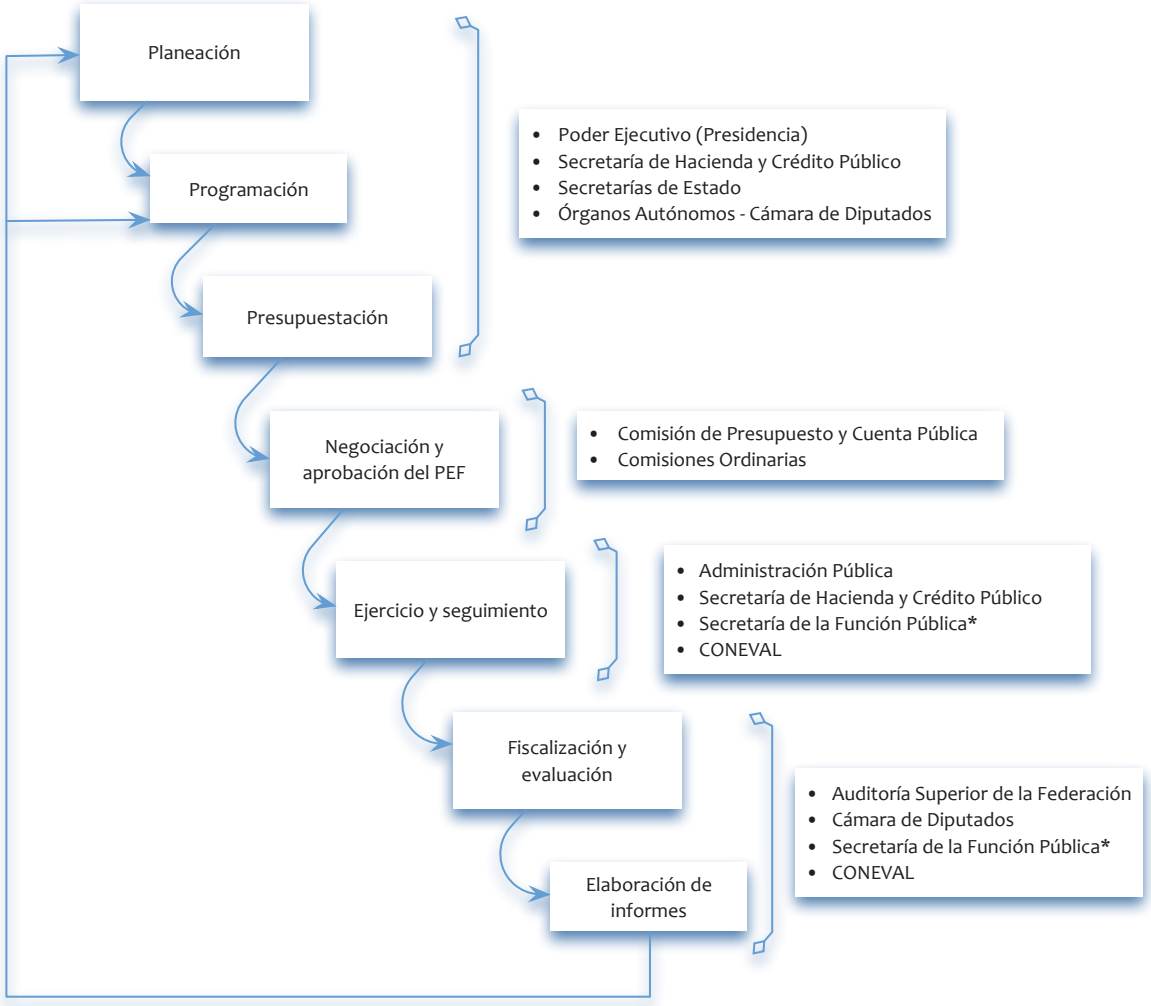
Los poderes Ejecutivo y Legislativo intervienen en distintas fases del proceso de negociación presupuestaria. Mientras el diseño del proyecto de presupuesto y su posterior ejercicio corresponden al Ejecutivo, al Congreso le competen su discusión y aprobación, así como la supervisión de su ejecución y la fiscalización.

A continuación se muestra el proceso de negociación del presupuesto hasta 2012 en el entorno del Presupuesto basado en Resultados (PbR), así como los principales actores institucionales involucrados en cada etapa.

El PbR se refiere a un instrumento metodológico para asignar recursos públicos a programas que generen mayores beneficios a la población y para corregir el diseño de los que no funcionan correctamente.[15] Los esfuerzos por instaurar el PbR en México iniciaron en 2006 para promover una mayor eficiencia, calidad y transparencia en el ejercicio del gasto, a través de sistemas de presupuestación y de gestión sustentados en el desempeño.

15 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Conceptualización del GPR-PBR-SED*. Fecha de consulta: 7 de octubre de 2013.

Diagrama 1. El ciclo presupuestario en el entorno del Presupuesto basado en Resultados (PbR)



Fuente: elaboración propia con base en estudios de OCDE, SHCP y UNICEF.
*En diciembre de 2012 se aprobaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se extinguió dicha Secretaría cuyas funciones serían absorbidas por la Secretaría de Hacienda y por una nueva Comisión Nacional Anticorrupción. Hasta julio de 2014 dicha Comisión no había sido creada, por lo que la SFP seguía en funciones.

En la etapa de formulación del presupuesto, el poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), determina las prioridades de gasto en función de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como las asignaciones presupuestarias para los distintos programas gubernamentales. Este proceso dura ocho meses —enero a septiembre— y se divide en dos fases:

- En la primera, el Ejecutivo presenta el 1º de abril los principales objetivos del Proyecto de Ley de Ingresos, las variables macroeco-

nómicas y los escenarios para el siguiente año fiscal, así como los programas prioritarios y sus montos. Por su parte, la estructura programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se presenta al Congreso el 30 de junio.

- En la segunda, la SHCP realiza labores de coordinación con las distintas secretarías y dependencias, órganos autónomos y los poderes Legislativo y Judicial para que éstos definan y entreguen sus anteproyectos de presupuesto anual y la estructura programática del año siguiente.

Con base en los trabajos de coordinación al interior del Poder Ejecutivo se elabora el Paquete Económico que consiste en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Proyecto de la Ley de Ingresos (PLI), los escenarios macroeconómicos del siguiente año, así como la lista de programas prioritarios y sus montos. Los poderes Judicial y Legislativo, así como los entes autónomos envían a la SHCP sus proyectos de presupuesto para ser integrados en el PPEF al menos 10 días antes de su entrega al Congreso. Todos estos documentos económicos son enviados al Congreso a más tardar el 8 de septiembre previo al año fiscal del que se trate, a fin de que sean discutidos y aprobados.

Existen tres reglas fiscales que deben considerarse durante la elaboración del Paquete Económico:

1. La "regla de deuda", que faculta al Congreso para aprobar el máximo de endeudamiento para el ejercicio fiscal. Cabe destacar que el endeudamiento debe ser para impulsar el desarrollo de proyectos que generen un incremento en los ingresos, así como para hacer frente a una situación de emergencia nacional.
2. La regla que impide a los estados endeudarse en el extranjero, aunque las entidades federativas pueden hacerlo a través de instituciones nacionales, incluyendo el gobierno federal.[16]
3. Un presupuesto balanceado como lo dispone la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006.

16 En agosto de 2013 se envió un proyecto de decreto para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual busca establecer controles de responsabilidad fiscal que promuevan un uso ordenado y sostenible del financiamiento, así como de la contratación de otras obligaciones de pago, a cargo de las entidades federativas y los municipios. Esta reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados y en julio de 2014 aún se encontraba en el Senado para ser dictaminada.

Esta ley prevé medidas disciplinarias en caso de un faltante inesperado en los ingresos a fin de garantizar equilibrio.

La calendarización del proceso de planeación y formulación presupuestaria se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Calendario de formulación presupuestaria, de acuerdo con las normas vigentes en 2012

Fecha	Actividad
1 de abril	· SHCP presenta proyecciones macroeconómicas, posibles escenarios y programas prioritarios al Congreso.
Junio	· SHCP integra la estructura programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos.
30 de Junio	· SHCP presenta la estructura programática al Congreso
Julio	· Se establecen proyectos multianuales de inversión. · Se establece el tope agregado por presupuesto.
1 a 4 de agosto	· SHCP entrega manual de programación a dependencias y entidades.
11 a 22 de agosto	· Secretarías de Estado, poderes Judicial y Legislativo, así como entes autónomos entregan sus propuestas de presupuesto a SHCP.
25 de agosto	· SHCP integra propuesta del PPEF.
25 de agosto a 8 de septiembre	· Revisiones finales para la entrega del PPEF a la Cámara de Diputados.
8 de septiembre	· Entrega del PPEF, Proyecto de la Ley de Ingresos y la exposición de motivos.

Fuente: OCDE, *Estudio sobre el proceso presupuestario en México.*

El proceso de formulación del PEF se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, la cual posteriormente monitorea y da seguimiento al ejercicio del gasto a partir de los montos aprobados por el Congreso.

Las leyes y ordenamientos que reglamentan esta etapa del ciclo presupuestario hasta 2012 se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Ordenamientos involucrados en la etapa de formulación del PPEF

Ordenamiento	Artículos
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 07-07-2014)"	Art. 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático [...]
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 07-07-2014)"	"Art. 26. A. [...] Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo [...]" Art. 73. El Congreso tiene facultad: [...] VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto. "Art. 74. IV [...] El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. " Art. 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. Art. 122 B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley. Art. 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.
"Ley de Planeación (última reforma 09-04-2012)"	Art. 1. Las disposiciones de esta Ley [...] tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal [...] Art. 3. [...] se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones [...] en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales [...] se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades [...] se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. Art. 4. Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo [...]

Ordenamiento	Artículos
"Ley de Planeación (última reforma 09-04-2012)"	Art. 6. El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales. En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas. Art. 7. El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales […] para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. "Art. 9. Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades […] con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo. [...] [L]os titulares de las Secretarías de Estado proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley. El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias [...]" Art. 14. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las siguientes atribuciones: Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo […]. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo […]
"Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma 24-01-2014)"	Art. 1. […] tiene por objeto reglamentar […] en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Art. 6. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades […]. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación […] Art. 7. Las dependencias coordinadoras de sector orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las entidades ubicadas bajo su coordinación […] Art. 24. La programación y presupuestación del gasto público comprende: I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo. II. Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades […] III. Las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos. Art. 25. La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades […]

Ordenamiento	Artículos
"Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma 24-01-2014)"	Art. 27. Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría […] Art. 29. Las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que la Secretaría establezca. Art. 30. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos enviarán a la Secretaría sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo. Art. 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá: I. La exposición de motivos en la que se señale: a) La política de gasto del Ejecutivo Federal; b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos; c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales; d) La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales; e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley. Art. 42. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento […] (Descrito en los cuadros 4 y 6). Art. 79. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con base en el Presupuesto de Egresos […] determinará la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas, a los municipios y, en su caso, a los sectores social y privado.
"Ley General de Contabilidad Gubernamental (última reforma 09-12-2013)"	Art. 38. El registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos se efectuará en las cuentas contables […] Art. 46. En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos permitirán, en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera […] "Art. 54. La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales […], así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos. Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo."
"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (última reforma 14-07-2014)"	Art. 20. Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística […] en los términos que fije el Ejecutivo Federal. Art. 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: […] XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República. Art. 41. A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano corresponde el despacho de los siguientes asuntos: […] XIX. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal […]

Ordenamiento	Artículos
"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (última reforma 14-07-2014)"	Art. 43 Bis.- Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión [...], por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar.
"Ley General de Desarrollo Social (última reforma 07-11-2013)"	Art. 20. El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto [...]

Capítulo II. La negociación política del presupuesto

El mayor pluralismo del Congreso mexicano modificó la lógica de negociación del presupuesto a partir de 1997. Al menos hasta 2012, a medida que más actores intervenían en su aprobación, se generaban incentivos para modificar el proyecto del Ejecutivo en función de intereses y demandas particulares. Esto se ha traducido en procesos de negociación mucho más complejos entre ambos poderes.

La elaboración de este capítulo se hizo con base en investigación documental, así como en la información y los comentarios obtenidos en entrevistas a profundidad a actores relevantes del proceso presupuestario durante el periodo de estudio: funcionarios y ex funcionarios de la Secretaría de Hacienda, así como legisladores especializados en temas presupuestarios (ver Anexo 1).

1. Marco normativo

El proceso de negociación formal del presupuesto inicia el 1º de abril de cada año cuando la Secretaria de Hacienda envía al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente año fiscal. En la práctica, las negociaciones más intensas comienzan el 8 de septiembre cuando Hacienda entrega el proyecto del PEF a los diputados, mismo que se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que está conformada por todos los grupos parlamentarios de manera proporcional a la composición de la Cámara.

La Comisión de Presupuesto tiene 45 días para elaborar el "Dictamen con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación", el cual debe ser votado y firmado por la mayoría de los integrantes de la Comisión y luego turnado para su votación en el Pleno.[17] La fecha límite es el 15 de noviembre, salvo los años que inicia una nueva administración cuando el presupuesto se puede enviar a la Cámara de Diputados hasta el 15 de diciembre y su aprobación puede ocurrir hasta fines de dicho mes.

17 Art. 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Anteriormente, la fecha límite para aprobar el presupuesto era el 31 de diciembre y en muchas ocasiones los diputados se veían apresurados para lograrlo —incluso si rebasaban la fecha límite podían "detener" el reloj legislativo a las 11:59:59 pm del 31 de diciembre hasta que el presupuesto fuera resuelto. Para evitar esta situación, en 2004 se reformó el artículo 74 constitucional para adelantar el periodo de discusión y aprobación: el 8 de septiempre habría de presentarse el proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo y el 15 de noviembre sería la fecha límite de aprobación en la Cámara de Diputados.[18] Al ampliar los plazos, esta reforma estimuló mayores negociaciones al interior del Congreso.

Una vez que la Comisión de Presupuesto recibe el proyecto de presupuesto, puede solicitar la opinión de otras comisiones en temas específicos, aunque suya es la decisión final en la elaboración del dictamen que se vota. En el siguiente cuadro se observan los plazos de negociación y aprobación del presupuesto y de la Ley de Ingresos.

Cuadro 5. Calendario de discusión y aprobación del presupuesto de acuerdo con las normas vigentes en 2012

Fecha	Actividad
8 de septiembre	· SHCP entrega el PPEF y el Proyecto de la Ley de Ingresos. Al inicio de cada sexenio, este plazo puede extenderse hasta el 15 de diciembre.
Septiembre/Octubre	· La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública realiza audiencias y recibe comentarios de otras comisiones.
20 de octubre	· Fecha límite para la aprobación de la Ley de Ingresos por la Cámara de Diputados.
31 de octubre	· Fecha límite para la aprobación de la Ley de Ingresos por la Cámara de Senadores.
15 de noviembre	· Fecha límite para la aprobación del PEF por la Cámara de Diputados

Fuente: OCDE, *Estudio sobre la negociación presupuestaria en México.*

Las leyes y ordenamientos que reglamentan esta etapa del ciclo presupuestario se presentan en el siguiente cuadro.

18 Iniciativa que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para precisar los alcances de la labor de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, adelantar la fecha de presentación de éste y fijar una fecha límite para su aprobación, a cargo del diputado Luis Antonio Ramírez Pineda, del grupo parlamentario del PRI.

Cuadro 6. Ordenamientos involucrados en la etapa de aprobación y negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación

Ordenamiento	Artículos
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 09-02-2012)"	Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo [...] La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre [...] Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.
"Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma 09-04-2012)"	Art. 17. El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario [...] las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. Art. 18. A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. Art. 39. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero. Art. 42. [...] IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre; [...] V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre [...] VIII. f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Art. 77. [...] La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas [...] que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia [...]
"Ley Orgánica del Congreso Federal de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 12-12-2011)"	Art. 43. [...] Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros [...] Art. 45. [...] 1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal [...] 5. Las comisiones [...] darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública [...]
Reglamento de la Cámara de Diputados (última reforma 20-04-2011)	Art. 79. El Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes [...] Las solicitudes de gestión o ampliación de recursos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán presentarse de manera directa ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Ordenamiento	Artículos
Reglamento de la Cámara de Diputados (última reforma 20-04-2011)	Art. 198. [...] 5. En el proceso de discusión y examen del Proyecto de Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos con base en los cuales comparecerán las comisiones ordinarias, así como los funcionarios de la Administración Pública Federal, Organismos Autónomos, del Poder Judicial, de las Entidades Federativas, Municipios y demás instancias cuya participación sea relevante en dicho proceso. Art. 220. 1. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos que regularán la participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por ramos y sectores [...] 3. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elaborará y aprobará el dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que deberá remitir a la Mesa Directiva, para su discusión y votación en el Pleno [...] Art. 221. 1. El dictamen con Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación se discute por el Pleno en lo general y en lo particular [...]

Fuente: elaboración propia.

2. Los actores de la negociación política

Por parte del gobierno, los principales actores de la negociación son el presidente de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Egresos. El número de actores del poder Ejecutivo que fungen como interlocutores con los diputados ha sido una decisión táctica del gobierno en turno. En los años 90, por ejemplo, las decisiones presupuestarias eran tomadas, además del presidente de la República, por un grupo reducido de funcionarios públicos. Un entrevistado dijo que en la segunda parte de esa década, "quienes decidían realmente eran Santiago Levy y Ernesto Zedillo", entonces subsecretario de Egresos y presidente de la República, respectivamente. Muchos protagonistas de la época coinciden que el presidente Zedillo se involucraba de forma personal en definir los detalles del presupuesto. En la práctica, dice un entrevistado: "Zedillo era el secretario de Hacienda".

En el gobierno de Vicente Fox hubo dos estilos de negociación. Durante los primeros dos o tres años muchos secretarios cabildeaban con los diputados de forma directa con el consentimiento o indiferencia del presidente de la República. Esa fragmentación causó desorden y era un estímulo a la explosión del gasto público. Según lo manifiesta un entrevistado: "Fox decía 'sí' a todos los que le pedían dinero, y luego era el secretario de Hacienda quien tenía que decir `no´".

Conforme un ex funcionario de Hacienda, la fase más difícil de la negociación del presupuesto en el sexenio de Fox no era en el

Congreso sino con el propio presidente, a quien el secretario de Hacienda tenía que "controlar" para impedir que todas las peticiones de gasto se volvieran realidad. "Con frecuencia se tomaban acuerdos en Los Pinos pero no se respetaban porque algunos secretarios acudían directamente a San Lázaro en busca de más dinero. El gabinete era un Montessori. Fox no actuaba como jefe de Estado: igual que los gobernadores, siempre quería ampliar el presupuesto. La responsabilidad fiscal de su gobierno es mérito de Hacienda, aunque al final siempre cedía a la disciplina que se le sugería", señala el entrevistado.

Crónicas periodísticas y diversos testimonios de entrevistas realizadas, apuntan a que el desorden que prevaleció durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox, llevó a Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda, a presentar su renuncia. Fox no la habría "aceptado", pero el hecho habría dado argumentos a Gil Díaz para pedir más orden en la estrategia de negociación y darle a la SHCP la conducción real de las negociaciones del presupuesto. Según los testimonios recogidos, sí se logró más orden en la segunda mitad de ese sexenio.

Durante la administración de Felipe Calderón hubo "varias ventanillas" para negociar, pero según un entrevistado, siempre bajo la batuta de Hacienda. Otro entrevistado comentó que durante ese sexenio "la negociación del presupuesto se manejó con mucho desorden y habían demasiadas ventanillas abiertas, lo que afectó el proceso de negociación". Se resalta que el inicio conflictivo del gobierno en diciembre de 2006, luego de un largo conflicto poselectoral, motivó que se buscara "comprar" legitimidad a toda costa y que aprobar el presupuesto por unanimidad se convirtió en una meta. El primer secretario de Hacienda, Agustín Carstens, habría relajado la cartera para construir mayorías legislativas a costa del erario público.

Por parte del Legislativo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es el actor principal y el foro primordial para el análisis presupuestario y su debate en la Cámara de Diputados. Cualquier cambio se vota por separado en esta comisión antes de someterlo ante el pleno para su consideración. En esta etapa pueden participar también otras comisiones legislativas a fin de proponer enmiendas a la Comisión de Presupuesto.

Fundar Centro de Análisis e Investigación, señala que hay una concentración del proceso de dictaminación del presupuesto en dicha Comisión que limita la influencia de otras comisiones y de la mayor parte de los legisladores que no son integrantes de ese órgano. Aunque desde 2006 la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria establece la posibilidad de que otras comisiones participen en el proceso de negociación presupuestaria, en realidad ese rol es muy limitado.

Los legisladores que no son parte de la Comisión de Presupuesto pueden participar a través de cuatro vías:[19]

- Tener reuniones de comisiones con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública;
- presentar una proposición con punto de acuerdo sobre modificaciones a los montos del proyecto del PEF y modificaciones al articulado;
- presentar iniciativas sobre modificaciones al articulado del proyecto del PEF; y/o
- enviar oficios a la Cámara con las solicitudes.

Fundar advierte en el estudio señalado que, si bien cada año se presentan cientos de puntos de acuerdo o iniciativas para que sean tomadas en cuenta por la Comisión de Presupuesto durante el proceso de dictaminación, en realidad casi ninguna de ellas es analizada de manera formal. Por ejemplo, durante la negociación del PEF 2004 se presentaron ante el Pleno 121 asuntos para pedir cambios a la propuesta del Ejecutivo; sin embargo, la Comisión de Presupuesto sólo aprobó ocho de ellos y dictaminó uno. Del resto de las propuestas no se supo con certeza cuál fue su impacto al momento de elaborar el dictamen del presupuesto.[20]

19 Dávila D., *et al*., "Diagnóstico de Negociación Presupuestaria: Propuestas para Fortalecer la Transparencia y la Rendición de Cuentas" en *Cuadernos de Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México,* Fundar, 2004, p. 39.

20 *Ibid,* p. 39. En el mismo estudio, se dice que "los legisladores miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no tienen ningún incentivo para hacer del conocimiento de otras comisiones o de la sociedad civil los pormenores de la negociación y las características y detalles técnicos del proceso de análisis y negociación". Asimismo, "no es posible rastrear el comportamiento de ninguno de sus miembros [de la Comisión de Presupuesto], conocer quién es responsable de alguna modificación [...] o conocer las razones por las cuales no tomaron como viable alguna propuesta hecha por los diputados fuera de su comisión", p. 40.

Es importante señalar que dentro del proceso de negociación hay influencia de otros actores al interior de la Cámara de Diputados, entre ellos el presidente de la Junta de Coordinación Política y los coordinadores de los grupos parlamentarios. También participan organizaciones que tienen una importante representación de diputados, lo que les da fuerza suficiente para impulsar temas clave de sus agendas, por ejemplo, la Confederación Nacional Campesina (CNC) que tuvo 72 diputados del sector campesino en la Legislatura LIX (2003-2006) y alcanzó 85 en la LXI (2009-2012).

Otros actores también cuentan con gran incidencia en el proceso de negociación, notablemente los gobernadores, quienes se convirtieron en la década pasada en los ejes principales de acuerdos y negociaciones informales que luego se formalizaban en el seno del Congreso. Debido a su fuerza política, que se detona con la alternancia del 2000, los gobernadores comandaban una influencia decisiva para orientar el voto de los legisladores de sus entidades, de tal forma que el ejecutivo debía entablar negociaciones directas con ellos o a través de los legisladores de sus entidades. Antes del 2000, los gobernadores raramente se involucraban en las negociaciones. Un entrevistado afirma que, fue a partir de las reuniones de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) durante los años 2002-2003, que se forman grupos en materia fiscal para dar seguimiento a las transferencias federales y con ello inicia un activismo creciente para influir en la negociación del presupuesto. Un ex funcionario de Hacienda recuerda que en aquel momento sugirió al secretario de Gobernación negociar de forma individual con los gobernadores en lugar de hacerlo de forma grupal. "La Secretaría de Gobernación, al fomentar o facilitar la creación de la Conago, acabó uniendo a los gobernadores y empoderándolos en materia presupuestaria", señaló.

Durante varios años, al menos hasta 2011, los gobernadores asistían a la Comisión de Presupuesto cuando se discutía el PEF, a fin de plantear las necesidades de sus estados. De acuerdo con algunos entrevistados es claro que "la negociación del presupuesto va en función de las peticiones de los gobernadores". No obstante, un ex funcionario de Hacienda afirma que las visitas que hacían los gobernadores a la Comisión de Presupuesto eran "puro show". Los cambios relevantes y significativos se negociaban en "otra mesa".

Finalmente, otro actor relevante que surge en la década del 2000 son los llamados "gestores de recursos", entre los que se encuentran cabilderos, representantes de gobiernos estatales y, en algunos casos, los propios diputados. Los gestores de recursos impulsan los intereses de gobiernos locales a fin de incluir en el presupuesto proyectos específicos para sus municipios o estados. Esto lo pueden hacer acudiendo a la Secretaría de Hacienda para que ésta los incluya desde el inicio en el proyecto de presupuesto, o bien, a través de la Comisión de Presupuesto en la Cámara de Diputados.

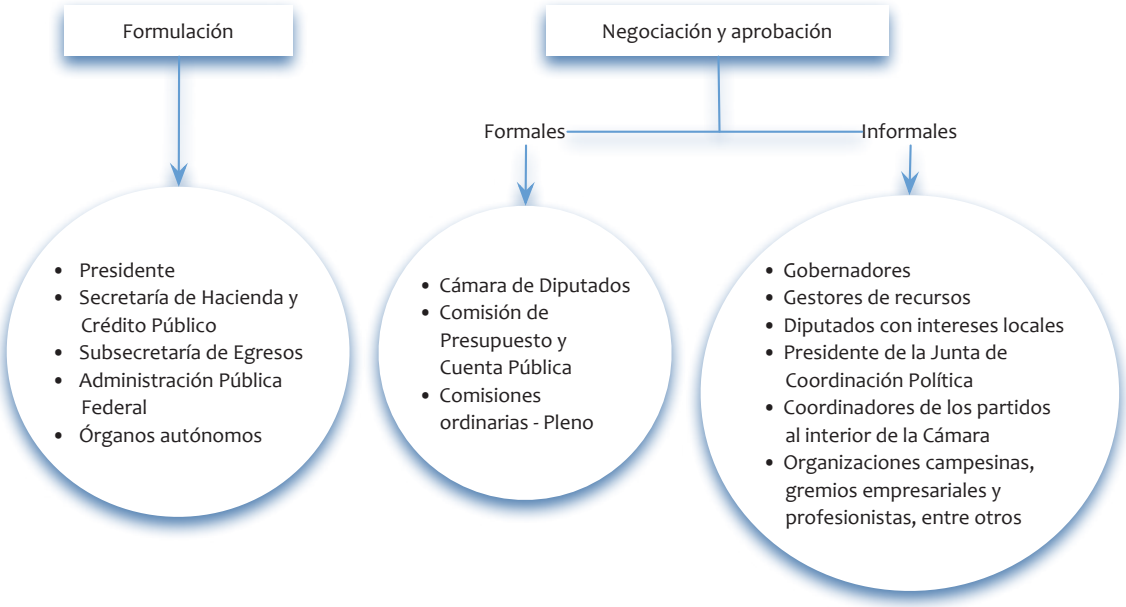
En el caso de los diputados federales que gestionan recursos, con frecuencia lo hacen para gobernadores de sus entidades,[21] pero también para organismos diversos, incluso privados. En los últimos años han surgido acusaciones de que algunos gobernadores pagan comisiones a diputados por "bajar" recursos a sus entidades; pero también se ha denunciado a legisladores que de manera proactiva "extorsionan" a presidentes municipales a quienes ofrecen recursos presupuestarios a cambio de comisiones: se han mencionado pagos que pueden ir desde el 10 hasta el 35 por ciento de los recursos extras que se gestionan para un municipio, o bien, también se ofrecen recursos a cambio de que el ayuntamiento contrate a determinada constructora para llevar a cabo la obra pública.[22]

21 Por ejemplo, se denunció a Luis Armando Reynoso Femat, gobernador de Aguascalientes en el periodo 2004-2010, porque presuntamente habría comprado un tomógrafo en 2008 por 13.8 millones de pesos, pero que nunca llegó al hospital al que estaba destinado. Según el ex subsecretario de Egresos de esa entidad, Uriel de Santos Velasco, el gobernador habría usado esos recursos para cubrir sobornos a ex diputados federales que se presume ayudaron a gestionar recursos para concluir la terminación del Hospital Hidalgo. Declaración del ex funcionario estatal, contenida en el expediente 207/2012 en el Juzgado Sexto Penal. Información reportada por el periódico Reforma y otras fuentes en mayo de 2013.

22 En noviembre de 2013, Ismael Pérez Ordaz, alcalde de Celaya, Guanajuato, por el PAN, pidió al Cabildo su autorización para entregar 30 millones de pesos a diputados federales de su mismo partido por haber gestionado recursos presupuestarios por 160 millones para obras de pavimentación en el municipio. "Ellos nos los patrocinaron con la consigna de que se los diéramos a una constructora que ellos nos iban a asignar y que la obra estuviera inflada un 35 por ciento para que pudiera ser solventado este asunto", explicó Pérez Ordaz. Lo anterior se conoció a través de una grabación que dio a conocer el diario Reforma. Después de la difusión, el alcalde explicó que le pidieron 35 por ciento de los 160 millones de pesos, pero que producto de su capacidad de negociación, logró una tasa menor de 20 por ciento, eso es, aproximadamente 30 millones de pesos. Aunque nunca entregó los recursos debido al escándalo suscitado a raíz de las filtraciones de Reforma, la grabación muestra la mecánica de la práctica de la extorsión.

Finalmente, en los últimos años se ha gestado una nueva forma de clientelismo que está trastocando el papel del Congreso en la aprobación del presupuesto: la asignación de bolsas de recursos por grupo parlamentario o por legislador para libre etiquetación, eso es, recursos que cada quien asigna por municipio o estado dentro de un catálogo de ramos o programas. Se trata de un mecanismo atractivo para muchos legisladores porque les permite canalizar recursos a proyectos específicos que dan beneficios políticos o económicos pero que no necesariamente contribuyen a construir un presupuesto integral que contribuya a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, asignar bolsas de libre etiquetación por grupo parlamentario o legislador contribuye al surgimiento de mercados secundarios de sobornos: cada legislador descubre el poder de su bolsa y la puede intercambiar a cambio de una comisión. Muchos alcaldes o gobernadores pueden ofrecer comisiones a cambio de recibir asignación de recursos.

Diagrama 2. Los actores en la formulación y la negociación presupuestaria



Fuente: elaboración propia.

3. Los incentivos de los actores

Cada actor tiene incentivos y objetivos específicos en la negociación del presupuesto, dependiendo del ámbito en el que se desenvuelven. Por el lado del Ejecutivo, su objetivo central es lograr la aprobación del presupuesto con el menor número de modificaciones, es decir, que las asignaciones presupuestarias aprobadas por los diputados no alteren los programas y proyectos prioritarios para el presidente de la Republica, así como las áreas de política pública centrales para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Durante los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), se percibía como una medida de éxito el número de votos con los que el PEF era aprobado, porque eso significaba, en voz de un entrevistado, que contaba "con el respaldo de las principales fuerzas políticas". Así, entre más votos recibía el PEF, más exitoso se percibía el proceso de negociación. En diversas ocasiones se celebró en voz del propio presidente de la República que se aprobara el presupuesto con amplio consenso, sin reparar en los costos que dicho consenso significaba, como se verá más adelante.

Por el lado del Congreso, los diputados buscan dos cosas en la negociación del presupuesto. Primero, imprimir su visión sobre la ruta del desarrollo del país y procurar que sus promesas de campaña se plasmen en los grandes rubros del presupuesto. (En el caso de los legisladores del partido en el gobierno con frecuencia apoyan los programas o proyectos de relevancia para la agenda del presidente de la República.)

Segundo, los legisladores buscan obtener recursos para impulsar sus carreras políticas: dinero para proyectos que les den visibilidad y popularidad en sus estados y regiones, así como recursos para proyectos estratégicos de los gobernadores de sus entidades cuando son aliados. Durante los últimos años, los proyectos más rentables políticamente han sido carreteras y caminos rurales, proyectos hidráulicos, diversos programas del campo y de desarrollo social, universidades públicas, hospitales, arte y cultura.

Finalmente, la lógica de los gobernadores es obtener recursos para proyectos que exceden su capacidad de gasto y que son rentables políticamente (por ejemplo, carreteras), así como algunos que son administrados parcialmente por las entidades federativas, como los programas APAZU (Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas) y PROSSAPYS (Agua Potable y Saneamiento en

Comunidades Rurales). Pero sobre todo, les interesa incrementar los recursos de las transferencias federales (ramos 23, 28 y 33). El Ramo 23 es un fondo regional creado en 2007 para reducir la pobreza y la desigualdad extrema en regiones con altos índices de marginación.[23] El Ramo 28 incluye las participaciones que son entregadas de forma centralizada a los estados a través de diversos fondos, los cuales se constituyen con el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP). Por su parte, el Ramo 33 se constituye por las transferencias etiquetadas de recursos del presupuesto federal a los estados con el fin de cubrir necesidades de gasto social: educación, salud, seguridad e infraestructura.

4. El contexto político de la negociación del presupuesto

La negociación del presupuesto de egresos se ha vuelto mucho más compleja bajo un contexto de gobierno dividido, debido a la participación de más actores en el proceso. Esto no siempre fue así. Durante la época de hegemonía del PRI en el siglo XX, la aprobación del presupuesto asemejaba más un proceso de "imposición presupuestaria" que de negociación, de acuerdo con un ex funcionario de Hacienda que fue además legislador durante los años 90. En aquella época —antes de 1997— "no había presiones ni peticiones de grupos; la oposición exigía, pero demandas genéricas, no proyectos o montos específicos", asegura la misma persona. Los gobernadores tampoco fungían como actores del proceso: eran disciplinados frente al gobierno. Hacienda definía el proyecto de presupuesto y los actores políticos debían tocar la ventanilla del gobierno, no del Congreso.[24]

23 El objetivo de este fondo es que los recursos asignados se destinan a programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, con impacto en el desarrollo de las regiones de las 10 entidades federativas con menor índice de desarrollo humano, considerando la desviación de cada una de ellas con respecto de la media nacional.

24 Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, señalan que aunque a partir de 1997 se observa una mayor influencia del Congreso para modificar la propuesta presupuestaria del Ejecutivo, el fenómeno inicia en 1982 cuando se detectan las primeras variaciones entre la propuesta presidencial y el presupuesto finalmente aprobado y publicado como decreto. Los autores señalan que antes de 1982 la propuesta del gobierno se aprobaba casi en sus términos, no había variación. "Autoridad presupuestaria del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno,* vol., V, núm. 2, segundo semestre de 1998.

Los dictámenes de la Comisión de Presupuesto —pieza legislativa que se somete al voto del pleno de la Cámara de Diputados para aprobar el PEF— con frecuencia eran redactados en Hacienda y socializados con la Comisión no para negociar, sino para completar el trámite formal. Un alto funcionario de Hacienda a mediados de los años 90 dijo textualmente: "El dictamen de decreto lo escribía yo". Un ex secretario de la Comisión de Presupuesto narra que en una ocasión se recolectaron firmas para aprobar el dictamen de presupuesto sin mostrar su contenido, algo impensable en la época actual. Narra la misma persona que cuando algún legislador quería modificar algún monto o programa, se hacía en tono de "súplica" y no de exigencia o demanda, como ocurriría después de 1997, pero con mayor énfasis a partir del 2000.

Otro entrevistado narró que durante aquellos años ningún funcionario de alto nivel de la Secretaría de Hacienda acudía al Congreso para negociar el presupuesto, sólo iban directores generales. Esta situación comenzó a cambiar en 1997, cuando el partido del presidente perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Desde entonces, el proyecto de presupuesto se somete a una mayor discusión entre las distintas fuerzas políticas. Según un entrevistado: "En los años 80 y 90 todo era un proceso muy fácil: todos levantaban la mano en la Cámara y aprobaban la propuesta del Ejecutivo —era como entregar un cheque en blanco; ahora (la negociación) es mucho más compleja y pasamos a veces noches sin dormir, es un proceso intenso, muy intenso".

Además del mayor pluralismo, varios sucesos impactaron la lógica de la negociación en esos años. A fines de 1997 se creó el Ramo 33 con el propósito de formalizar las transferencias a los estados destinadas al gasto social, como salud, educación, seguridad e infraestructura social. Estas transferencias se formalizaron a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Un ex funcionario de Hacienda que participó en su diseño comentó: "Queríamos descentralizar y hacer más obvios los mecanismos. También queríamos desmantelar el Ramo 26, creado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, para administrar los fondos del programa Solidaridad (programa para combatir necesidades como alimentación, vivienda, educación y salud de la población más vulnerable y de escasos recursos). Queríamos transparencia y reglas claras, la LCF creo el Ramo 33 y ahí mismo se estableció qué porcentaje de participación le tocaba a los estados".

Para persuadir las bondades de este ramo con la oposición, el gobierno dijo que incluiría fórmulas precisas para transferir dinero a los estados y municipios. Asimismo, se creó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, el FORTAMUN, con el cual, según señala un ex funcionario de Hacienda: "Les das lana a los municipios para que hagan lo que quieran". Se reparte *per cápita*. De esta forma "llueve maná del cielo y se crea uno de los peores incentivos para los presidentes municipales".

Como los partidos de oposición, sobre todo el PAN, ya eran gobierno en muchos municipios importantes en la década de 1990, recibir fondos a través del nuevo Ramo se convirtió en el tema central de la negociación para aprobar el presupuesto de 1998 y un triunfo del entonces presidente del PAN, Felipe Calderón.

Otro fenómeno que impactó la lógica de la negociación fue la falta de control sobre el proceso presupuestario a partir de 2000. Como ya se ha mencionado, la negociación se fragmentó durante los primeros años de la administración del presidente Fox. De acuerdo con un entrevistado, cada secretaría y agencia era libre de negociar directamente con el Congreso: "Fox lo permitía e incluso lo fomentaba". Así como durante el gobierno de Zedillo nadie podía operar asuntos presupuestarios con el Congreso salvo el subsecretario de Egresos Santiago Levy, durante el gobierno de Fox cada quien acudía a cabildear sus asuntos particulares. Esta situación se corrigió durante la segunda mitad del sexenio, cuando el Secretario de Hacienda habría amenazado con renunciar si no se ponía orden en el gabinete.

Esta fragmentación de la negociación hizo que la lógica y coherencia del presupuesto se diluyera y estimuló que algunos elementos clientelistas se incrustaran en el seno del gasto público. A esto se añade el rol creciente de los gobernadores para negociar el presupuesto. Alguien denominó a este proceso como la "canibalización" de la negociación: cada quien negocia sus recursos y cada quien vela por sus intereses. "En la medida en que se va politizando y pulverizando el gasto, se va perdiendo la lógica de objetivos, planeación y visión de desarrollo", afirmó uno de los entrevistados.

Durante los primeros años del gobierno del presidente Calderón creció la bolsa de recursos que gestionaba directamente el secretario de Hacienda para responder a las demandas de gobernadores, legisladores y dirigentes de partidos. "El gobierno abrió la cartera para comprar unanimidad", dijo un entrevistado que añadió: "Ya

durante la administración de Fox había una tendencia de 'soltar' dinero para carreteras y permitir la etiquetación de montos reducidos. Pero con Calderón hubo contagio a otros temas, como agua, becas y programas sociales, etiquetando a diestra y siniestra". Un ex integrante de la Comisión de Presupuesto en aquellos años presumió la unanimidad lograda en la aprobación del presupuesto entre 2006 y 2009. En contraste, un ex funcionario de Hacienda expresó con sarcasmo: "Bonita unanimidad a costa del erario y de la coherencia del presupuesto".

Dos entrevistados concuerdan en que Agustín Carstens, secretario de Hacienda durante los primeros años del sexenio, era un "gran negociador" con magnifica "mano izquierda". Sin embargo, ambos coinciden en que "repartió demasiado dinero, se le pasó la mano". Su sucesor, Ernesto Cordero, habría contenido el ánimo clientelista de su antecesor y reducido la bolsa negociable.

Hay una visión distinta que brinda otro funcionario de Hacienda de la época: "Lo que realmente hizo el gobierno de Calderón fue contener las demandas del PRI, que buscaba más dinero para sus gobernadores y para el campo, así como menos reglas de operación para ejercer los recursos con mayor discrecionalidad. Las negociaciones con el PRI fueron muy difíciles y tuvimos que poner la pierna dura para evitar mayor desorden presupuestario".

Finalmente, otro asunto que moldeó las tácticas negociadoras fue que la Secretaría de Hacienda habría escogido al PRI, y no al PAN, como su interlocutor principal durante la primera década del milenio. Algunos entrevistados expresaron que el PAN resintió esa cercanía cuando Francisco Gil Díaz fungió como secretario de Hacienda durante el gobierno de Fox. Uno de ellos dijo: "a Gil Díaz no le interesaban los asuntos presupuestarios y se dio cuenta de que para lograr la aprobación del presupuesto se necesitaban dos cosas: el apoyo de los gobernadores del PRI y de Heladio (Heladio Ramírez, entonces dirigente de la Confederación Nacional Campesina, perteneciente al PRI)".

La visión de Hacienda es distinta. Un ex funcionario asegura que, Gil Díaz efectivamente era miembro del PRI, mas no un militante activo. Pero a diferencia del PRI que aún en la oposición mantenía sentido de unidad, el PAN como partido en el gobierno no actuaba al unísono de Hacienda. "No sentíamos el apoyo del PAN", recuerda la misma persona; "nos veían con recelo y no sentíamos apoyo político". Esa percepción se mantuvo durante los primeros años del

gobierno de Calderón, cuando Agustín Carstens fue secretario de Hacienda. En octubre de 2009, por ejemplo, Manuel Clouthier, diputado del PAN, acusó a la Secretaría de Hacienda de haber negociado directamente con los gobernadores del PRI la aprobación del paquete económico de 2010: "Hacienda se brincó en mucho al propio Congreso, Hacienda estuvo negociando de manera directa incluso con muchos gobernadores, pensó que no necesitaría a Acción Nacional y dejó de escuchar lo que realmente nosotros estábamos proponiendo".[25]

Un problema estructural que afecta la negociación del presupuesto son los ciclos trianuales de la Cámara de Diputados que limitan la experiencia del Congreso para discutir y aprobar el presupuesto. La no-reelección genera una curva de aprendizaje ascendente pero que se reinicia cada tres años. Un ex funcionario de Hacienda dijo: "El primer año de la negociación es caótico, se les debe explicar (a los legisladores) todo desde el principio y esto hace que el proceso de negociación sea muy difícil; el segundo año ya medio entendieron y el último año es muy bueno; el problema es que al siguiente año se repite el ciclo".

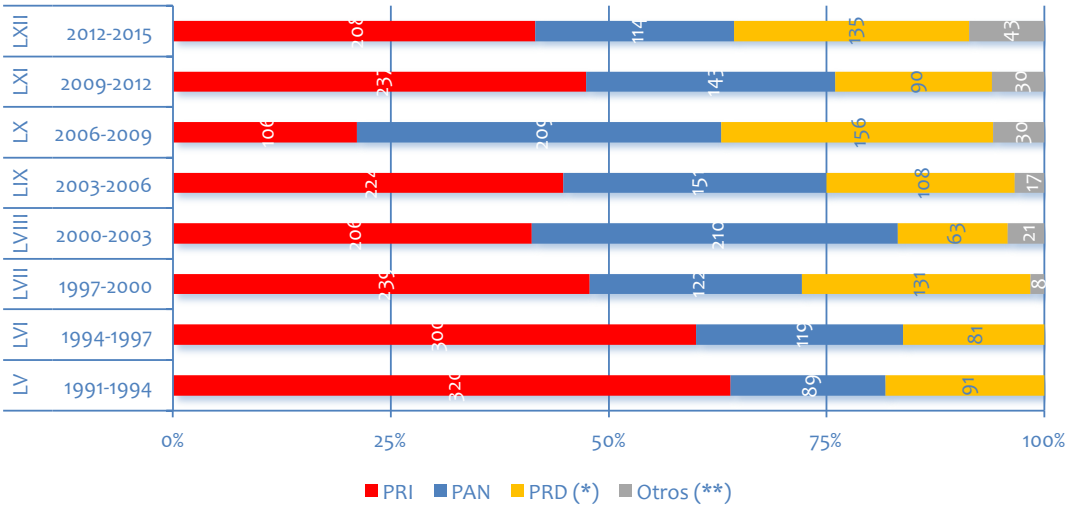
5. Integración y composición de los órganos legislativos

En la gráfica 6 se presenta la composición de la Cámara de Diputados desde los años 90 hasta la LXII Legislatura (2012-2015). Como se observa, hasta 1997 el partido del presidente contó con una clara mayoría para impulsar sus propuestas. Sin embargo, en los siguientes años se fue consolidando un Congreso más equilibrado, con presencia significativa de las principales fuerzas políticas.

25 Elmañana.com, 24 de octubre de 2009.

Gráfica 6. Composición de la Cámara de Diputados, 1991-2015

(Número de diputados por partido, N=500)



Fuente: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) y Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. Los datos corresponden al inicio de cada legislatura. * Para las legislaturas LIX, LX, LXI y LXII incluye al Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC).** Diputados independientes, PVEM, PANAL y PASC.

El pluralismo del Congreso se refleja en la composición de su principal órgano técnico de decisión en materia presupuestaria, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP). Ésta se encuentra representada, en promedio, por 34 miembros provenientes de todos los partidos políticos en proporción a su fuerza global en el Congreso, de tal forma que, desde 1997, ninguna fuerza ha tenido la mayoría necesaria para aprobar, por sí misma, los dictámenes legislativos. En el cuadro 7 se muestra la distribución y se sombrea el porcentaje del partido del presidente.

Sobre el órgano encargado del PEF al interior del Congreso

De acuerdo con los artículos 220 y 221 del Reglamento de la Cámara de Diputados (última reforma 31-12-2012), las funciones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública son:

- Emitir los lineamientos que regulan la participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del PEF por ramos y sectores.

- Elaborar y aprobar el dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual deberá ser remitido a la Mesa Directiva, para su discusión y votación en el Pleno.
- Hacer las correcciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara y realizar solo las adecuaciones de estilo, cálculo, ajustes de cifras y cantidades que sean necesarias.

La Comisión de Presupuesto controla los puntos del proyecto del Ejecutivo que se discuten, modifican y someten a la aprobación del pleno. Cualquier modificación al presupuesto se vota por separado en dicha Comisión antes de votar ante el pleno. Es importante destacar que las otras comisiones sólo tienen la posibilidad de proponer enmiendas a la Comisión de Presupuesto. Una vez que se realiza la votación en lo general en el pleno de la Cámara, sólo se pueden rechazar artículos en lo particular.

Cuadro 7. Composición de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, 1994-2012

Legislatura	PAN	PRI	PRD	Otros*	Número de Integrantes
LVI (1994-1997)	23.30%	60.00%	13.30%	3.30%	30
LVII (1997-2000)	23.30%	46.70%	23.30%	6.70%	30
LVIII (2000-2003)	40.00%	43.30%	10.00%	6.70%	30
LIX (2003-2006)	30.00%	40.00%	16.70%	13.30%	30
LX (2006-2009)	33.30%	21.20%	27.30%	18.20%	33
LXI (2009-2012)	24.40%	46.30%	17.10%	12.20%	41

Fuente: elaboración propia con base en información presentada en INFOPAL.
* PVEM, PANAL, PASC y diputados independientes.

Dado que esta Comisión concentra el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, es importante analizar su composición interna, particularmente en las posiciones de presidente y secretarios.

Como se observa en el cuadro 8, entre 1994 y 2012 la posición de presidente de la Comisión de Presupuesto estuvo repartida entre las tres principales fuerzas políticas, correspondiéndole una vez al PRD, dos al PAN y tres al PRI. En cuanto a las posiciones de secretarios, el número ha variado y los cargos se han ocupado por los tres principales partidos políticos, dejando espacios en algunas ocasiones a otros como el PVEM, PANAL, Convergencia y PT.

Cuadro 8. Membresía de los presidentes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, 1991-2012

Legislatura	Partido en el Gobierno	Partido con mayoría en la Comisión	Partido del presidente de la Comisión
LVI (1994-1997)	PRI	PRI	PRI
LVII (1997-2000)	PRI	PRI	PRD
LVIII (2000-2003)	PAN	PRI	PAN
LIX (2003-2006)	PAN	PRI	PRI
LX (2006-2009)	PAN	PAN	PAN
LXI (2009-2012)	PAN	PRI	PRI

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación.

El presidente de la Comisión de Presupuesto es clave en el proceso de negociación presupuestaria por varias razones. Tiene mayor contacto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede influir directamente en la redacción del dictamen y cuenta con mayor visibilidad en los medios y, con ello, más oportunidades de incidir en la opinión pública.

6. Las votaciones del PEF

A pesar del pluralismo en la Cámara de Diputados, las votaciones para aprobar el presupuesto muestran un alto grado de consenso. En el cuadro 9 se observa que las votaciones a favor en lo general, incluso en un entorno de gobierno dividido, han sido altas. Por ejemplo, la votación más baja para aprobar el presupuesto durante el periodo de análisis fue superior al 70 por ciento y se observa en dos momentos: a finales de los años 90 (1997, 1998 y 1999) y luego a mediados de la década siguiente (2004, 2005 y 2006).

Cabe mencionar que durante la década de los 90 la oposición solía votar, de manera sistemática, en contra del PEF. Es importante recordar que justo a mediados de esa década, México atravesaba por una crisis económica severa. Los presupuestos de egresos entonces planteaban ajustes drásticos al gasto, lo que ocasionaba inconformidad entre los partidos de oposición que votaban en contra como una forma de rechazo no sólo al presupuesto sino al régimen político controlado por el PRI.

Cuadro 9. Votaciones en lo general sobre el PEF, 1990-2012

PEF	Participación en la Votación	A favor	En contra	Escaños Partido Presidente
1990	78%	84%	16%	48%
1991	76%	65%	35%	48%
1992	63%	89%	11%	36%
1993	70%	80%	20%	36%
1994	77%	76%	24%	36%
1995	58%	96%	4%	60%
1996	83%	67%	33%	60%
1997	76%	73%	27%	60%
1998	95%	72%	28%	48%
1999	94%	73%	27%	48%
2000	98%	95%	2%	48%
2001	96%	100%	0%	42%
2002	84%	99%	0%	42%
2003	94%	90%	9%	42%
2004	94%	79%	20%	30%
2005	92%	70%	30%	30%
2006	93%	79%	20%	30%
2007	95%	95%	4%	42%
2008	92%	98%	1%	42%
2009	96%	91%	9%	42%
2010	93%	94%	5%	29%
2011	94%	96%	3%	29%
2012	92%	92%	6%	29%

Fuentes: Diario de Debates 1990-1997, Gaceta Parlamentaria 1998-2007 e INFOPAL 2009-2012.

Después del 2000, año de la alternancia, las votaciones a favor alcanzaron niveles mayores al 90 por ciento hasta 2003. Este consenso puede ser resultado del inicio de una nueva administración federal que habría estimulado una relación tersa y de mayor colaboración con el Ejecutivo. No obstante, después de las elecciones intermedias de 2003, cuando el PRI se recupera para convertirse nuevamente en la primera fuerza en la Cámara de Diputados (aunque sin mayoría absoluta), se registran bajos niveles de votación a favor del proyecto del PEF: entre 2004 y 2006, el presupuesto se aprueba por votaciones entre el 70 y 80 por ciento, que aunque altas, son significativamente menores que las observadas durante el primer trienio del gobierno del presidente Fox.

El momento más conflictivo de ese periodo ocurrió en la negociación del presupuesto de 2005, ocurrida a finales de 2004, cuando el PRI y el PRD enmendaron porciones significativas del presupuesto y etiquetaron un sinfín de proyectos, lo que llevó a que el PAN, como partido en el gobierno, votara en contra del presupuesto que, sin embargo, fue aprobado con los votos del PRI y del PRD. Fue entonces que el presidente Fox veta artículos del decreto pero la Cámara cuestiona su facultad de observar el presupuesto. Eso llevó al presidente de la República a interponer una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte en contra de la Cámara de Diputados con dos argumentos: primero, que el Ejecutivo sí contaba con atribuciones para vetar el presupuesto; y, segundo, que el Congreso invadía facultades del Ejecutivo cuando creaba proyectos específicos dentro del presupuesto.

En 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitiría una sentencia dando la razón al Ejecutivo en cuanto a que sí podía vetar el presupuesto, pero evitó pronunciarse respecto a las facultades del Congreso para etiquetar proyectos.

Un suceso estimuló que el PRI y el PRD modificaran significativamente el proyecto de presupuesto de 2005: en julio de 2004 se había promulgado una reforma al artículo 74 constitucional, que por primera vez establecía la facultad de la Cámara de Diputados de "modificar" el proyecto de presupuesto. Anteriormente, el citado artículo sólo establecía que la Cámara conocería y aprobaría la propuesta del Ejecutivo y durante muchos años hubo un debate sobre la capacidad del Congreso a enmendar el presupuesto. Aunque ya lo había hecho en la práctica, carecía de la atribución explícita en la Constitución. Según un entrevistado: "Esa palabra (modificar) causó un corto circuito en la relación Ejecutivo-Legislativo y fue el inicio de una negociación muy conflictiva aquel año. Sin embargo, el fallo de la Corte ayudó para moderar el ánimo 'etiquetador' del Congreso y convirtió al veto en una amenaza creíble".

A partir de 2006, a pesar de las condiciones políticas adversas en las cuales inició el gobierno de Felipe Calderón, se observaron nuevamente votaciones a favor del PEF muy altas, superiores al 90 por ciento y en algunos casos de casi 100 por ciento. Esto puede explicarse por los beneficios económicos que muchos gobernadores y grupos políticos obtenían bajo la nueva lógica negociadora: recursos para carreteras, transferencias crecientes y apoyos para programas clientelares, así como apoyos selectivos a gobiernos estatales.

Por ejemplo, cada diciembre muchos gobernadores se quedan sin fondos para cerrar "contablemente" el año fiscal. Con frecuencia Hacienda otorgaba apoyo selectivo y discrecional a algunos mandatarios estatales para ajustar sus cuentas y eso facilitaba intercambiar recursos por votos de los diputados de esas entidades. Un ex funcionario de Hacienda explica que se trataba de apoyos que sumaban cientos de millones de pesos. Por eso el gobierno dividido no ha sido sinónimo de parálisis presupuestaria, como sugeriría el sentido común.

Alianzas

Cabe señalar que las alianzas entre partidos no fueron estables para aprobar el presupuesto duarnte el periodo de estudio. Cada año se configuraron de acuerdo con la agenda de cada partido y, en varias ocasiones, por su coincidencia ideológica en ciertos temas. De la revisión de las votaciones por legislatura se desprende lo siguiente:

- En el periodo 1999-2012,[26] la aprobación del PEF contó con el respaldo de los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) en cinco ocasiones.[27]
- La alianza más frecuente fue entre el PRI y el PAN, en gran medida, por tener mayores coincidencias ideológicas respecto al proyecto económico.
- Sólo en una ocasión se articuló una alianza, más de corte pragmático que ideológico, entre el PRI y el PRD: ocurrió durante la negociación y aprobación del PEF 2005. Como se mencionó, ambos partidos se aliaron para incluir una serie de enmiendas y etiquetando muchos recursos en el proyecto del PEF. Esto llevó al presidente de la República a interponer una demanda de controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados, pues de acuerdo con el Ejecutivo, se habían extralimitado en el uso de sus facultades legislativas en materia presupuestaria, invadiendo su ámbito de competencia.

26 No se encontró información sobre la votación particular de los partidos políticos del PEF antes de 1999, ya que el sistema de cómputo legislativo de la Cámara de Diputados comenzó a operar hasta 1998.

27 Se consideran votaciones a favor cercanas o mayores al 90 por ciento de los diputados de cada fracción parlamentaria.

Cuadro 10. Votaciones del PEF en lo general, por partidos 1991-2012*

PEF	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	Otros
1991	Contra	Favor	Contra	Contra	Contra	NA
1992	Contra	Favor	Contra	Contra	Contra	NA
1993	Contra	Favor	Contra	Contra	Contra	NA
1994	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra	NA
1995	Contra	Favor	Contra	Contra	NA	NA
1996	Contra	Favor	Contra	Contra	Contra	NA
1997	Contra	Favor	Contra	Contra	NA	NA
1998	Favor	Favor	Contra	Contra	Favor	Contra
1999	Favor 97.30%	Favor 100%	Contra 100%	Contra 100%	Contra 100%	Contra 80%
2000	Favor 88.80%	Favor 97.50%	Favor 98%	Favor 50%	Favor 76.90%	Favor 50%
2001	Favor 99.00%	Favor 99.50%	Favor 100%	Favor 100%	Favor 100%	Favor 100%
2002	Favor 100%	Favor 98.10%	Favor 97.90%	Favor 100%	Favor 100%	Favor 100%
2003	Favor 100%	Favor 97.30%	Contra 72%	Favor 100%	Favor 100%	Favor 66.70%
2004	Favor 98.60%	Favor 98.50%	Contra 98.90%	Favor 100%	Favor 100%	NA
2005	Contra 100%	Favor 100%	Favor 99%	Favor 100%	Favor 100%	Contra 100%
2006	Favor 100%	Favor 100%	Contra 97.90%	Favor 100%	Favor 100%	Favor 75%
2007	Favor 100%	Favor 100%	Favor 79.70%	Favor 100%	Favor 100%	Favor 92.80%
2008	Favor 95.90%	Favor 100%	Favor 99.10%	Favor 93.75%	Favor 100%	Favor 100%
2009	Favor 100%	Favor 100%	Favor 75.60%	Favor 100%	Favor 90.90%	Favor 100%
2010	Favor 99.20%	Favor 100%	Favor 68.20%	Favor 100%	Contra 63.60%	Favor 100%
2011	Favor 99.30%	Favor 97.80%	Favor 91.80%	Favor 100%	Contra 53.80%	Favor 100%
2012	Favor 97.70%	Favor 97.70%	Favor 76.30%	Favor 100%	Contra 58.30%	Favor 62.50%

Fuente: elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
* El periodo de 1991 a 1997 comprende únicamente el sentido de la votación general de los partidos políticos respecto al Dictamen de la Comisión de Presupuesto.

Comportamiento interno de los partidos

- Tanto el PRI como el PAN tuvieron mayor disciplina partidaria durante la votación (50 por ciento de las ocasiones votaron en bloque).
- De las tres principales fuerzas políticas, el PRD es el que menor disciplina mostró en el periodo. Sólo votó en bloque en dos ocasiones, lo que equivale a poco más de 10 por ciento del total.

Los datos del cuadro 10 muestran lo siguiente:

- El PRI es el único partido que siempre ha votado mayoritariamente a favor del presupuesto, ya fuera partido en el gobierno u oposición.
- El PAN ha observado un comportamiento similar, con excepción del PEF 2005, cuando votó contra este dictamen (controversia constitucional), como ya se mencionó anteriormente. No obstante, cuando fue partido de oposición y hasta 1997, el PAN sistemáticamente votó en contra.
- El PRD es el partido que más veces se ha opuesto al proyecto presupuestario: votó en contra como bloque en cuatro ocasiones (1999, 2003, 2004 y 2006) y registró votaciones divididas en otras cuatro (2007, 2009, 2010 y 2012). De la misma forma, votó en contra del PEF cuando el PRI era el partido en la Presidencia de la República a finales del siglo XX.
- Los partidos "pequeños" han observado comportamientos diferenciados. Por un lado, el Verde Ecologista de México (PVEM) sólo ha votado en contra del PEF en una ocasión (1999). El resto de las veces, su voto ha estado en línea con las alianzas que ha sostenido con otros partidos, primero el PAN y luego el PRI.
- El Partido del Trabajo (PT) ha votado cuatro veces en contra del PEF (1999, 2010, 2011 y 2012). La primera, al igual que en el caso del PVEM, fue en el transcurso de la LVII Legislatura, mientras que las últimas tres ocurrieron durante la LXI Legislatura. Asimismo, el PT votó en contra del PEF cuando el PRI era el partido en el gobierno en la década de 1990, un voto en línea con el que emitió el PRD en ese periodo.

7. Los temas del debate presupuestario

En el cuadro 11 se muestran los temas identificados como prioridad durante la discusión del PEF, conforme se detecta en los

proyectos de presupuesto del Ejecutivo, así como en las discusiones registradas en el Diario de los Debates. Como se observa, los temas sociales ocuparon los primeros lugares de la agenda política nacional. En tres de las cinco legislaturas del periodo de estudio, el desarrollo social (programas de combate a la pobreza, alimentación, urbanización, desarrollo de vivienda, indígenas, migrantes) junto con la educación y la salud, estuvieron dentro de los principales temas discutidos para la asignación de los recursos presupuestarios y, durante todas las legislaturas, los dos primeros fueron mencionados como asuntos prioritarios.

Por otra parte, el campo y el desarrollo rural también se han ubicado dentro de los cinco temas prioritarios en la negociación del PEF. Desde 2006, la seguridad pública se convirtió en un asunto medular al que se le destinó una cantidad significativa de recursos por ser una prioridad de política pública durante la administración de Felipe Calderón.

Cuadro 11. Temas de discusión "muy importantes" por legislatura, 1997-2012

Tema	Número de veces que se menciona un tema como más importante					Total
	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LX (2009-2012)	
Desarrollo Social	9	15	13	18	21	76
Educación	1	7	11	19	16	54
Campo y desarrollo rural	0	6	11	11	14	42
Salud	0	3	9	9	9	30
Seguridad Pública	0	2	8	8	10	28
Austeridad y transparencia en el ejercicio del presupuesto	0	2	0	7	13	22
Empleo y crecimiento económico	0	3	2	6	8	19
Comunicaciones y transportes	0	3	2	6	8	19

Fuente: elaboración propia con base en la información del PPEF, el Diario de Debates y el PEF entre 1997 y 2012.

Los temas más relevantes entre 1997-2012 fueron desarrollo social, educación, campo y salud. En contraste, el turismo y la agricultura, la pesca y los recursos naturales aparecen de forma esporádica. Otros rubros que se ubican en esta categoría son la cultura y

el deporte. Sin embargo, como se verá más adelante, aun cuando no ocupan un lugar preponderante en el debate parlamentario, estos sí tienen un peso cada vez mayor durante las reasignaciones presupuestarias por parte de los diputados.

Las discusiones particulares del PEF de cada año, así como las alianzas configuradas entre partidos para aprobarlo se presentan en el Anexo 2 de la versión electrónica de este estudio.[28]

Gráfica 7. Temas prioritarios en la negociación del PEF, 1997-2012

Fuente: elaboración propia con base en información el PPEF, el Diario de Debates y el PEF.

28 Disponible en http://www.integralia.com.mx.

Capítulo III. El universo de la negociación presupuestaria en el Congreso

La negociación del presupuesto comprende no sólo la modificación de los montos de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), sino también cambios a la regulación del ejercicio del gasto, a través del articulado del decreto de presupuesto y las reglas de operación de determinados programas públicos, las cuales son documentos técnicos que se discuten, negocian y acuerdan entre el Ejecutivo (a través de la Secretaría de Hacienda y las depenencias responsables de los programas presupuestarios) y los gobiernos locales en el caso de las aportaciones federales. En este capítulo se analizan los montos negociables al interior de la Cámara de Diputados, las reglas y artículos del PEF que son susceptibles de negociación entre ambos poderes, así como la evolución de las reglas de operación en los últimos años.

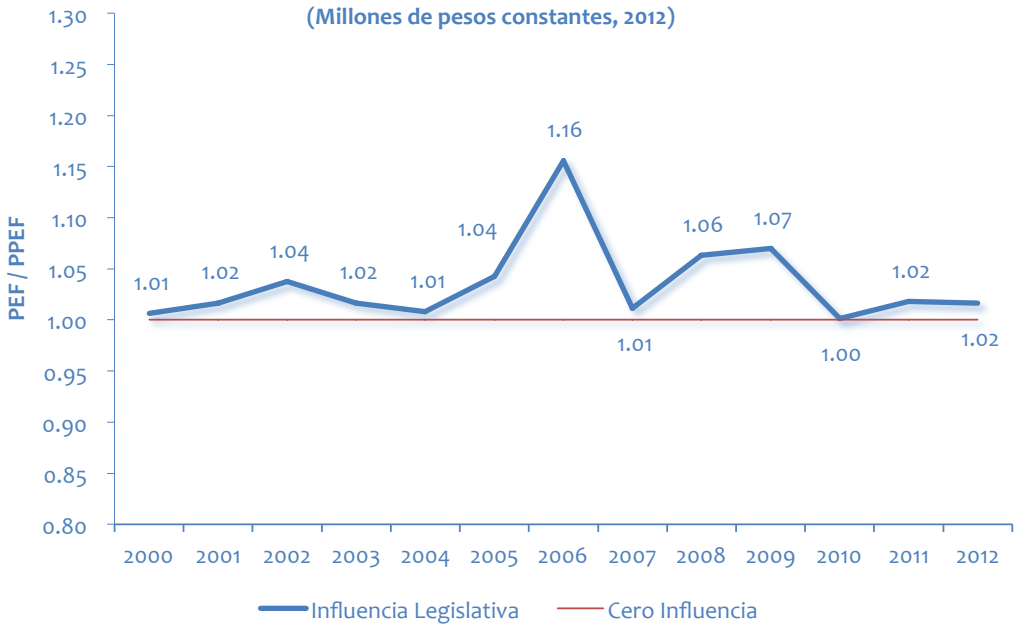
1. La modificación del proyecto de presupuesto

Cada año, la Cámara de Diputados puede realizar enmiendas al proyecto de presupuesto que recibe del Poder Ejecutivo. De hecho, a partir de 1997 los cambios han aumentado, aunque ya se presentaban desde los años 80. Antes de esa década, el Congreso aprobaba casi en sus términos la propuesta presidencial y la influencia del Congreso en materia presupuestaria era casi nula.[29]

Entre 2000 y 2012, la Cámara aumentó el presupuesto en un rango que varía hasta el 16 por ciento. En la gráfica siguiente se muestra el cambio del presupuesto aprobado (PEF) respecto al proyecto original del presidente: un valor de 1.00 significa que no hubo ninguna modificación; a medida que el numerador crece por encima del denominador, es decir, que lo aprobado es mayor a lo original, el valor aumenta por encima de 1.

29 Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, "Autoridad presupuestaria del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno*, vol., V, núm. 2, segundo semestre de 1998, pp.511-514.

Gráfica 8. PEF / Proyecto de Presupuesto, 2000-2012

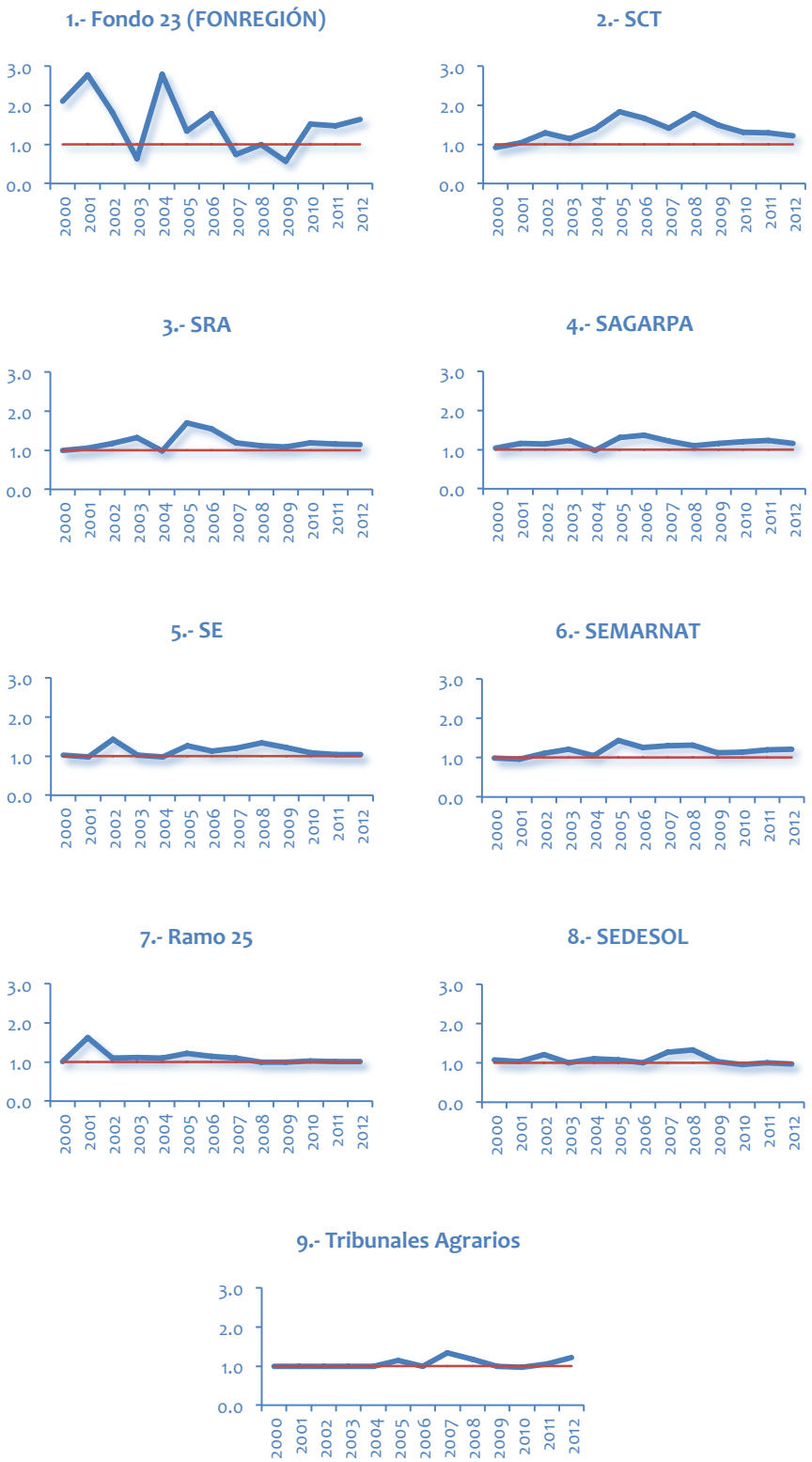


Fuente: elaboración propia a partir de proyectos de decreto y decretos del PEF, SHCP

El valor de 1.16 que se muestra en 2006, por ejemplo, significa que en ese año el presupuesto aprobado fue 16 por ciento mayor que la propuesta del Ejecutivo, lo que equivale a más de 378 mil millones de pesos. En promedio durante el periodo 2000-2012, el grado de "influencia legislativa" fue de 1.04. Esto quiere decir que, en términos reales, el presupuesto aumentó en 93 mil 928 millones de pesos, en promedio anual.

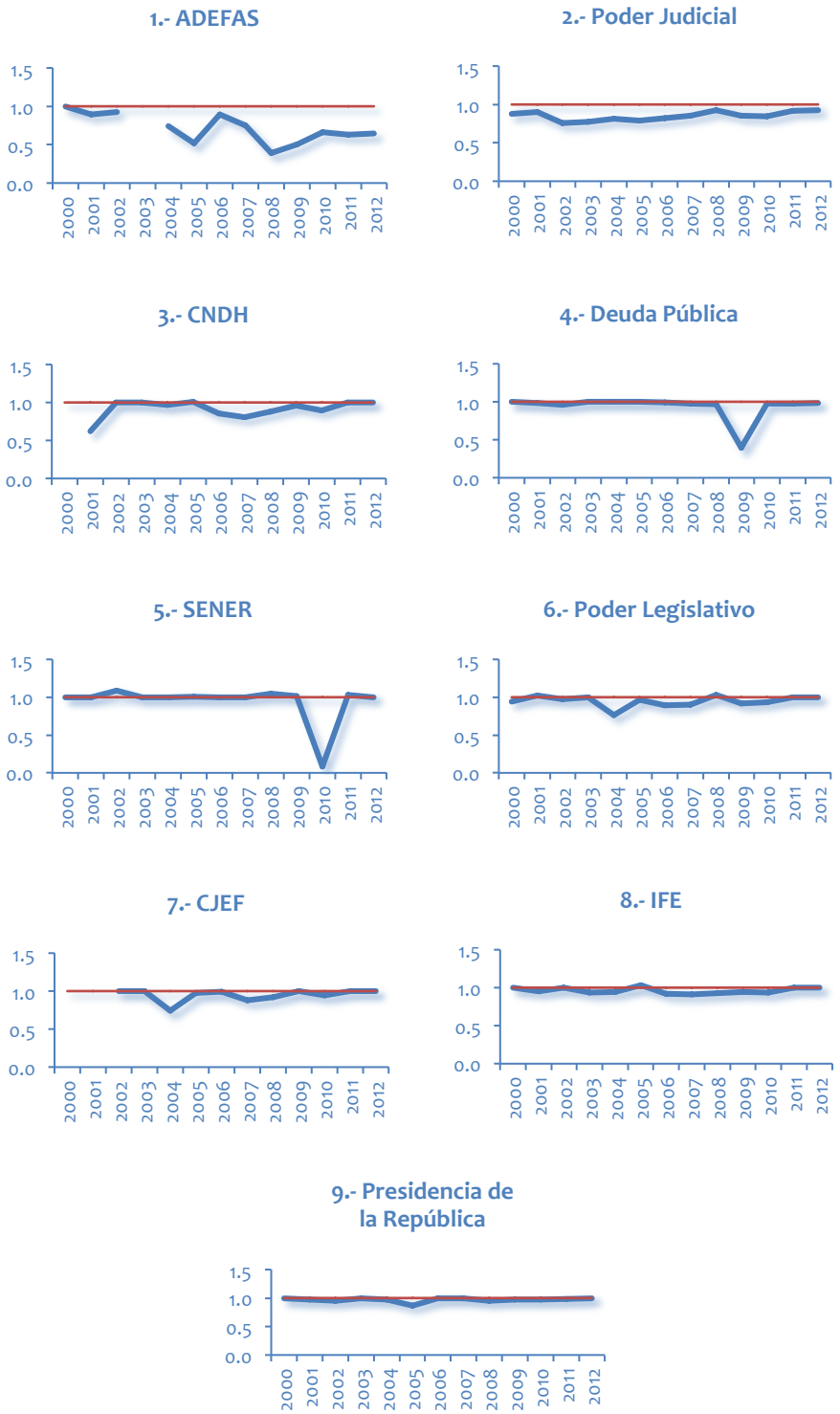
En las siguientes gráficas se muestran los ramos presupuestarios que mostraron mayores ampliaciones entre 2000 y 2012. El ramo que registra los mayores aumentos es el Ramo General 23 (FONREGIÓN) —55 por ciento, en promedio, entre 2000 y 2012, seguido de la SCT (37%), SRA (20%), SEMARNAT (18%), SAGARPA (17%) y la SRE (13%). Estos ramos incluyen partidas para transferencias federales, carreteras, programas del campo y proyectos hidráulicos, provisiones salariales y económicas, entre otros, justamente los proyectos de mayor interés y atractivo político.

Gráfica 9. Ampliaciones PEF / Proyecto de Presupuesto por Ramo, 2000-2012



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos de decreto y decretos del PEF 2008-2012

Gráfica 10. Reducciones PEF / Proyecto de Presupuesto por Ramo, 2000-2012



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos de decreto y decretos del PEF 2008-2012
*No fue posible encontrar información correspondiente a ADEFAS 2003.

Asimismo, hay partidas que habitualmente muestran reducciones, como se observa en la gráfica 10. Tal es el caso de los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), donde se han observado en promedio, reducciónes cercanas al 29 por ciento del presupuesto proyectado, entre 2000 y 2012. Otros ramos que también muestran reducciones año con año son el Poder Judicial (15%), la CNDH (8%), Deuda Pública (6%) y la SENER (5%). Generalmente, las ADEFAS se ajustan a partir de criterios contables relacionados con el cierre del ejercicio fiscal.

¿Cómo se mide la influencia legislativa?

Díaz Cayeros y Magaloni sugieren que un indicador de influencia legislativa es la diferencia entre la propuesta del Ejecutivo y el decreto aprobado. Bajo esa óptica, entre mayor sea dicha diferencia, mayor habrá sido la influencia de la Cámara de Diputados.[30] Sin embargo, este enfoque supone que los actores políticos son sinceros al presentar sus propuestas. No obstante, con frecuencia el gobierno anticipa las preferencias de los diputados y las incluye en su iniciativa, pero en ocasiones usa esa información para subestimar las partidas y obligar a que sean los legisladores los que modifiquen la propuesta original. Con ello, el Ejecutivo puede buscar dos objetivos. Por una parte, dar un espacio para que los diputados "se cuelguen la medalla", como afirmó un ex funcionario de Hacienda, lo cual ha ocurrido con frecuencia en los últimos años en temas relacionados con el campo y el desarrollo social. Por otra parte, el objetivo de subestimar partidas de gasto es para evitar que los partidos de oposición lleven ciertos rubros de gasto a niveles muy elevados. Funcionarios de la administración del presidente Calderón comentaron que el "jaloneo" con el PRI era muy fuerte en aquellos años y que el gobierno se protegía de las exigencias de mayor gasto mediante esa táctica: subestimar para negociar a partir de un punto más bajo y así evitar que el resultado fueran partidas muy elevadas en ciertos rubros que el PRI quería por intereses electorales, por ejemplo, carreteras, campo, entre otros.

Si la diferencia entre la propuesta original y la aprobada no mide necesariamente la magnitud de la influencia del Congreso debido a las estrategias de subestimación, también podría afirmarse que la falta de diferencia —es decir, que la propuesta del Ejecutivo sea

30 *Ibid*, pp. 511-514.

idéntica a la aprobada por el Congreso— no significa falta de influencia, al menos desde el punto de vista teórico. Bien puede ocurrir que un gobierno sensible a las preferencias de los diputados anticipe sus posturas y las incluya en su propuesta original, evitando con ello que los diputados deban enmendar la propuesta. Bajo ese escenario ideal, la influencia legislativa sería *ex ante* y por ello no se detectarían diferencias entre lo propuesto y lo aprobado. Pero ese mundo ideal casi nunca ocurre. En México, la falta de cambios a la propuesta del presidente, que fue común entre los años 40 y 80, sí refleja una muy baja influencia del Congreso sobre el poder presupuestario del Poder Ejecutivo en aquellos años.

2. Los montos del presupuesto susceptibles a negociación política

Del proyecto de presupuesto que el Ejecutivo somete a la Cámara de Diputados, sólo una parte mínima es susceptible de negociación y enmiendas, ya que buena parte del gasto está comprometido o es ineludible. Entre 2000 y 2007, por ejemplo, en promedio anual, sólo 10 por ciento del Proyecto de Presupuesto de Egresos y 14 por ciento del gasto programable presupuestado fueron susceptibles a negociaciones políticas por parte de los diputados (ver cuadro 12). Algunos expertos denominan a este porcentaje como la "bolsa negociable" o la "piñata".[31]

Cuadro 12. Montos del presupuesto susceptibles de reasignaciones, 2000-2007

Año	(Millones de pesos constantes, 2012) Gasto Total	Gasto Programable	Presupuesto susceptible a reasignaciones	% del Gasto Programable	% del Gasto Total
2000	1,242,523.00	860,682.40	159,769.00	18.60%	12.90%
2001	1,323,626.50	934,337.10	152,646.50	16.30%	11.50%
2002	1,478,039.60	1,023,699.00	142,928.90	14.00%	9.70%
2003	1,674,073.10	1,213,409.50	179,050.70	14.80%	10.70%
2004	1,802,238.00	1,326,952.40	206,158.80	15.50%	11.40%
2005	1,976,840.10	1,477,368.10	233,279.20	15.80%	11.80%
2006	2,269,457.90	1,406,939.10	133,676.80	9.50%	5.90%
2007	2,498,871.40	1,661,021.40	156,827.90	9.40%	6.30%
Promedio	**1,783,208.70**	**1,238,051.13**	**170,542.23**	**14.24%**	**10.03%**

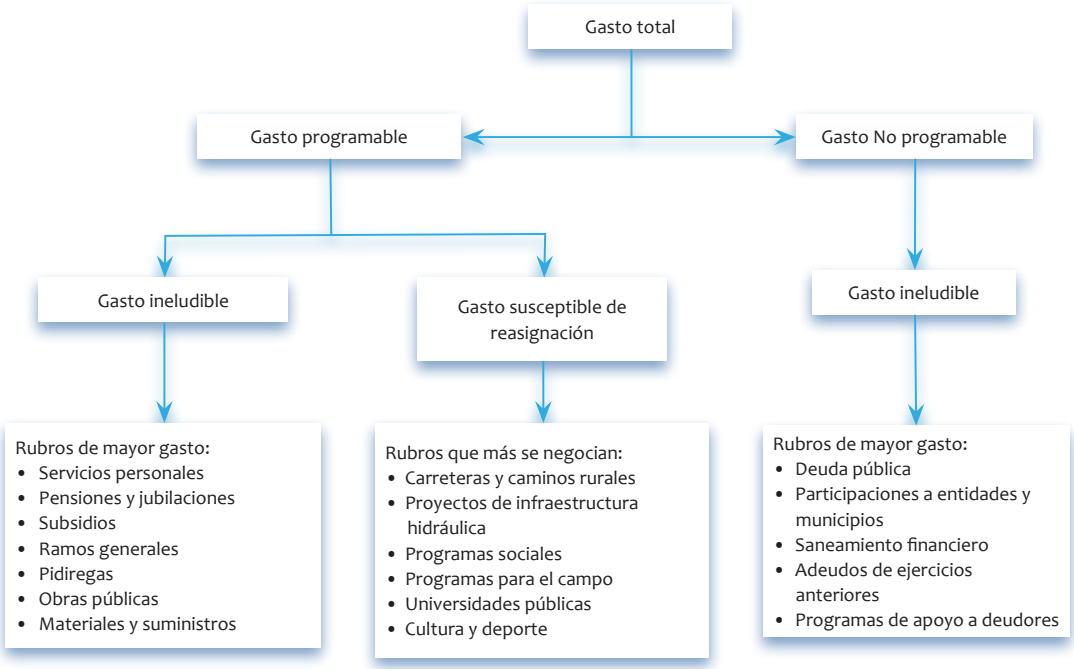
Fuente: *Calidad en el Gasto Público*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo de 2007.

31 La "bolsa negociable" es una expresión tomada a partir de las entrevistas que se realizaron durante la elaboración de este estudio.

Una forma de entender el tamaño y composición del monto negociable del proyecto de presupuesto es a través de la distinción entre gasto programable y no programable

1. El **gasto programable** puede ser dividido en gasto ineludible (comprometido) y gasto susceptible a reasignaciones (negociable). Mientras que el primero debe mantenerse prácticamente en los términos propuestos por el Ejecutivo, el segundo comprende rubros políticamente negociables por la Cámara de Diputados, entre ellos carreteras, proyectos hidraúlicos, programas sociales y del campo, entre otros.
2. El **gasto no programable** incluye el gasto derivado de obligaciones legales que no corresponden a la provisión de bienes o servicios públicos directamente, como la deuda pública, las participaciones a entidades y municipios y los adeudos de ejercicios anteriores, entre otros. En su mayor parte es ineludible, aunque puede ser negociable dentro de un margen estrecho, lo cual depende del entorno macroeconómico: se ajusta automáticamente de acuerdo con las fluctuaciones de las variables macroeconómicas a lo largo del ejercicio fiscal.

Diagrama 3. Integración del gasto comprometido o ineludible *vs* gasto susceptible a negociaciones



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, el gasto ineludible se refiere a los montos comprometidos por contratos que implican una obligación de pago inevitable. Entre las obligaciones se consideran:

1. Programas y proyectos de inversión multianuales en ejecución; programas y proyectos financiados con crédito externo.
2. Subsidios y transferencias para programas sociales con padrón de beneficiarios.
3. Aportaciones a entidades federativas y municipios.
4. Convenios de descentralización y reasignación en ejecución.
5. Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.
6. Gastos comprometidos e inevitables con autorización mayor a un año.
7. Servicios personales (sueldos y salarios).
8. Pensiones y jubilaciones.

Por su parte, los rubros más negociables en el presupuesto tienen algunas características que los hacen atractivos políticamente:

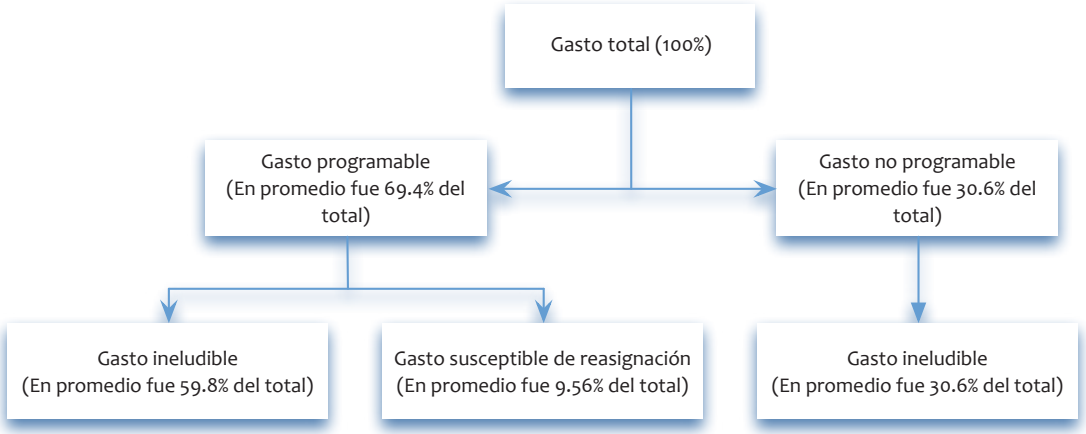
1. Tienen gran relevancia y visibilidad para la población.
2. En algunos casos exceden la capacidad de pago de los estados, como las carreteras.[32]
3. El ejercicio del gasto de algunos de estos rubros se descentralizó (por ejemplo, cultura) y ello les da atractivo especial porque aumenta los recursos de quien ejerce el gasto, a pesar de que los recursos estén etiquetados.

Existen diferentes formas de calcular el gasto susceptible de reasiganción. La aproximación que se presenta en el siguiente diagrama se realizó tomando en consideración todas la partidas que mostraron ampliaciones y reducciones (en valores absolutos) a los montos de los proyectos del Ejecutivo. De acuerdo con los resultados, el gasto programable representó aproximadamente 70 por ciento del gasto total entre 2002 y 2012, mientras que el no programable alrededor del 30 por ciento.[33] Se observa también que el presupuesto susceptible de reasignación fue cercano a 10 por ciento.

32 Estas obras, además, resultaron más atractivas para muchas entidades ya que durante los primeros años del gobierno de Felipe Calderón se transfirió la ejecución de proyectos carreteros a las entidades, con lo cual la Federación conseguía los recursos, pero los gobiernos estatales licitaban la obra y ejercían el presupuesto.

33 Estos resultados concuerdan con los datos presentados en el Capítulo I.

Diagrama 4. Gasto ineludible y gasto negociable, promedio 2002-2012



Fuente: elaboración propia con base en la variación entre los montos PPEF-PEF, proporcionados por la Subsecretaría de Egresos, SHCP.

Las entrevistas realizadas sugieren, en repetidas ocasiones, que los montos susceptibles a reasignaciones a lo largo del periodo 2002-2012 oscilaron entre 80 y 120 mil millones de pesos, lo que representa, en promedio, 6 por ciento del PEF aprobado durante ese periodo. No obstante, estos montos se encuentran subestimados debido a que no consideran las reducciones realizadas al proyecto del Ejecutivo durante su negociación al interior de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, en el cuadro 12 se presenta una estimación que realizó la Secretaría de Hacienda sobre el presupuesto susceptible de reasignaciones en el periodo comprendido entre 2000 y 2007. De acuerdo con el mismo estudio, esta estimación corresponde a descontar del gasto total el gasto no programable y las partidas ineludibles correspondientes al gasto programable.[34] Los resultados de este análisis coinciden con los obtenidos en este estudio.

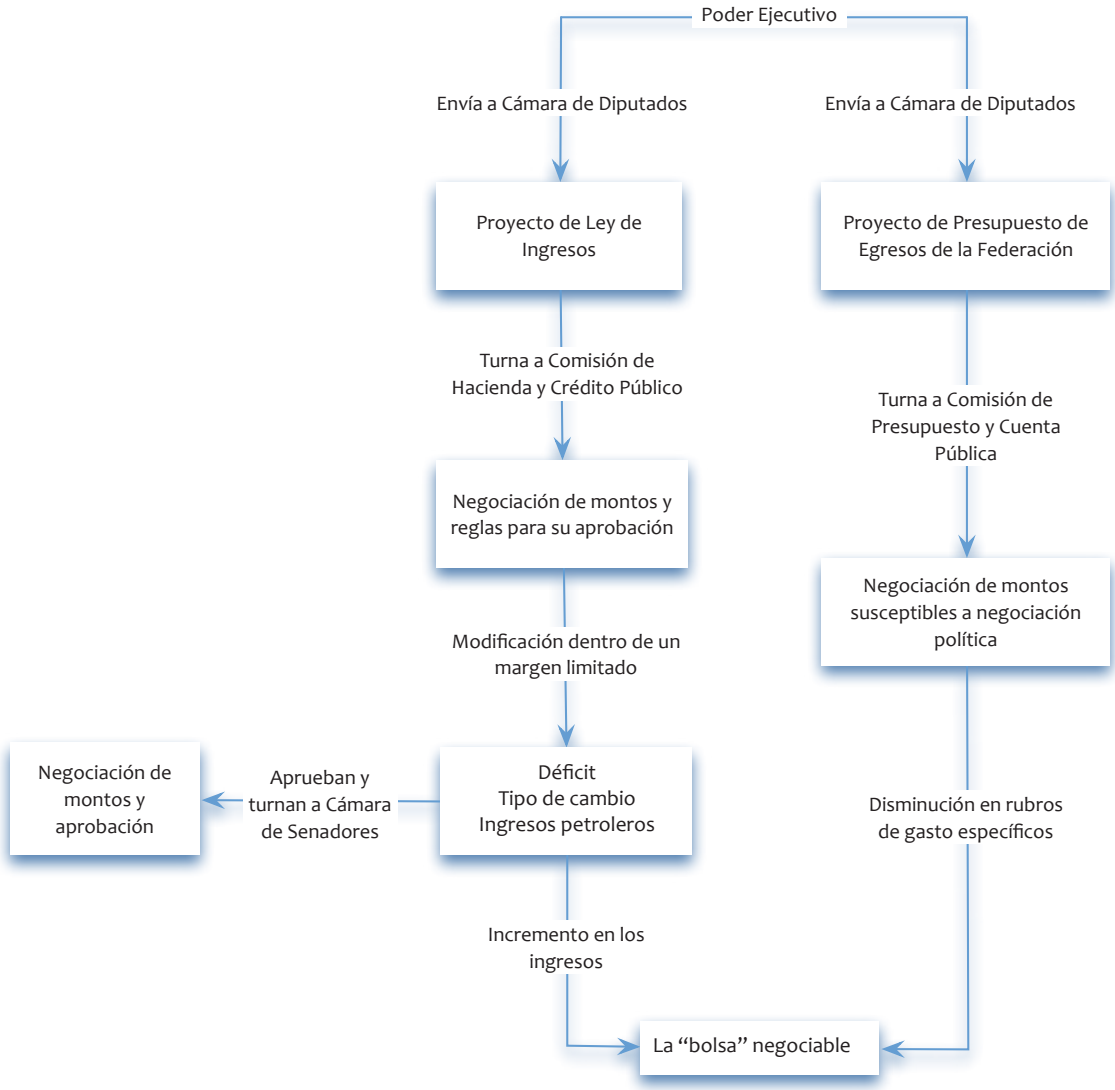
3. La construcción y negociación de la "bolsa negociable"

La "bolsa negociable" o la "piñata" es la suma de recursos que son reasignables o modificables de la propuesta de presupuesto que es enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. Para integrarla, los

34 Correspondientes a servicios personales, pensiones y jubilaciones, subsidios, ramos generales, pidiregas y obras públicas multianuales.

diputados realizan cambios tanto por la vía de los ingresos como de los egresos. Por un lado, se aumentan los ingresos estimados ajustando a rubros como el nivel de déficit y los precios esperados de venta del petróleo. Como resultado, se estiman más ingresos, lo que permite contar con los recursos iniciales para integrar la bolsa negociable. Por otro lado, los diputados modifican los montos de egresos propuestos por el Poder Ejecutivo que son susceptibles de negociación política, por ejemplo, reducen algunas partidas para obtener recursos. Así se construye la bolsa que se reparte entre los grupos parlamentarios y se ve reflejado en aumentos a diversos rubros de gasto, incluidos proyectos etiquetados.

Diagrama 5. La construcción de la bolsa



Fuente: elaboración propia.

En el cuadro 13 se muestran los montos que los diputados incrementaron entre 2000 y 2012 en la ley de Ingresos a fin de contar con recursos para la bolsa.

Cuadro 13. Ampliaciones a la Ley de Ingresos, 2000-2012

Año	Ley de Ingresos (millones de pesos)			
	Proyecto del Ejecutivo	Decreto	Diferencia	Diferencia (%)
2000	1,187,819.10	1,195,313.40	7,494.30	0.60%
2001	1,339,601.70	1,361,866.50	22,264.80	1.70%
2002	1,500,180.40	1,463,334.30	-36,846.10	-2.50%
2003	1,500,180.40	1,524,845.70	24,665.30	1.60%
2004	1,637,055.40	1,650,505.10	13,449.70	0.80%
2005	1,744,370.60	1,818,441.70	74,071.10	4.20%
2006	1,881,200.40	1,973,500.00	92,299.60	4.90%
2007	2,234,374.70	2,260,412.50	26,037.80	1.20%
2008	2,416,917.60	2,569,450.20	152,532.60	6.30%
2009	2,846,697.00	3,045,478.60	198,781.60	7.00%
2010	3,172,359.90	3,176,332.00	3,972.10	0.10%
2011	3,378,345.30	3,438,895.50	60,550.20	1.80%
2012	3,647,907.10	3,706,922.20	59,015.10	1.60%

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de Iniciativas y Decretos de la Ley de Ingresos.

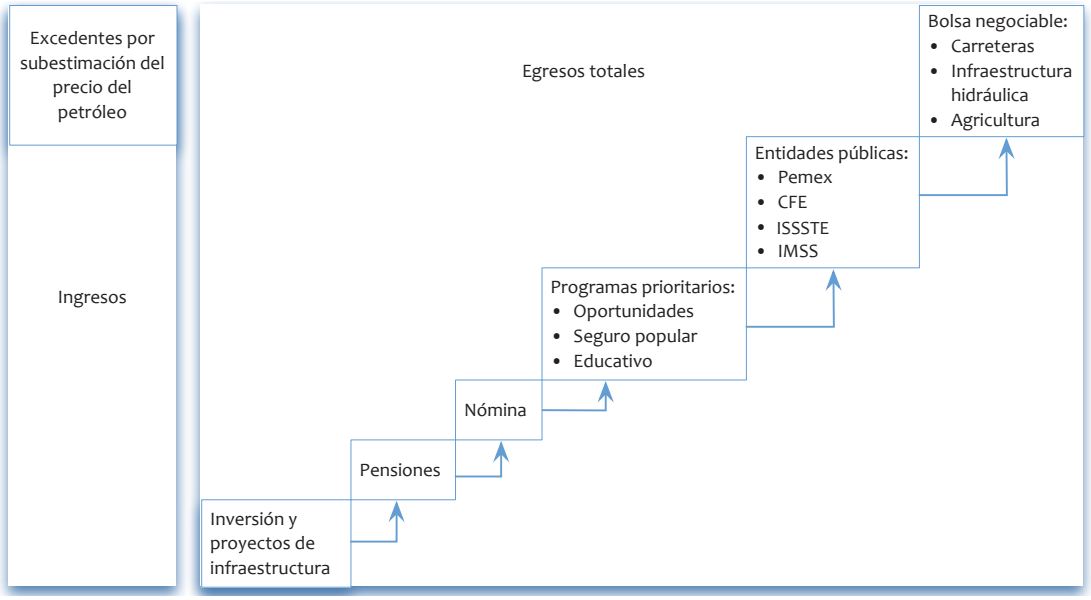
La bolsa concentra recursos dirigidos a obras o proyectos de gran interés para los diputados y los gobernadores, notablemente las carreteras. De acuerdo con un entrevistado, esto se debe a que en ese rubro sus promotores pueden ver reflejado su nombre y apellido en obras de gran relieve y visibilidad para la población, así como el incentivo de llevar recursos a empresas constructoras de sus entidades. Otros proyectos atractivos son los hidráulicos con impacto en el campo, impulsados por grupos corporativos como la Confederación Nacional Campesina (CNC), que con frecuencia reclaman que no haya candados para ejercer esos recursos; hospitales; gasto para universidades públicas estatales, en donde por lo general los rectores son personajes de alto perfil político en la entidad; así como proyectos de cultura y deporte que cobraron gran relevancia a raíz de 2010 con motivo de los festejos del Bicentenario de la Independencia. Asimismo, los gobernadores buscan aumentar las bolsas de transferencias federales: los Ramos 28 y 33.

El tamaño de la bolsa negociable, señalan algunos entrevistados, habría crecido durante el gobierno del presidente Fox y los primeros

años de Felipe Calderón. Uno de ellos aseguró que, cuando Agustín Carstens fungió como secretario de Hacienda, entre 2006 y 2009, la bolsa negociable ascendía a 120 mil millones de pesos y después disminuyó bajo la gestión de Ernesto Cordero (entre 2009 y 2011) a 90 mil millones aproximadamente (estos datos coinciden con aquellos del cuadro 12). Parte de la explicación puede deberse a que Hacienda contuvo las demandas de gasto del Congreso. Ello se puede lograr subestimando los ingresos públicos a través de cálculos conservadores del precio del petróleo, o bien, como afirmó un ex funcionario de Hacienda, "metiendo la pierna dura con los diputados"; es decir, no cediendo a todas sus pretensiones.

Si los recursos de la bolsa disminuyen, la negociación se vuelve más compleja porque se trata del mismo número de actores involucrados peleando por menos recursos. Al sumar el gasto ineludible y los compromisos del presidente en turno, lo que queda son recursos limitados para negociar. Esto lo saben tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo. Por eso, la Secretaría de Hacienda desde el inicio busca armar el presupuesto, sabiendo que los recursos no van a alcanzar y que tendrá que maniobrar. De ahí que el presupuesto se construya desde abajo, poniendo los rubros centrales que no pueden cancelarse y permitiendo construir una "bolsa" que permita atender las prioridades del Legislativo.

Diagrama 6. Construcción de la bolsa negociable al interior del Ejecutivo desde el ingreso y desde el gasto



Fuente: elaboración propia.

En el diagrama anterior se muestra el proceso de negociación del presupuesto entre ambos poderes, desde la perspectiva de ingresos y egresos. En la parte izquierda se observan los ingresos públicos. Como se señaló, el Ejecutivo elabora un proyecto de ingresos con "margen de maniobra" para ser negociado y aprobado por ambas cámaras. Según algunos entrevistados, si éste se enviara "perfectamente cuadrado desde el inicio" se prestaría a ajustes muy bruscos. Durante la negociación, los diputados incrementan los ingresos en rubros que son subestimados por la Secretaría de Hacienda, realizando ajustes al precio del petróleo, tipo de cambio y tasas de interés. De acuerdo con el cuadro 13, estos ingresos han aumentado en promedio anual 2.3 por ciento durante las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En la parte derecha del diagrama, se muestra el proceso de construcción del presupuesto, incluida la bolsa negociable. La negociación toma como punto de partida el gasto ineludible (como pensiones y nómina), así como las partidas prioritarias para el Ejecutivo, las cuales se busca dejar sin cambios (programas públicos, proyectos de infraestructura).[35] En la parte superior derecha del diagrama están las erogaciones sujetas a negociación política con partidos y grupos clientelares que son más susceptibles de reasignación (por ejemplo, carreteras, infraestructura hidráulica). Conforme avanza la negociación, los diputados pueden modificar a la baja algunas de las partidas presupuestarias prioritarias del Ejecutivo y así sumar más recursos para la bolsa negociable que se complementa por los ingresos extras obtenidos durante la negociación de la Ley de Ingresos (parte superior izquierda del diagrama).

De acuerdo con un entrevistado, una vez que los legisladores observan lo complicado que es destinar recursos a sus localidades por medio de inversión en infraestructura (debido a todos los requisitos que conllevan los proyectos de inversión), éstos han optado por nuevas rutas para reasignar recursos a través del Ramo 23, el cual

35 Un funcionario de Hacienda comentó que durante el gobierno de Calderón se subestimaron los costos de las pensiones, los costos para la generación de energía de la Comisión Federal de Electricidad, así como los presupuestos operativos de Pemex. De acuerdo con esta apreciación, el gobierno simulaba incurrir en menores costos y al finalizar el año los compensaba con recursos obtenidos de subejercicios en otras partidas. Se trataba de un estilo de negociación, según el mismo funcionario, que no era veraz ni reflejaba las condiciones reales de la economía.

es un Fondo Regional (FONREGIÓN) creado en 2007 con el objetivo de apoyar a diferentes regiones del país a superar la pobreza y la desigualdad extrema y que, de acuerdo con la entrevista, es donde le puedes poner "nombre y apellido" a las partidas. La negociación para canalizar mayores recursos a esos rubros de gasto ha venido acompañada de otro fenómeno que se aborda con detalle más adelante: la etiquetación para definir los proyectos específicos a los cuales se canalizan los recursos.

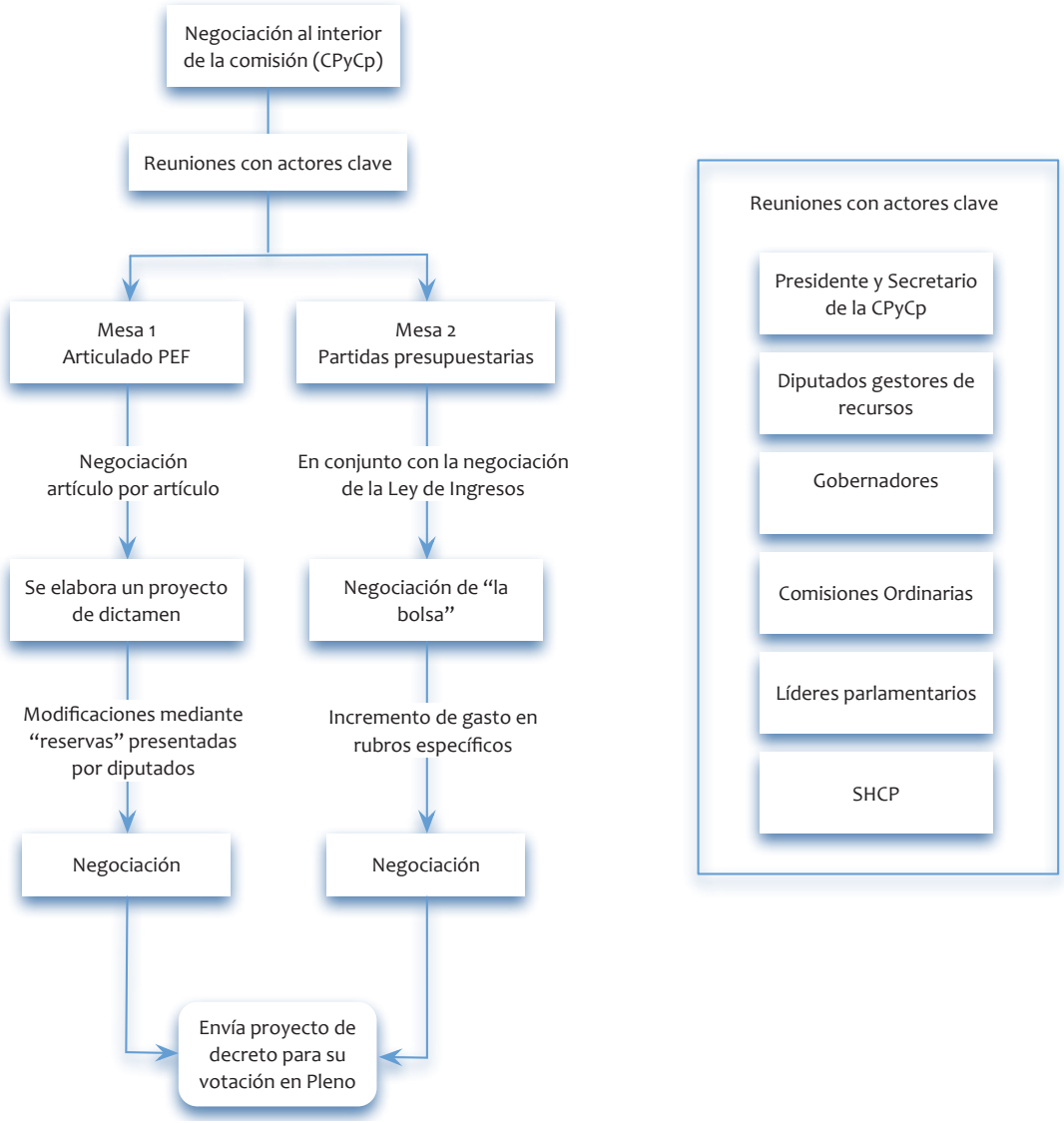
4. La negociación de los montos *vs* la negociación de las reglas

Para procesar las diversas demandas y peticiones de los diputados, de los gobernadores y de otros actores políticos, la Comisión de Presupuesto separa los temas de discusión en dos mesas. La primera se refiere al decreto presupuestario y la normativa en la materia y la segunda a los montos y las partidas presupuestarias. En el diagrama 7 se ejemplifica la negociación al interior de la Comisión.

En la primera mesa se discuten, artículo por artículo, las disposiciones legales del proyecto que entrega Hacienda. "La Cámara busca ponerle más candados y disposiciones a los rubros del presupuesto (a través del articulado transitorio del decreto, como se verá con detalle más adelante) para acotar al Poder Ejecutivo". Se trata de una forma efectiva, que no implica recursos monetarios, para que los legisladores influyan en la distribución del gasto público. En contraste, algunos grupos al interior del Congreso buscan reducir los candados y las reglas de operación de ciertos programas de interés para ellos, como ha sido el caso de diversos programas para el campo.

Según varios entrevistados, "cuando no se puede satisfacer a ciertos grupos con recursos o modificaciones a las partidas presupuestarias, se les busca compensar con cambios a los artículos del decreto del PEF". No obstante, esto puede generar serias dificultades en la redacción final del decreto. Por ejemplo, durante el sexenio del presidente Calderón hubo una propuesta para incluir la equidad de género a todo el Plan Nacional de Desarrollo y a todos los proyectos de ley. De acuerdo con un entrevistado: "¿Cuál es el enfoque de género en una carretera? En todo el decreto del presupuesto se tenía que hablar de 'el' o 'la', y por eso se propuso un párrafo para simplificar esta disposición".

Diagrama 7. Negociación del PPEF al interior de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública



Fuente: elaboración propia.

La segunda mesa de negociación del presupuesto se refiere a las partidas presupuestarias. Aunque ocurre dentro del Congreso, Hacienda conduce el proceso de negociación mediante reuniones con los integrantes de la Comisión de Presupuesto. Para algunos esta participación ocurre "de manera indigna" porque "las cúpulas de los partidos les abren los espacios", mientras que para otros esta participación es conveniente para "aportar elementos a fin de que los diputados se pongan de acuerdo".

Algunos legisladores opinan que durante las negociaciones la Secretaría de Hacienda es insensible a las demandas de recursos

presupuestarios: "Hacienda ve las cosas desde un helicóptero al elaborar su proyecto de presupuesto", por eso, es necesario "corregir su propuesta, incrementando los recursos a los asuntos que los diputados consideramos importantes". Este proceso supone una negociación intensa entre todos los actores políticos: "El presupuesto es como una cobija, si alguien jala para un lado descobijas el otro". Y esto es así porque hay recursos limitados que deben reasignarse en función de los intereses de quienes logran tener mayor incidencia en la negociación.

Las negociaciones de los recursos se conducen en dos vertientes. Por un lado, los diputados modifican al alza diversos rubros que propone el Ejecutivo, ya que éste subestima recursos principalmente en temas que son de gran interés para los legisladores como los fondos del campo y las carreteras. Algunos entrevistados apuntan que se trata de una simulación: "Como el gobierno ya sabe que los diputados van a aumentar los fondos en diversos proyectos, el Ejecutivo subestima esas partidas para dejar espacio de decisión a los legisladores y que se genere la percepción de que influyen en el proceso.[36] Por otro lado, se negocia la distribución de los recursos de la bolsa, una vez que la Comisión de Presupuesto sabe con qué monto dispone o, en palabras de un entrevistado, cuando se sabe "de qué tamaño es el animal".

Durante la negociación presupuestaria, la Comisión de Presupuesto se reúne con otras comisiones que hacen una valoración de la propuesta del Ejecutivo en sectores específicos. Cada comisión señala cuántos recursos requiere para sus proyectos y la Comisión de Presupuesto lleva a cabo ejercicios de distribución "y es ahí donde comienza el jaloneo". La incorporación de otras comisiones a la negociación formal del presupuesto inició en el sexenio de Vicente Fox y se incrementó durante el gobierno de Felipe Calderón, bajo acuerdos tomados en la Mesa Directiva, a partir de los cuales diputados que no estuvieran directamente vinculados con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública buscaban incidir en la discusión y aprobación del presupuesto.

No obstante, según Fundar Centro de Análisis e Investigación, la Comisión de Presupuesto centraliza la negociación y, aunque desde 2006, la Ley de Presupuesto permite que otras comisiones participen en la discusión y la propia Cámara ha establecido acuerdos para

36 Ver discusión en la sección "Los proyectos de corte clientelar", p. 100.

que así ocurra, en los hechos la influencia de otras comisiones es marginal y, peor aún, se desconoce qué propuestas son incorporadas y cuáles no. Asimismo, cada año los diputados en lo individual pueden presentar proposiciones con punto de acuerdo para solicitar modificaciones a partidas del presupuesto, pero según consta en documentos de Fundar, casi nunca hay una respuesta formal de la Comisión de Presupuesto a dichas peticiones.

Al margen de la influencia externa sobre la Comisión de Presupuesto, otras comisiones y diputados no integrantes de esa comisión han sido más activos para tratar de influir. Entre 1998 y 2006, por ejemplo, el número de proposiciones con punto de acuerdo para solicitar modificaciones a la propuesta de presupuesto pasó de dos a 221, casi todas ellas —como es obvio— por integrantes de partidos de oposición.[37]

Respecto a los gobernadores, la Comisión de Presupuesto solía recibirlos para conocer sus necesidades específicas (así ocurrió hasta la negociación del PEF 2012). Esta práctica inició cuando la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) instituyó en los años 2002 y 2003 grupos de trabajo en materia hacendaria para dar seguimiento a las transferencias federales. Ahí inicia el interés de los mandatarios estatales de involucrarse activamente en la negociación del presupuesto y comienza la práctica, tiempo después, de acudir en persona a la Cámara de Diputados. La Comisión escuchaba a los gobernadores, quienes reclamaban los recursos faltantes para financiar sus proyectos. Luego la Comisión decantaba estas peticiones en función de los proyectos prioritarios de gasto.

Un ex funcionario de Hacienda narró que esas reuniones públicas entre los gobernadores y la Comisión de Presupuesto "no servían de gran cosa, lo importante ya estaba negociado". Era más un ejercicio político y mediático porque los cambios se realizaban en otra mesa de negociaciones.

Algunos entrevistados afirman que la Comisión de Presupuesto también se reunía, al menos hasta 2011, con los líderes de los grupos parlamentarios, quienes traían definidos los proyectos prioritarios de sus bancadas. Esto se lograba porque, al menos en los partidos que tienen mayor disciplina, sus diputados primero negociaban con el coordinador de su bancada, después en el pleno de su grupo

37 Laura Sour, "Democracia y Transparencia en la Aprobación Presupuestaria Mexicana" en *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, núm. 030, Flacso, 2007, p. 129.

parlamentario y finalmente en el pleno de la Cámara, para después emitir un voto unificado.

Cabe destacar que junto con esta ruta de negociación, hay bloques de diputados, como aquellos que representan los intereses del campo, con gran capacidad de presión y de movilización para posicionar de forma sistemática su agenda en la Comisión de Presupuesto o incluso en el pleno del Congreso. Cuando "no logran negociar un mayor presupuesto, aunque casi siempre sucede, se van con algo; si no es dinero, son inclusiones de artículos en el PEF". Se trata de diputados que pertenecen a la Confederación Nacional Campesina (CNC) y forman parte primordialmente del PRI.

Tan sólo en la LXI Legislatura (2009-2012), la CNC tuvo 85 diputados. Por su peso político, ellos preparan su propuesta del Programa Especial Concurrente (PEC), que aglutina todas las partidas vinculadas al campo y después la negocian en una mesa oficial separada, en donde se abre una subcomisión sólo para ver esos temas. Para conducir esta complejísima negociación, dice un entrevistado, "hay que apretar, sin ahorcar" porque la competencia por recursos se da entre diferentes comisiones y diputados. Tiene que ser una negociación que permita "bordar apretadito" para no descomponer lo que se está haciendo y buscar la forma para que no gobierne la confrontación.

En la negociación del presupuesto también aparecen los llamados "gestores de recursos": cabilderos que representan a gobernadores, presidentes municipales, universidades públicas o asociaciones de la sociedad civil, quienes buscan negociar tanto con la Secretaría de Hacienda como al interior del Congreso para obtener recursos destinados a proyectos específicos. Los gestores pueden ser diputados que buscan impulsar proyectos presupuestarios en sus entidades e incluso en otras. Se menciona cada vez más que algunos de ellos reciben "comisión" cuando logran "bajar" recursos para proyectos o para gobiernos estatales o municipales.[38]

En ocasiones, los gestores pueden "bajar" recursos y solicitar como pago que se contrate a determinada compañía constructora para que realice la obra pública. Otros legisladores no reciben gratificación económica, pero sí política. Quizá por ello, cada vez es más

38 A fines de 2013 se acusó públicamente al coordinador de los diputados del PAN, Luis Alberto Villarreal, de comandar un grupo de legisladores que ofrecían recursos a ayuntamientos a cambio de los llamados "moches", es decir, pago de comisiones que incluso se mencionó podían llegar hasta 35 por ciento.

frecuente que algunos diputados se disputen comisiones "atractivas" como Presupuesto, Transportes, Energía, Cultura, Deportes, Agua y Hacienda, a fin de negociar mayores recursos para proyectos locales.

5. La negociación de los artículos y anexos del Decreto de Presupuesto

El decreto del PEF está integrado por artículos ordinarios y transitorios. Los ordinarios contienen la normatividad que rige el ejercicio del gasto, las responsabilidades de los ejecutores (como la presentación de reportes ante Hacienda) y las cifras de gasto público incluyendo el déficit y las asignaciones presupuestarias en su forma más genérica. En contraste, el articulado transitorio contiene anotaciones de gastos contingentes o temporales que, por lo general, se aprueban sólo para un año fiscal. Esto hace que el articulado transitorio varíe considerablemente, pues se ajusta a las necesidades de cada ejercicio fiscal.

La negociación del articulado ordinario tiene muchas inercias en parte porque las características básicas del presupuesto son las mismas año tras año: actores que ejercen el gasto, monto total aprobado y meta del déficit público, entre otros. Cabe destacar que después de que el PAN ganara la presidencia de la República en 2000, el articulado ordinario fue modificado con mayor frecuencia que cuando gobernaba el PRI en el siglo XX. Cuando la influencia del PRI para aprobar el PEF se redujo, las negociaciones se intensificaron y el articulado del decreto se volvió una "ficha de cambio" en la negociación presupuestaria. La estructura del articulado del decreto se ha mantenido igual desde fines de los años 90, pero su función dentro de la negociación del PEF ha cambiado sustancialmente a partir del 2000.

Por otra parte, el articulado transitorio ha aumentado sustancialmente en número, detalle y ámbito de competencia. Por ejemplo, mientras que en 2001 se concentró en las erogaciones para el IMSS y el sistema de jubilados y pensionados, para 2005 se agregaron transitorios para determinar porcentajes y montos del presupuesto que serían reasignados a proyectos específicos como el Fórum Universal de las Culturas de Monterrey y algunos fideicomisos.

Este incremento del articulado transitorio muestra los mecanismos institucionales que tienen los diputados para asegurar que se

respete la distribución de los recursos aprobados y que los recursos extraordinarios no sean ejercidos de forma discrecional por el Ejecutivo. Según algunos entrevistados, los diputados usan artículos transitorios para garantizar que sus proyectos sean "respetados" luego de muchos años en que sus peticiones eran desechadas "en medio del marasmo y del papeleo de la negociación del presupuesto". Se trata de un mecanismo de control presupuestario por parte del Congreso.

Es importante señalar que la información disponible no permite rastrear los cambios del articulado del PEF antes de 2000. Aun así, los datos que se recopilaron para el periodo de 2000 a 2012 son suficientes para mostrar que han aumentado considerablemente las modificaciones al articulado. Como se muestra a continuación, los cambios ocurren con más frecuencia a partir de 2005, aunque la proporción de modificaciones se redujo entre 2007 y 2009, sólo para aumentar significativamente en los años posteriores.

Cuadro 14. Cambios en el articulado del PEF, 2000-2012
(Número de artículos)

	PPEF		Decreto PEF		Modificaciones		% Modificaciones	
Año	Ordinarios	Transitorios	Ordinarios	Transitorios	Ordinarios	Transitorios	Ordinarios	Transitorios
2000	83	10	84	18	1	8	1%	80%
2001	88	11	89	17	1	6	1%	55%
2002	77	14	80	19	3	5	4%	36%
2003	70	12	70	27	0	15	0%	125%
2004	71	20	71	23	0	3	0%	15%
2005	60	16	81	44	21	28	35%	175%
2006	63	11	77	29	14	18	22%	164%
2007	36	12	61	24	25	12	69%	100%
2008	36	12	61	24	25	12	69%	100%
2009	52	6	62	10	10	4	19%	67%
2010	55	10	54	29	-1	19	-2%	190%
2011	55	10	56	23	1	13	2%	130%
2012	54	8	62	45	8	37	15%	463%

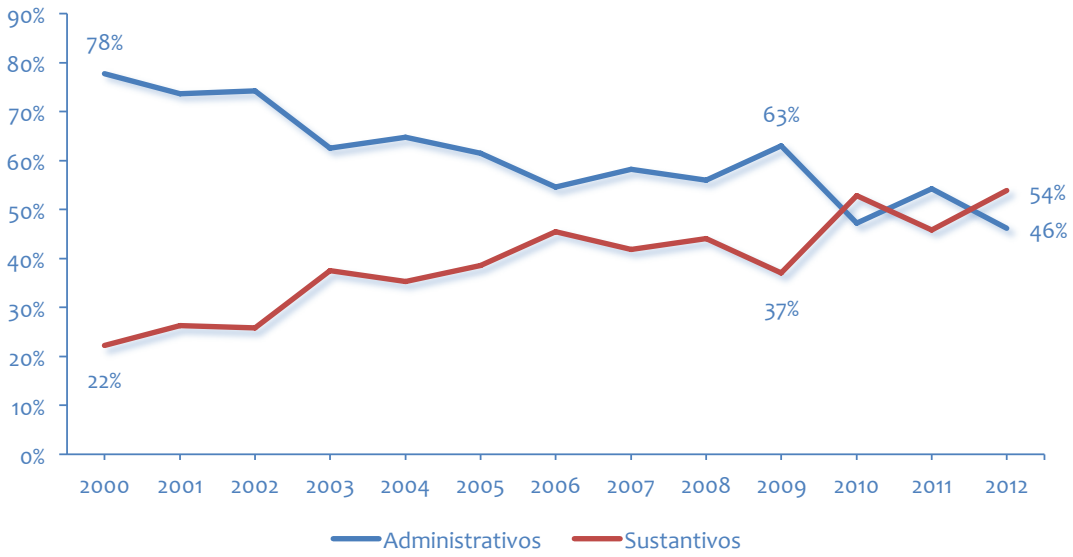
Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de los decretos y proyectos del PEF.
En este cuadro se contabilizan las modificaciones a cualquier artículo, exceptuando aquellas que fueran sólo de orden o de sintaxis. Es decir, aquellos cambios a los artículos propuestos en el proyecto del Ejecutivo así como artículos nuevos por completo.

Es importante considerar qué tipo de modificaciones se hicieron al articulado del decreto. En la siguiente gráfica se distingue entre cambios administrativos y sustantivos. Los primeros se refieren a modificaciones que no alteran la asignación del presupuesto ni su distribución o que no modifican las responsabilidades de los funcio-

narios y organismos involucrados en el ejercicio del presupuesto. Los segundos añaden características extraordinarias al proyecto del Ejecutivo, en especial asuntos relacionados con recursos para programas o asignaciones presupuestarias de un sólo año.[39]

Gráfica 11. Evolución de los cambios al articulado del PEF, 2000-2012

(Porcentaje de artículos modificados y añadidos al PEF por la Cámara de Diputados)



Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de los decretos y proyectos del PEF.

Los datos sugieren que después del 2000 se alteró la naturaleza de los cambios hechos por los diputados al decreto del PEF. Mientras que en 2000 la mayoría de las modificaciones fueron de naturaleza administrativa, en 2012 la tendencia se invirtió y el porcentaje de cambios sustantivos fue mayor. Esto podría responder a diversas razones. Por ejemplo, en los primeros años de la alternancia se preservó la dinámica de subordinación del Congreso al proyecto del Ejecutivo, la cual se fue transformando gradualmente. Con el paso del tiempo y con la mayor experiencia adquirida por los legisladores, el articulado del PEF se ha convertido en una vía adicional para insertar proyectos directamente en el decreto.

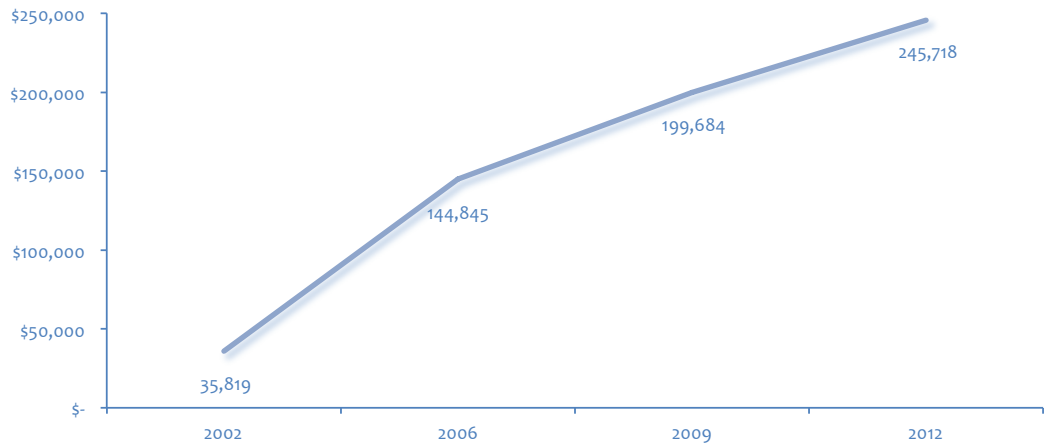
39 Ejemplos de estas asignaciones fueron los recursos destinados a los familiares afectados por el incendio de la guardería ABC en 2009 en Hermosillo Sonora. Erogaciones que se estiman para proyectos de esta naturaleza, que no durarán más de un año o cuyo gasto se hace en una sola exhibición, normalmente se envían a un artículo transitorio.

6. La evolución de las reglas de operación

Las reglas de operación son normas para controlar el ejercicio del gasto: requisitos de cobertura y beneficios, comprobación de gastos y métodos de evaluación, unidades responsables, entre otros. En 2012 había 107 Programas Sujetos a Reglas de Operación, (PSRO) que representaban poco más de 245 mil millones de pesos o aproximadamente 6 por ciento del presupuesto total; una década antes, en 2002, los programas sujetos a dichas reglas representaban apenas 35 mil millones de pesos, en términos reales (ver gráfica 12).

Gráfica 12. Presupuesto asignado a los Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSRO), años seleccionados

(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Decreto del Presupuesto de Egresos.

De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, las reglas de operación son un instrumento normativo y regulatorio para guiar la ejecución de todos los programas que otorgan subsidios a la población.[40] Su propósito es vigilar y controlar la implementación y funcionamiento de los programas, a fin de procurar que éstos sean más eficientes, eficaces, incluyentes, equitativos y transparentes. Las partidas para cada uno de los programas sujetos a reglas de operación están asignadas

40 Los Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSRO) se ejecutan por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Éstos destinan recursos fiscales del gobierno federal a sus beneficiarios, mediante subsidios o transferencias, que pueden ser en efectivo o en especie, o bien, a través de la prestación de servicios. Ver Conde Bonfil Carola, *Evaluación de Programas Sujetos a Reglas de Operación. Un ejemplo de cuentas horizontal*, El Colegio Mexiquense, México, 2007, pág. 4.

en el PEF. Una vez que éste es aprobado, el Ejecutivo debe publicar las reglas para cada programa en el Diario Oficial de la Federación.

Las reglas de operación deben contener al menos los siguientes elementos:[41]

a. Presentación y antecedentes.
b. Objetivos.
c. Lineamientos generales: cobertura, población objetivo, tipo y monto de los apoyos, beneficiarios, criterios y procedimientos de selección, elegibilidad, requisitos, transparencia, derechos, obligaciones y sanciones.
d. Lineamientos específicos: coordinación institucional entre las instancias ejecutoras, normativas de control y vigilancia.
e. Informes programático-presupuestario: avances físico-financieros, cierre de ejercicio, recursos devengados.
f. Evaluación.
g. Seguimiento, control y auditorías.
h. Quejas y denuncias.
i. Anexos.

La primera referencia que se detectó de las reglas de operación está en el Proyecto del Presupuesto de 1998, las cuales eran aplicables a los programas del Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo de Regiones de Pobreza). A partir de 2000, los Programas Sujetos a Reglas de Operación se enumeran en el Decreto del PEF y, en 2002, se estableció que todos los programas federales que otorguen subsidios deben contar con dichas reglas. Desde entonces, el número de PSRO se establece año con año en el Decreto del PEF y puede variar a lo largo de cada ejercicio fiscal. "Si por alguna razón plenamente justificada y fundamentada se requiere establecer un acuerdo de que surja un programa de apoyo, el Ejecutivo puede decidir la creación de un nuevo proyecto, instruyendo a la dependencia correspondiente para que diseñe las reglas de operación de dicho mecanismo de compensación".[42]

Bajo esta perspectiva, el Ejecutivo cuenta con amplias facultades para la ejecución del gasto, ya que además de poder crear nuevos

41 Fuentes Durán Gilberto, *Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño*, IFAI, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo núm. 71, junio de 2009, pp. 12-13.

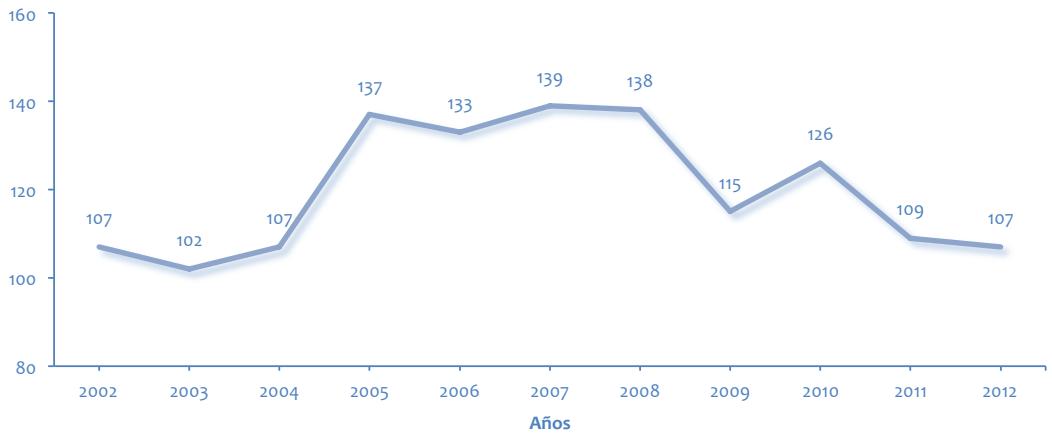
42 G. Fuentes, *op. cit.*, p. 16.

programas, tiene la atribución exclusiva de establecer las reglas de operación sin la aprobación del Congreso. A partir de 2004, el número de programas sujetos a reglas de operación mostró un incremento considerable, el cual se sostuvo por cinco años hasta 2007-2008, cuando se alcanzaron 139 programas. A partir de 2009 se comienza a observar una disminución y para 2012 sólo había 107 programas sujetos a estas reglas.

Una razón de tal decremento es que la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2007 estableció que la implementación de los programas presupuestarios se llevaría a cabo a partir de un marco lógico (Presupuesto basado en Resultados, PbR) y esto incluye la realización de evaluaciones externas a estos programas. Tanto la redefinición en la ley como el requerimiento de las evaluaciones externas generaron que muchos programas, que antes se encontraban separados, se fusionaran debido a la similitud de sus metas, población objetivo y resultados. Por ello se observa que muchos ramos disminuyen el número de los PSRO a partir de 2007-2008.

Gráfica 13. Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSRO), 2000-2012

(Número de programas)

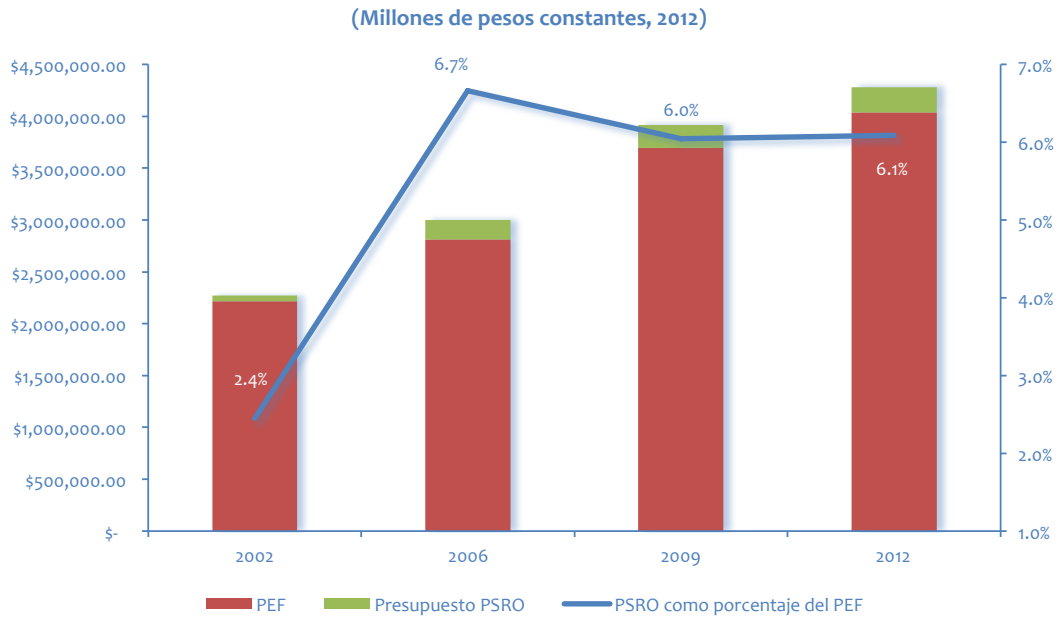


Fuente: elaboración propia con datos de la SFP.

Aunque el número de programas sujetos a reglas de operación ha disminuido, su presupuesto agregado ha tenido una tendencia creciente.[43]

43 Las cifras de las gráficas 13, 14 y 15 pueden contener algunas subestimaciones, sobre todo para el caso de 2002, debido a que no se encontraron los montos de todos los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación.

Gráfica 14. Presupuesto asignado a los PSRO como porcentaje del PEF, años seleccionados



Fuente: elaboración propia con datos de la CHPF y el Decreto del Presupuesto de Egresos.

Vale la pena destacar que los Ramos 33 y 39 carecieron de reglas de operación a partir de 2005 y 2007, respectivamente, y el 23 a partir de 2011. Una posible explicación podría ser que, al tratarse de fondos destinados a las entidades federativas, los diputados podrían haber ejercido presión para eliminar las reglas de operación y así ejercer los recursos en los estados con mayor facilidad.

En el Ramo 8 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se observa que el número de programas sujetos a reglas de operación ha variado de forma sustancial en la última década. Éste se duplicó de 2004 a 2005, mientras que se redujo a la mitad entre 2005 y 2006 hasta llegar en 2012 a los niveles más bajos observados en toda una década. Esto puede responder a diversos factores como la aplicación del Presupuesto Basado en Resultados que eliminó duplicidades en los programas (por ejemplo, en la SAGARPA y la Secretaría de Reforma Agraria). A esto pueden sumarse motivaciones políticas. El campo tradicionalmente ha tenido un sector de diputados muy activo que pertenece a la Confederación Nacional Campesina (CNC) y que podría haber presionado para ir gradualmente eliminando las reglas de operación en los programas de este sector.

Cuadro 15. Programas sujetos a reglas de operación por ramo o dependencia, 2000-2012

Dependencia que los administra	Año											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
SEGOB (Ramo 04)	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0.27
SHCP (Ramo 06)	10	10	10	7	26	28	30	11	23	11	21	17
SAGARPA (Ramo 08)	8	15	15	33	16	16	10	11	8	13	6	13.7
SE (Ramo 10)	10	12	10	11	13	15	13	9	7	8	7	10.45
SEP (Ramo 11)	14	16	18	23	28	27	34	29	29	27	27	24.73
SS (Ramo 12)	6	6	6	7	8	8	8	8	7	8	9	7.36
STPS (Ramo 14)	2	2	3	2	3	3	2	2	2	1	1	2.09
SRA (Ramo 15)	2	3	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3.18
SEMARNAT (Ramo 16)	5	6	8	19	5	6	6	15	20	12	8	10
Aportaciones a Seguridad Social (Ramo 19)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0.09
SEDESOL (Ramo 20)	24	17	20	27	24	27	26	19	19	20	20	22.09
Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23)	1	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	0.82
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)	7	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0	1.91
SSP (Ramo 36)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0.27
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (Ramo 37)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0.09
CONACYT (Ramo 38)	16	3	3	3	3	3	3	4	4	5	5	4.73
PAFEF (Ramo 39)	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0.36
Otros Programas	2	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0.82
Total	**107**	**102**	**107**	**137**	**133**	**139**	**138**	**115**	**126**	**109**	**107**	**122.67**

Fuente: elaboración propia con datos de la SFP y de la SHCP.

En suma, las reglas de operación de los programas gubernamentales pueden funcionar como un instrumento de negociación política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que incluye también a los principales actores por ramo. Por un lado, el Ejecutivo federal ejerce mayor control sobre el presupuesto con el establecimiento de reglas de operación durante un ejercicio fiscal y, por el otro, los diputados pueden buscar eliminarlas para ejercer los recursos con mayor libertad en sus distritos o estados.

Capítulo IV. Los costos del consenso

Cuando el partido del presidente pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997, la lógica de la negociación política del presupuesto cambió diametralmente. Antes de ese año la incidencia del Congreso era mínima y el Ejecutivo dominaba el proceso con un poder discrecional enorme. Un ex funcionario de Hacienda comentó coloquialmente el contenido "real" de la ley de presupuesto de aquella época: "Artículo 1: el presupuesto será lo que el presidente diga; Artículo 2: si hay duda, preguntar al presidente".

A partir de 1997, el Ejecutivo se ve forzado a cambiar su táctica negociadora. Antes de ese año, por ejemplo, ningún funcionario de alto nivel del gobierno acudía al Congreso a negociar. Un ex directivo de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a cargo de temas presupuestarios hasta 1992, cuando fue eliminada y sus funciones pasaron a Hacienda, afirma que no recuerda haber ido a San Lázaro en aquellos años (finales de los 80 y principios de los 90). Un ex legislador dice coloquialmente que el gobierno no les "hacía caso" y eran los diputados los que en ocasiones "pedían cita" para ir a platicar con algún director general o subsecretario a las oficinas del gobierno.

Desde entonces, las tácticas cambiaron y los roles se invirtieron, al menos formalmente hasta 2012: ahora es el Congreso el que convoca al Ejecutivo, le exige cambios y éste tiende a facilitar asignaciones presupuestarias a fin de contar con el apoyo de actores clave (gobernadores, legisladores). Por otra parte, los partidos de oposición demandan recursos para programas que les den visibilidad política y/o les permitan cumplir con su agenda política y sus promesas de campaña.

La nueva dinámica negociadora a partir de 1997 ha fomentado amplios niveles de consenso para aprobar el presupuesto. Curiosamente, es a partir de que surge el formato de gobierno dividido que se logran niveles de aprobación superiores al 90 por ciento, mucho mayores que los alcanzados en la primera mitad de la década de

1990, cuando el PRI tenía una posición hegemónica. El gobierno dividido ha sido un estímulo en materia de negociación presupuestaria para alcanzar consensos, aunque esa concordia represente costos de diversa índole.

De acuerdo con lo señalado en diversas entrevistas, cuando Felipe Calderón asumió la presidencia de México se planteó como meta conseguir la aprobación del presupuesto casi por unanimidad, quizá como resultado del entorno político que México vivió en 2006 derivado del agudo conflicto postelectoral de aquel año. Por ello fue necesario construir presupuestos incluyentes que fueran respaldados por el mayor número de las fuerzas políticas. Se trató de blindar el presupuesto para evitar un "mal acuerdo" con el Congreso que diera pie a que ciertos grupos formaran un presupuesto alternativo.

Lograr la aprobación del presupuesto en un entorno de mayor pluralidad y conflicto ha implicado "costos" de diversos tipos. Por ejemplo, según un entrevistado, la meta de alcanzar el consenso explicaría que, entre el sexenio del Presidente Vicente Fox y el de su sucesor Felipe Calderón, el gasto anual promedio del sector público se hubiera incrementado en 44 por ciento en términos reales (ver gráfica 1).

Además de los montos, los costos del consenso han sido dos: la etiquetación del presupuesto y el clientelismo presupuestario.

1. La etiquetación del gasto público

Etiquetar significa que los diputados especifican cómo, dónde y en qué sentido se ejercerá el gasto. Esta práctica la realizan a nivel de programa o proyecto de inversión, a pesar de que la función del Congreso no es definir el gasto público hasta ese nivel. Su función es aprobarlo a nivel de políticas generales para que el gobierno pueda ejecutar proyectos específicos que cumplan los objetivos del presupuesto. En otros términos, la etiquetación es el gasto que lleva "nombre y apellido" del legislador o de los intereses que represente dentro del decreto del presupuesto de egresos.

Un ejemplo destacado de la etiquetación ocurrió en el PEF de 2005, cuando se aprobaron recursos adicionales hasta por 1,000 millones para la Secretaría de la Defensa Nacional y 500 millones para la Secretaría de la Marina, pero se estableció que ese presupuesto debía priorizar la construcción del Sector Naval de La Paz, Baja California, así como la compra de cuatro lanchas interceptoras, por

ejemplo. El gasto etiquetado impide a los ejecutores en la administración pública disponer de estos recursos como mejor consideren para cumplir los objetivos de los programas a su cargo.

Otro ejemplo que refleja la dinámica de etiquetación fue la propuesta plasmada en el 2012 para adquirir la casa del General Felipe Ángeles en Zacualtipán, Hidalgo. Durante la negociación, los diputados etiquetaron tres millones de pesos para dicha adquisición, pero inscribieron el proyecto con el nombre mal escrito. Según un entrevistado, Hacienda se percató del error, pero no lo corrigió y esto provocó que se subejerciera este monto y que pasara a manos de la Secretaría para su ejercicio. Otro ejemplo fueron 10 albercas semiolímpicas que fueron etiquetadas para el estado de Tabasco.

La etiquetación de gasto se ha convertido en una práctica cada vez más común en la negociación presupuestaria, llegando a generar grandes tensiones entre ambos poderes, como sucedió en 2004 cuando la Cámara de Diputados etiquetó muchos proyectos del PEF 2005 y esto llevó al partido del presidente, el PAN, a votar en contra del presupuesto y, después, a una controversia constitucional que interpuso el Ejecutivo en contra del Legislativo por invasión de facultades. Durante el sexenio 2006-2012 la práctica de etiquetar continuó. Un ex funcionario de Hacienda argumenta que el gobierno de Calderón contuvo la etiquetación frente a un PRI que "la buscaba siempre". Ciertamente, añadió el mismo funcionario, "el PRI hubiera querido etiquetar todo, pero sólo se le permitió en el caso de carreteras y universidades". No obstante, otro entrevistado dijo que el gobierno de Calderón toleró la etiquetación como un instrumento de negociación.

Algunos ejemplos de etiquetación realizada por el Congreso

PEF 2012. Anexo 12 Programas del Ramo 23 provisiones salariales y económicas.

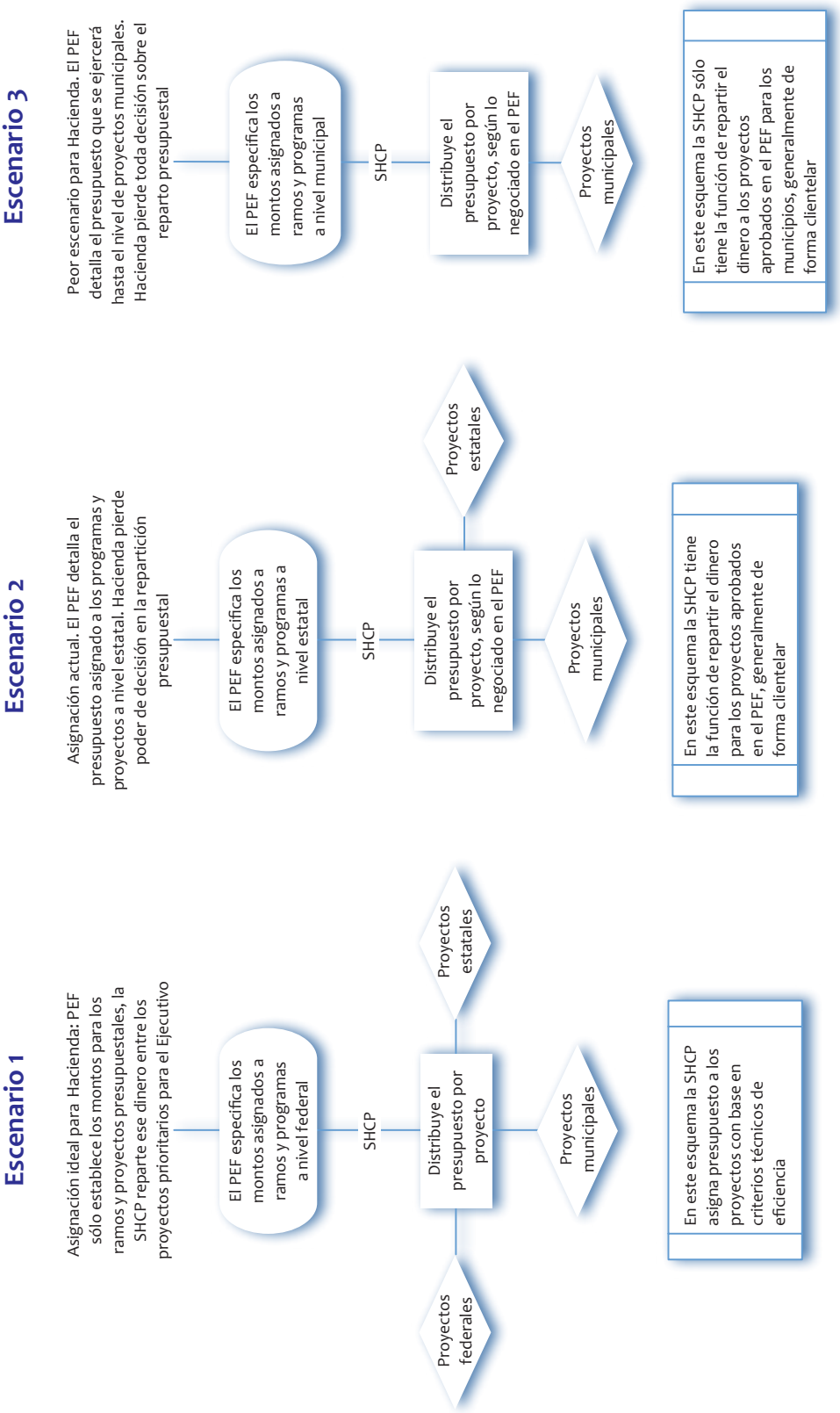
- Estación de Bomberos en el Municipio de Chiconcuac, Estado de México por 9 millones.
- Construcción del Palacio Municipal de Bacalar, Quintana Roo por 21 millones.
- Modernización y rehabilitación de cuatro estadios de beisbol (Dr. Alberto Hoeffer, Héctor Espino, Tomás Oroz Gaytán y Padre Kino) en el Estado de Sonora por 255 mil 331 millones.
- Construcción del parque deportivo San Carlos, en Nogales, Sonora por 50 millones.

PEF 2005. Anexo 19. Reasignaciones de gasto.

- Construcción de diez albercas semiolímpicas en municipios del Estado de Tabasco (Cárdenas, Conduacán, Jalapa, Comalcalco, Tenosique, Huimaguilo, Paraíso, Nacajuca, Emiliano Zapata y Jonuta) por un total de 6.8 millones de pesos.
- Rehabilitación del campamento deportivo de beisbol Miguel Hidalgo en Coatzacoalcos Veracruz por 19.4 millones de pesos
- Unidades deportivas en municipios específicos de Guerrero y Michoacán y el Estado de México por 16.5 millones de pesos.
- Apoyo para reapertura y operación del CENDI No. 13 de la SEP por 15 millones de pesos.

La etiquetación se ha convertido en un proceso conflictivo: la Secretaría de Hacienda intenta reducir los recursos y proyectos etiquetados, mientras los diputados y gobernadores luchan por aumentarlos. El diagrama 8 muestra tres escenarios de etiquetación. En el primer recuadro se muestra el escenario ideal para el gobierno: que el presupuesto aprobado solo defina el gasto a nivel de programas y que sea la Secretaría de Hacienda la que administre la ejecución del presupuesto para destinarlo a proyectos e inversiones que cumplan mejor con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. El segundo recuadro ejemplifica una asignación donde los proyectos se etiquetan a nivel de entidad federativa. Esto puede generar que algunos proyectos sean subejercidos o que se le dé prioridad a proyectos que no necesariamente cumplen de mejor forma con las metas de inversión del Ejecutivo. Finalmente está el caso en que los proyectos se etiquetan a nivel municipal o de obra. Éste es el peor escenario para el Ejecutivo porque muchos de los proyectos etiquetados en el Decreto del PEF no cumplen con los requisitos mínimos para su ejecución, como, contar con análisis de factibilidad técnica, derivando en subejercicios. Estos proyectos, en general, responden más a intereses clientelares que a criterios de eficiencia.

Diagrama 8. Escenarios de etiquetación



Fuente: elaboración propia.

Evolución de la etiquetación del gasto

En términos generales, la etiquetación aumentó durante el periodo de estudio, aunque los montos cayeron momentáneamente después de la demanda de controversia constitucional que interpuso el gobierno en contra de la Cámara de Diputados a finales de 2004. Debido a que la Suprema Corte dio parcialmente la razón al Ejecutivo en cuanto a su facultad de vetar el presupuesto, ello se convirtió en una amenaza creíble de que el gobierno podía vetar el presupuesto si el Congreso se excedía en la etiquetación. Cabe destacar que para 2001 y 2002 no se encontró gasto etiquetado, sólo ampliaciones a la propuesta del Ejecutivo. Si bien el etiquetado se redujo a raíz de la controversia, éste pronto comenzó a aumentar no sólo en términos nominales sino reales.

La etiquetación del PEF 2005 y la controversia constitucional

Uno de los temas pendientes en materia presupuestaria se refiere a la adecuada distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados. En particular, hasta qué punto los diputados pueden modificar el presupuesto al momento de discutirlo y aprobarlo. Esto, sobre todo, a la luz de la reforma al artículo 74 de la Constitución en 2004, que otorgó a la Cámara de Diputados la prerrogativa de "modificar" el presupuesto de egresos formulado por el Ejecutivo.

Con la nueva facultad constitucional, los diputados modificaron el proyecto del Ejecutivo para el ejercicio fiscal de 2005, integrando muchos proyectos nuevos. La alianza del PRI con el PRD permitió aprobar un proyecto presupuestario con enmiendas significativas que contemplaban la desaparición de algunos programas diseñados por el Ejecutivo, la creación de otros y recortes sustanciales al gasto no programable que incluso afectaban la operación misma de algunas dependencias del gobierno.

Ante esta situación, el presidente Vicente Fox realizó más de 64 observaciones al presupuesto aprobado y lo regresó a la Cámara baja para su aprobación. En particular, el presidente solicitó la invalidez de diversos artículos transitorios y anexos del Decreto PEF 2005, por medio de las cuales se pretendía obligar al Ejecutivo y a sus dependencias a ejecutar actos administrativos concretos. El Ejecutivo hizo notar que el presupuesto aprobado tenía especificaciones que invadían su ámbito de competencia en las siguientes materias: programas regionales, infraestructura carretera, subsi-

dios para obras y servicios en entidades federativas y municipios, áreas naturales protegidas, construcción de instalaciones y adquisición de equipo por parte de la Armada, distribución de tiempos del Estado y robo de combustibles.

Cuando los diputados recibieron las observaciones del Ejecutivo, las rechazaron argumentando que el Ejecutivo carecía de facultad de veto sobre el presupuesto. Sostenían que el artículo 74 constitucional otorgaba, de manera exclusiva, a la Cámara de Diputados la aprobación, discusión y modificación del proyecto presupuestario por lo que el Ejecutivo carecía del derecho de veto en esta materia. Uno de los argumentos que se utilizó en la Cámara en contra del veto fue que elaborar el Plan Nacional de Desarrollo era facultad del Ejecutivo y la Cámara no opinaba sobre él, aunque fuera ésta una de sus atribuciones normativas. Por lo mismo, el Ejecutivo no debería tener la facultad de veto pues así se lograba un factor de equilibrio.

Ante la negativa de la Cámara a tomar en cuenta sus observaciones, el Ejecutivo presentó una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. Con 6 votos en favor y 5 en contra, la Suprema Corte resolvió que "se reconocía al Ejecutivo el derecho de formular observaciones al decreto de Presupuesto" y "se declaraba la nulidad parcial del Presupuesto 2005 en las partes que fueron objeto de observación del Ejecutivo". Esto porque se consideró que las acciones del Legislativo habían violado el principio de jerarquía de las normas, aprobándose la suspensión de ocho partidas establecidas por el Congreso que invadían las facultades de ejercicio del presupuesto del Ejecutivo.

Aunque la Suprema Corte de Justicia no entró al fondo de las facultades del Congreso para "etiquetar" proyectos del presupuesto, la definición de que el Ejecutivo sí puede vetar el presupuesto constituye un punto central de la relación entre ambos poderes. "El veto se volvió una amenaza creíble y sentó un precedente para futuras negociaciones del presupuesto". No obstante, en la opinión de algunos entrevistados, la Corte "no se metió a resolver los asuntos de fondo". Sólo se enfocó a los aspectos del veto y no a atender la relación entre poderes en esta materia.

En palabras del Magistrado Sergio Valls, "el Ejecutivo puede formular observaciones, pues de otra manera se rompería la colaboración y el orden constitucional, máxime que el Ejecutivo es el que cuenta con los elementos necesarios para determinar en principio cómo deben distribuirse los recursos públicos. El veto no significa disminuir o suprimir la facultad de la Cámara de modificar el proyecto de presupuesto [...] el veto es simplemente la posibilidad

para el Ejecutivo de participar en la fase final del proceso legislativo para solicitar que se reflexione sobre determinados aspectos [...]".

La Corte dictaminó que el Congreso podía impedir un veto con una mayoría de dos terceras partes, algo que en ese momento no se pudo alcanzar en la Cámara.

La estimación del etiquetado se obtuvo al comparar el proyecto de Decreto que envía el Ejecutivo a la Cámara y el aprobado por los diputados.[44] Se contó el número de proyectos que fueron incluidos y aprobados en el PEF que no se encontraban en el proyecto del Ejecutivo y se sumaron los montos asignados a estos proyectos. Es importante mencionar que no se contabilizaron aquéllos que habían sido propuestos por el Ejecutivo y cuyos montos fueron modificados por los diputados. Esto porque tal modificación no interfiere con las facultades del Ejecutivo, ya que fue éste el que propuso el proyecto en principio.

En el cuadro 16 puede observarse un estimado de la etiquetación. La última columna contiene los montos etiquetados en precios de 2012, de forma que sean comparables aquéllos de otros años.

Cuadro 16. Estimación del presupuesto etiquetado entre 2000 y 2012

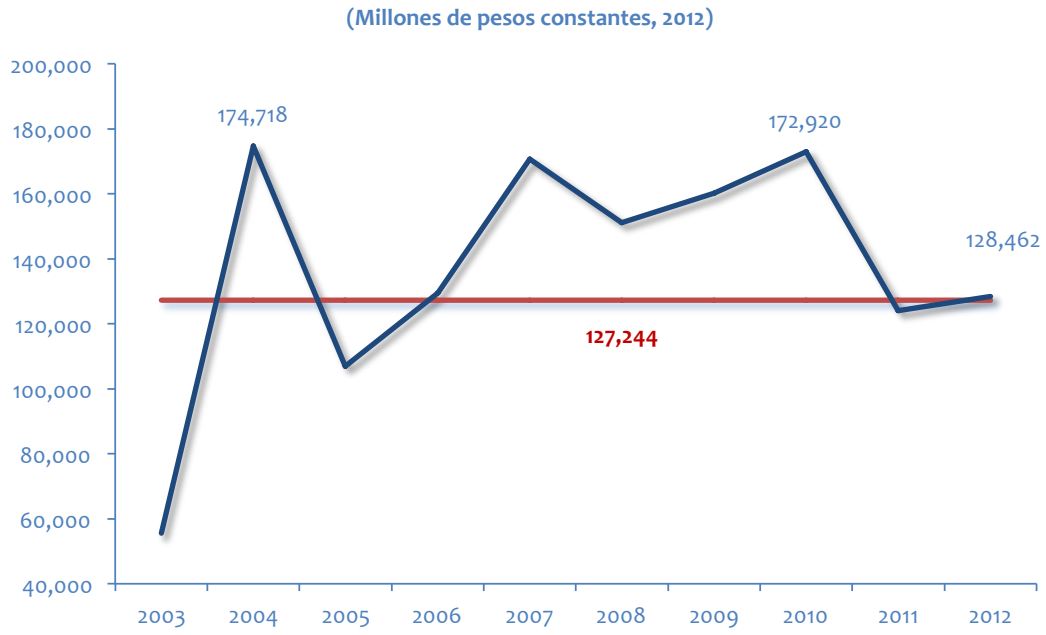
	(Millones de pesos constantes, 2012)		
Año	Presupuesto aprobado	Programas etiquetados	Etiquetado
2000	2,114,613.07	24	25,751.66
2001	2,085,149.41	ND	ND
2002	2,211,638.32	ND	ND
2003	2,394,525.54	40	55,554.39
2004	2,494,873.14	556	174,718.17
2005	2,612,391.51	353	106,971.30
2006	2,916,085.57	1,851	129,506.36
2007	3,087,025.85	1,770	170,584.77
2008	3,393,768.26	1,740	151,068.09
2009	3,451,302.17	2,066	160,105.89
2010	3,592,453.84	1,852	172,920.10
2011	3,790,294.95	2,250	124,043.27
2012	3,920,305.00	2,832	128,462.12
Promedio	2,928,032.82	1,394	127,244.19

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto de Egresos de la Federación y en el Proyecto de Decreto enviado por el Ejecutivo.

44 Se usó la metodología que utilizó el Poder Ejecutivo para contabilizar los proyectos etiquetados en el PEF 2005 dentro de la demanda de controversia constitucional 109/2004 y se corroboró con entrevistas a funcionarios públicos.

En la gráfica 15 se observa cómo los montos del presupuesto etiquetado alcanzaron sus puntos más altos en 2010.

Gráfica 15. Evolución del gasto etiquetado, 2003-2012



Fuente: Proyectos y Decretos del PEF.

A partir de la controversia constitucional en contra del presupuesto 2005, el Decreto del PEF se ha modificado para hacer más accesible la identificación de los programas etiquetados, como infraestructura carretera, ferroviaria y de unidades deportivas, así como de educación, cultura, ciencia y tecnología, entre otros. Así, el proyecto que envía el Ejecutivo tiende a determinar de forma específica el gasto en estos rubros, al igual que las modificaciones que realiza la Cámara de Diputados.

Desde 2005 se han integrado nuevos anexos que comprenden las ampliaciones presupuestarias que realizan los diputados al proyecto del Ejecutivo. Éstas se consideran otra forma de etiquetación del gasto, en la medida en que su ejercicio está determinado desde el Congreso. Es interesante observar el comportamiento de estas ampliaciones, pues retoman y modifican los montos asignados por el Ejecutivo en rubros como salud, educación, ciencia, tecnología, cultura y deporte, entre otros.

El análisis del presupuesto de egresos de 2012 es revelador con respecto a cómo se ha transformado la etiquetación desde la

controversia constitucional de 2005, ya que presenta todos los cambios que se han dado en las prácticas de etiquetación en esta década: la clasificación más detallada del gasto por iniciativas y sus respectivas modificaciones, los anexos con ampliaciones y los detalles de su ejercicio presupuestario.

Se debe enfatizar que la etiquetación del gasto no implica que éste se ejerza. Para que los recursos de un proyecto etiquetado sean liberados por la Secretaría de Hacienda, el proyecto debe estar inscrito en la cartera de inversión y cumplir con los requisitos que esta dependencia establece, por ejemplo, los análisis costo-beneficio y de factibilidad técnica. Hay proyectos etiquetados cuyo presupuesto se subejerce porque no cumplen con dichos requisitos. De ahí que sea complejo determinar cuánto del gasto etiquetado se ejerce realmente, ya que ello requeriría dar un seguimiento puntual a cada programa y proyecto, tarea que excede los alcances del presente estudio.

Un entrevistado que laboró en la Secretaría de Hacienda estima que la mitad de los proyectos etiquetados no se ejercen: "Si los diputados se apropian de 100 pesos para sus proyectos sin pensar en el interés público, luego Hacienda se queda con la mitad y lo reasigna a proyectos prioritarios".

2. Los proyectos de corte clientelar

El clientelismo presupuestario es otro costo que surge por la búsqueda de consenso durante la aprobación del presupuesto. Éste se refiere al intercambio de votos favorables al proyecto de presupuesto a cambio de recursos para impulsar proyectos específicos que den rédito y visibilidad política a los legisladores.[45] De acuerdo con los resultados arrojados por una serie de entrevistas con actores clave del proceso de negociación presupuestaria, los rubros que están sujetos con mayor frecuencia al clientelismo presupuestario son: carreteras y caminos rurales; proyectos de infraestructura hidráulica (agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento); programas para el campo; hospitales; gasto en universidades públicas estatales; así como programas de cultura y deporte. Entre éstos, en opinión de los entrevistados, los que

45 En Estados Unidos se usa el término *pork barrel* para el mismo concepto: los proyectos presupuestarios que se usan para lograr el voto favorable del Congreso. Hay una extensa literatura en la materia, baste mencionar Evans Diana, *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress,* Cambridge University Press, 2004.

están en mayor medida sujetos a negociaciones clientelares son las carreteras y caminos rurales, así como los proyectos hidráulicos.

Que las carreteras y los caminos rurales sean tan atractivos se debe a que los diputados pueden ver reflejado su "nombre y apellido" en obra pública "que dura en el tiempo y que se ve por todos", coincide la mayoría de los entrevistados. Asimismo, este tipo de proyectos significa inversiones que, en la mayoría de los casos, exceden la capacidad financiera de un estado y que repercute favorablemente en la economía local mediante la contratación de trabajadores y la licitación en la que participan constructores regionales. Vale la pena mencionar que durante los primeros años del gobierno de Felipe Calderón se transfirieron muchos recursos mediante acuerdos entre la Federación y los estados para la ejecución de proyectos carreteros: los recursos eran aportados por el gobierno federal y los estados los ejecutaban, lo cual hizo aún más atractivos dichos proyectos. De acuerdo con la normatividad, es obligación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la administración y supervisión de estos contratos.

Una de las vías para dotar de recursos a los programas de alto impacto político es mediante ampliaciones al proyecto original de presupuesto que elabora el Ejecutivo. Entre 2002 y 2012, todas las ampliaciones realizadas por los diputados durante su discusión en la Cámara ascienden, en promedio anual, a 159 mil millones de pesos, equivalentes a cerca del 6 por ciento del gasto total del gobierno federal. Destaca el PEF de 2003, cuando las ampliaciones fueron por más de 414 mil 655 millones de pesos, cifra equivalente al 18.7 por ciento del gasto total en ese año. El siguiente cuadro sólo muestra las ampliaciones realizadas al PPEF, sin contemplar las reducciones efectuadas al mismo proyecto.

Cuadro 17. Ampliaciones realizadas al PPEF por la Cámara de Diputados, 2002-2012

	(Millones de pesos constantes, 2012)		
Año	PPEF	Ampliaciones	% del PPEF
2000*	2,012,388.98	12,696.75	0.6%
2001*	2,129,552.50	35,394.15	1.7%
2002	2,136,960.15	123,941.48	5.8%
2003	2,179,423.80	414,654.53	19.0%
2004	2,278,777.58	70,776.55	3.1%
2005	2,327,349.74	151,082.15	6.5%
2006	2,432,462.54	142,337.95	5.9%
2007	2,778,474.41	131,784.67	4.7%
2008	2,855,404.25	194,082.67	6.8%
2009	3,180,706.81	131,015.38	4.1%
2010	3,418,336.23	130,087.53	3.8%
2011	3,526,249.26	112,973.01	3.2%
2012	3,647,907.10	149,528.90	4.1%
Promedio	**2,796,550.17**	**159,296.80**	**5.3%**

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.
No fue posible realizar el cálculo para 2000-2001 debido a que la información sobre las enmiendas realizadas al PPEF no se entregó desglosado por Ampliaciones/Deducciones.

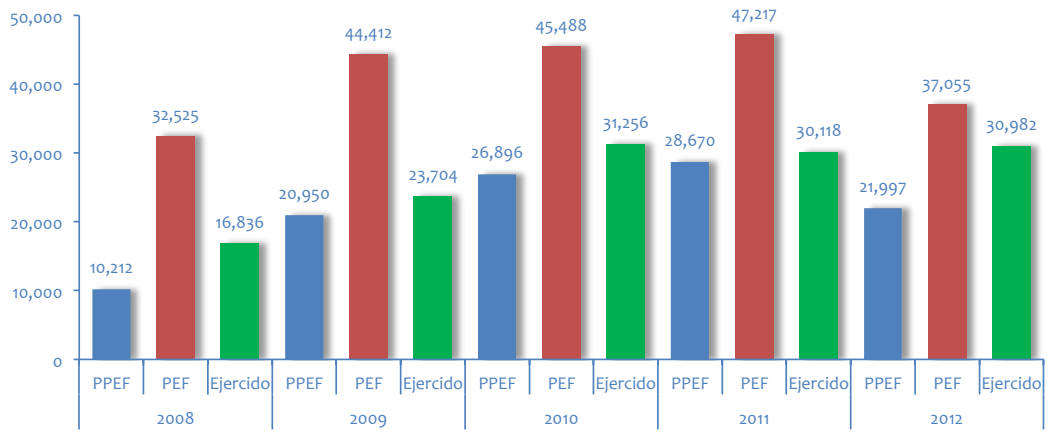
Para ejemplificar algunos proyectos y programas que recibieron las mayores ampliaciones dentro del periodo de estudio, a continuación se muestra un análisis sobre carreteras y caminos rurales, así como los proyectos de infraestructura hidráulica.

Carreteras y caminos rurales

Uno de los principales componentes del gasto en "Comunicaciones y Transportes" se refiere a la inversión realizada en carreteras y caminos rurales. Entre 2008 y 2012, los montos asignados a estos rubros ascendieron a 206 mil 696 millones de pesos, en pesos constantes. De estos recursos, 97 mil 971 millones corresponden a ampliaciones que se realizaron durante la negociación del presupuesto en la Cámara de Diputados. La siguiente gráfica muestra la diferencia entre los proyectos elaborados por el Ejecutivo, las ampliaciones reflejadas en el decreto del PEF, y en el presupuesto ejercido.

Gráfica 16. Diferencia entre el PPEF, PEF y presupuesto ejercido en carreteras y caminos rurales, 2008-2012

(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En promedio anual, las ampliaciones a carreteras y caminos rurales fueron de 19 mil 594 millones de pesos entre 2008 y 2012. La ampliación más grande fue mayor a 23 mil millones en 2009. Es importante destacar que las ampliaciones al presupuesto en este rubro no fueron ejecutadas en su totalidad. De hecho, como lo muestra la gráfica anterior, en los años analizados el presupuesto ejercido fue muy similar al proyectado por el Ejecutivo.

El presupuesto no ejercido al final del ejercicio fiscal se denomina como subejercicio. En promedio anual, los subejercicios en el rubro de carreteras y caminos rurales ascendieron a 14 mil 760 millones de pesos constantes entre 2008 y 2012. Esta cifra es menor en 5 mil millones de pesos a las ampliaciones realizadas en este rubro durante la negociación del presupuesto al interior de la Cámara de Diputados, en promedio anual, durante el mismo periodo.

La mayoría de los entrevistados coincide en que estos subejercicios se deben, en gran medida, a que los programas y proyectos que recibieron montos adicionales por parte de los diputados carecían de alguno o varios de los requisitos para construir una carretera: registro en la cartera de inversión de la Secretaría de Hacienda, proyecto ejecutivo con un análisis costo-beneficio, derechos de vía, permisos ambientales y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, entre otros. Estos criterios deben observarse para llevar a cabo los proyectos y, con frecuencia, muchos carecen de ellos.

Los subejercicios también pueden deberse a la rigidez del marco legal, así como a los tiempos en los que se calendariza el gasto. Esto último se refiere a que los recursos de los proyectos sólo podrán ejercerse durante el trimestre en que se calendariza, con posibilidades de prórrogas iguales o menores a 90 días, dependiendo del trimestre en el que ocurra el subejercicio. No obstante, la realidad muestra que los proyectos que no cumplen con estos criterios por lo general terminan no ejecutados. Otro posible escenario, de acuerdo con un entrevistado, es que la Secretaría de Hacienda se niegue a pagar una obra que haya sido mal ejecutada o que ésta no se entregue bajo los requerimientos establecidos, lo que da origen a más subejercicios.

Un ex funcionario del gobierno federal criticó estos plazos porque no responden a la lógica de cómo funciona la construcción de una carretera. "No es lo mismo el tipo de pagos que se realizan para construir una carretera que aquéllos que resultan de otras funciones de gobierno. Durante los primeros meses de un proyecto carretero no se pueden hacer grandes inversiones porque los estudios y el removido de tierras no son las obras caras, por lo tanto si se retrasa un poco el proyecto, Hacienda comienza a quitar presupuesto y aunque se realicen el resto del año las obras a buen ritmo, el presupuesto ya se reasignó. No es como en otras secretarías que lo que no se gastan en personal o en materiales de oficina es más lógico reasignarlo. No se puede evaluar una obra carretera de la misma manera que se hace con los salarios, por ejemplo, que si no los usaste un mes ya no es necesario pagarlo".

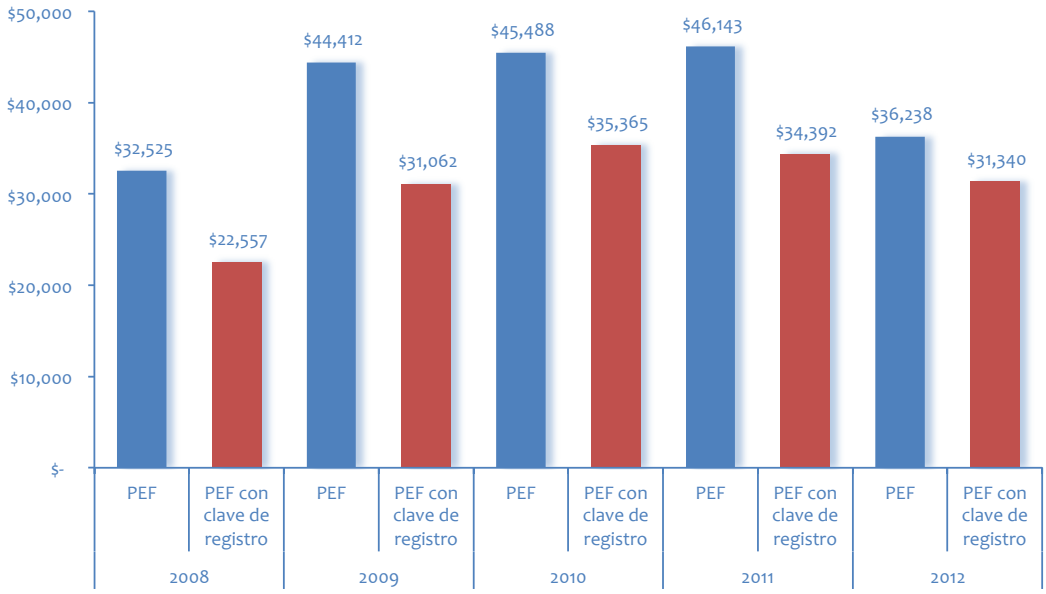
Una causa central de que muchos proyectos carreteros no cumplan con los requerimientos técnicos y sean subejercidos es la lógica política de algunos legisladores al momento de negociar el presupuesto, que pasa por alto los requerimientos técnicos. Entonces el presupuesto se convierte en una "carta a Santa Claus", llena de buenas intenciones pero sin sustento técnico. Cabe destacar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en su artículo 34 que "[...] sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se podrán incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos". Asimismo, existen acuerdos entre las comisiones de la Cámara de Diputados para sólo incluir proyectos o programas que cuenten con este registro. Sin embargo, en la práctica estos requerimientos no son tomados en cuenta a la hora de negociar algunas partidas presupuestarias.

También se mencionó en algunas entrevistas que el problema de fondo es que la Secretaría de Hacienda "provoca los subejercicios" y en palabras de un entrevistado, "abusa del control de la información que tiene […], se gasta mal y le gusta cerrar la llave para redireccionar el gasto a los proyectos prioritarios del Ejecutivo".

Al analizar qué proyectos no contaban con registro en cartera de inversión una vez que fue aprobado el PEF entre 2008 y 2012 se observa que, en promedio, sólo 76 por ciento de los montos aprobados para proyectos carreteros y caminos rurales contaban con registro en cartera de inversiones al momento de ser aprobado el PEF. El problema es aún más grave cuando se analizan los proyectos de caminos rurales, ya que de los montos autorizados, únicamente 66 por ciento contaba con registro en cartera de inversión. Por otra parte, en el rubro de construcción y modernización carretera, este fue de 77 por ciento (ver gráfica 17).

Gráfica 17. Proyectos carreteros y de caminos rurales en cartera de inversión, PEF, 2008-2012

(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Los estados con mayor presupuesto asignado a carreteras y caminos rurales que no contaron entre 2008 y 2012 con registro en la cartera de inversiones se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 18. Estados con mayores proyectos de inversión carretera y de caminos rurales sin registro en cartera de inversión, 2008-2012*

Estado	(Millones de pesos) Proyectos sin registro	PEF	% Sin registro
Jalisco	3,696	9,830	37.6%
México	3,510	9,277	37.8%
Veracruz	3,225	6,626	48.7%
Puebla	2,507	6,158	40.7%
Chiapas	2,140	8,525	25.1%
Oaxaca	2,098	8,996	23.3%
Hidalgo	2,037	6,293	32.4%
Guanajuato	1,975	6,860	28.8%
Guerrero	1,753	6,981	25.1%
Nuevo León	1,735	8,112	21.4%
Total	**24,676**	**77,657**	**32.1%**

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Para evaluar el grado en el que los estados negocian y ejecutan el gasto, se generó un índice del ejercicio del presupuesto a nivel estatal, a partir del cual es posible observar los estados en los que se concentran los subejercicios. El siguiente cuadro muestra el *ranking* estatal.

Cuadro 19. Índice del ejercicio presupuestario en carreteras y caminos rurales, 2008-2012

	Últimos lugares (Millones de pesos)				
Estado	PPEF	Ampliaciones	Autorizado	No ejercido	Ranking
Colima	11,450	2,191	13,641	7,064	31
Jalisco	3,823	6,007	9,830	5,727	30
Chiapas	2,946	5,579	8,525	5,480	29
Tamaulipas	4,701	3,355	8,056	5,169	28
México	2,941	6,336	9,277	5,053	27
Subtotal	**25,861**	**23,468**	**49,328**	**28,494**	

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Los cinco estados con mayores subejercicios en carreteras y caminos rurales suman poco más de 23 mil 460 millones de pesos en ampliaciones presupuestarias, lo que representa alrededor de 26 por ciento de las ampliaciones de todas las entidades entre 2008 y

2012. Con excepción de Colima y Tamaulipas, los estados que ocupan los últimos lugares se encuentran entre los que tienen un mayor número de proyectos sin registro en cartera de inversiones. El presupuesto no ejercido en este rubro por estas entidades asciende a 28 mil 500 millones de pesos, cifra superior en 5 mil millones a las ampliaciones realizadas por el Congreso.

Por otro lado, los estados que registran menores subejercicios son aquéllos en los que se observaron ampliaciones presupuestarias menores a dos mil millones de pesos, con excepción de Tabasco. Al analizar qué proyectos contaron con registro en cartera de inversiones, se observa que estas entidades registran el menor número de proyectos sin registro (con excepción de Nayarit), en promedio de 9.8 por ciento del presupuesto aprobado para este rubro.

Cuadro 20. Índice del ejercicio presupuestario en carreteras y caminos rurales, 2008-2012

	Primeros lugares (Millones de pesos)				
Estado	PPEF	Ampliaciones	Autorizado	No ejercido	Ranking
Campeche	2,640	1,041	3,800	458	1
Baja California Sur	2,168	1,465	3,794	575	2
Tabasco	4,425	2,114	5,437	1,358	3
Nayarit	970	825	2,846	1,405	4
Sonora	3,919	686	6,068	1,499	5
Subtotal	**14,122**	**6,131**	**21,945**	**5,296**	

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En suma, en el rubro de carreteras y caminos rurales, una de las principales causas de los subejercicios se asocia con el porcentaje de proyectos que no cuentan con registro en cartera de inversiones, aunque no es el único motivo. Otra razón se puede relacionar con las negociaciones presupuestarias que se realizan al interior de la Cámara de Diputados, las cuales en ocasiones resultan en ampliaciones presupuestarias que superan las capacidades de los estados para ejercerlas en un año fiscal.

Proyectos hidráulicos

Los proyectos de infraestructura hidráulica son atractivos para los legisladores ya que se trata, en primera instancia, de obras que exceden

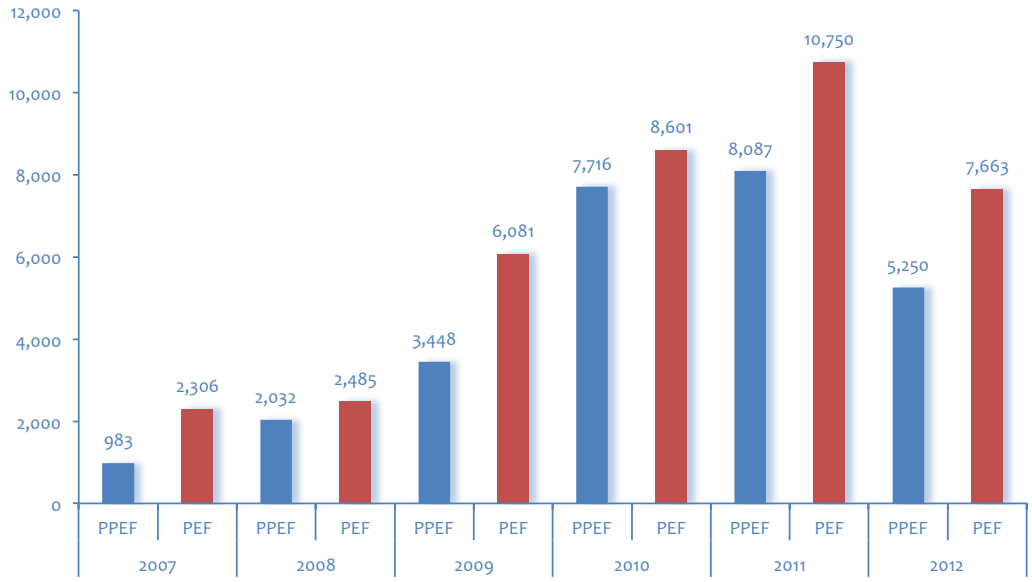
las capacidades financieras de las entidades y tienen un impacto directo en la población. Este tipo de proyectos está estrechamente vinculado al desarrollo del sector agropecuario, uno de los rubros en donde se encuentra un mayor activismo de grupos organizados, como la Confederación Nacional Campesina (CNC) que tienen mucha fuerza al interior de la Cámara de Diputados.

El presupuesto asignado a proyectos hidráulicos se destina, en su mayoría, a la construcción de presas, plantas de tratamiento de agua y redes hidrológicas. Sus montos varían considerablemente dependiendo de la importancia que le dé el Ejecutivo dentro del proyecto de decreto y de la negociación que se presente entre los diputados. Al igual que con las carreteras, generalmente se ejerce sólo una fracción del presupuesto total aprobado para estos proyectos.

Entre 2007 y 2012, el presupuesto autorizado para la inversión de proyectos hidráulicos fue de 37 mil 887 millones de pesos, que representa una quinta parte del presupuesto aprobado para proyectos carreteros. Del presupuesto asignado, 27 mil 517 millones habían sido contemplados en el proyecto del PEF elaborado por el Ejecutivo, lo quequiere decir que 32 por ciento de las ampliaciones realizadas a este rubro ocurrieron en las negociaciones al interior de la Cámara de Diputados, equivalentes a 10 mil 370 millones de pesos.

Gráfica 18. Diferencia entre el PPEF y el PEF en proyectos hidráulicos, 2007-2012

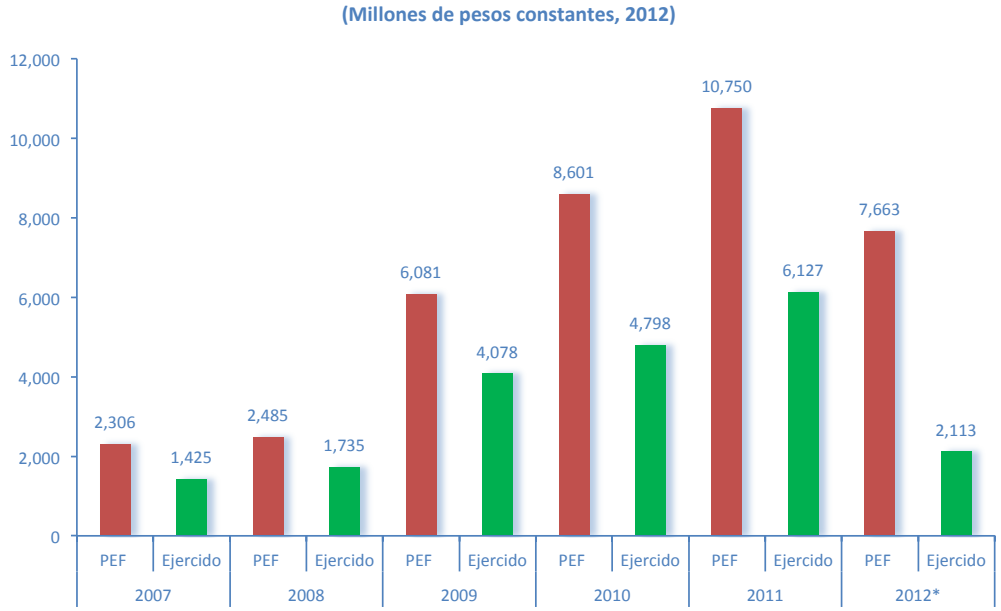
(Millones de pesos constantes, 2012)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Resulta interesante observar el aumento en proyectos hidráulicos entre 2007 y 2011, periodo en el que se aprecia un crecimiento mayor al 366 por ciento, pasando de dos mil 306 millones de pesos en 2007 a 10 mil 750 millones en 2011, en términos reales. En contraste, en 2012 los montos asignados disminuyeron más de 29 por ciento. Sin embargo, al analizar el presupuesto ejercido, se observa un comportamiento similar al que tienen los proyectos carreteros. Como se muestra en la siguiente gráfica, el presupuesto ejercido termina siendo muy cercano al presupuesto proyectado por el Ejecutivo.

Gráfica 19. Diferencia entre el PEF y el presupuesto ejercido en proyectos hidráulicos, 2007-2012



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.
*Ejercido al 29 de junio de 2012.

Los montos ejercidos en proyectos hidráulicos fueron, en promedio anual, inferiores en 38 por ciento a las cifras proyectadas por la Secretaría de Hacienda (sin tomar en cuenta 2012), a pesar de las ampliaciones realizadas por los diputados, que fueron en promedio de 32 por ciento anual. Esto quiere decir que además de que los proyectos que fueron añadidos durante la negociación presupuestaria no fueron ejercidos (en términos de montos exclusivamente) y que un porcentaje (6 por ciento) del presupuesto proyectado por el Ejecutivo para la inversión en infraestructura hidráulica tampoco fue utilizado.

Al año, el porcentaje de proyectos hidráulicos que fueron ejecutados y que no contaron con registro en cartera de inversiones se muestra en el cuadro 21. Como se observa, casi 14 por ciento de los proyectos ejecutados (en promedio) no contaban con asignación dentro del PEF. Esto quiere decir que el porcentaje de proyectos ejecutados que sí contó con registro fue de 86 por ciento (sin contemplar los subejercicios mencionados anteriormente).

Cuadro 21. Presupuesto ejercido en proyectos hidráulicos sin clave de registro, 2007-2012*

(Millones de pesos)		
Año	Ejercido PEF	Sin registro
2007	93.7%	6.3%
2008	61.5%	38.5%
2009	68.7%	31.3%
2010	96.0%	4.0%
2011	98.6%	1.4%
2012	98.3%	1.7%
Promedio	**86.1%**	**13.9%**

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.
*Ejercido al 29 de junio de 2012.

Realizar un *ranking* estatal de presupuesto asignado a proyectos hidráulicos ejercido en proyectos sin registro en cartera de inversiones (en el momento de su aprobación) no fue posible, ya que no se contó con información desagregada, como en el caso de las carreteras y caminos rurales. Sin embargo, es posible hacer una aproximación de los estados que ejecutaron mayor gasto en proyectos hidráulicos que no tenían registro dentro el PEF.

No es posible determinar una relación entre los estados que ejercieron presupuesto en proyectos carreteros que no contaban con clave de registro en cartera de inversión al momento de su aprobación y aquéllos que ejercieron presupuesto en proyectos hidráulicos sin clave dentro del PEF, con excepción del Estado de México, el único que muestra un alto porcentaje de proyectos, tanto carreteros como hidráulicos, ejecutados sin haber contado con clave de registro en cartera de inversión al momento de su aprobación (como se observa en los cuadros 19 y 22).

Cuadro 22. Presupuesto ejercido por estado en proyectos hidráulicos sin clave de registro en el PEF, 2007-2012*

(Millones de pesos corrientes)	
Estado	**Ejercido sin asignación**
México	903.61
San Luis Potosí	274.34
Sinaloa	163.56
Tabasco	159.23
Chihuahua	109.05
Baja California	95.54
Nuevo León	93.27
Chiapas	63.14
Guanajuato	36.06
Sonora	33.49
Hidalgo	29
Veracruz	26.56
Michoacán	18.36
Jalisco	15.48
Oaxaca	14.88
Tamaulipas	13.89
Guerrero	11.17
Baja California Sur	6.31
Tlaxcala	3.82
Quintana Roo	3.2
Yucatán	0.32
Durango	0.23
Total	2,074.54

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.
*Ejercido al 29 de junio de 2012.

Cuando se observa que muchos proyectos carreteros e hidráulicos no se ejercen y que esta práctica se repite año con año, toma fuerza la idea expresada en diversas entrevistas de que obtener recursos para carreteras y proyectos hidráulicos constituyen "medallas al mérito" por parte de los diputados que los impulsan, así como para atender las necesidades de grupos clientelares, independientemente de que se ejerzan. "No me importa que no se haga, sino que salga la foto", dijo un diputado entrevistado. Aprobar proyectos permite la promoción política al margen de que meses o años después esas obras no se hayan ejecutado.

A pesar de los lineamientos y requerimientos estipulados por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda, que establecen criterios claros para el desarrollo de proyectos, con frecuencia algunos legisladores soslayan estas reglas e incluyen proyectos sin sustento. La ley exige que los proyectos de inversión cuenten con registro en la cartera de inversiones; sin embargo, muchos subejercicios ocurren porque los proyectos incluidos durante la negociación no cuentan con este requisito antes de ser incluidos en el PEF. De ahí que la obligatoriedad del registro en cartera de inversión sea, sin duda, una requisito que no debe pasarse por alto.

Otros proyectos

Hay decenas de programas que son parte de la bolsa negociable y que constituyen fuentes de clientelismo presupuestario y de negociación política, en muchas ocasiones porque benefician a intermediarios o líderes políticos regionales, o bien, porque son recursos que los gobernadores pueden canalizar para retribuir a aliados políticos locales. Muchos de ellos están en el campo y, aunque sus montos pueden ser menores, representan dinero líquido, pues en ocasiones carecen de reglas de operación. Algunos ejemplos son:

SAGARPA

- Activos productivos/Alianza para el campo. Es un programa sujeto a reglas de operación, cuyo gasto federalizable se distribuye en diferentes ramas. Este gasto pasó de 6 mil 200 millones de pesos en 2006 a 9,200 en 2012. Tal crecimiento se debe a que los subsectores de agricultura y ganadería de pesca y desarrollo rural se debilitan. Desde 2008, el gasto total de este programa ha rondado los 12 mil millones de pesos anuales.

PROCAMPO

- Programa con el objetivo de complementar el ingreso de los productores agrarios para incentivar la producción de cultivos. Es un programa sujeto a reglas de operación que paga por hectárea sembrada y cuyo presupuesto se ha mantenido cercano a los 16 mil millones desde 2008, en 2012 se le asignaron 16 mil 569 millones de pesos. Dentro de sus principales innovaciones está PROCAMPO Capitaliza, que permite al beneficiario invertir los recursos que le corresponderían en años futuros de forma anticipada. Programa sujeto a reglas de operación.

- Apoyos financieros. Pasan de 2 mil 600 millones de pesos en 2008 a 5 mil 600 en 2012. Diversos programas.
- Apoyos a la comercialización. Pasa de 9 mil millones de pesos a 12 mil 4000 millones en 2010. Principal componente: ingreso objetivo.
- El programa de Sanidades de la SAGARPA ha tenido un crecimiento importante, sólo entre 2006 y 2012 el presupuesto aumentó 116 por ciento, pasó de 1 mil 734 millones de pesos en 2006 a 3 mil 741 millones en 2012. Está sujeto a reglas de operación.
- Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC). Pasó de 46.6 millones de pesos en 2006 a 148.7 millones en 2010, lo que representa un incremento de 219 por ciento. Programa sujeto a reglas de operación.
- Fondos de apoyo a las organizaciones sociales. Pasó de 212 millones de pesos en 2006 a 570 millones en 2010.
- La Universidad de Chapingo registra un fenómeno particular: el Ejecutivo propone un presupuesto similar al ejercido el año anterior, pero ajustado por la inflación, y el Legislativo incrementa este presupuesto de modo que los recursos aprobados funcionen como base para el próximo periodo.
- A pesar de estos incrementos, el presupuesto administrativo de la SAGARPA ha sido constante en términos nominales. Su gasto administrativo fue de 71 mil millones de pesos en 2012, mientras que en 2006 fue de 51 mil millones.

SEMARNAT

- El presupuesto para áreas protegidas pasó de 468 millones de pesos en 2006 a 1,334 millones en 2012. Este presupuesto se asigna mediante reglas de operación.
- Incendios forestales, de 110 millones de pesos en 2008 a 380 millones en 2010.
- El programa ProÁrbol pasó de 2 mil millones de pesos en 2006 a 6 mil 812 millones en 2012. Programa sujeto a reglas de operación.
- El presupuesto asignado a infraestructura hidroagrícola pasó de 2 mil 600 millones de pesos en 2006 a 7 mil 531 millones en 2012.

SRA

- El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) pasó de 302.74 millones de pesos en 2006 a 1014.6 millones en 2012. Esto representa un incremento de 235

por ciento en términos nominales. Éste programa fue creado en 2003 y se establecieron reglas de operación desde 2004.

- El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PRUMUSAG) incrementó 100 por ciento: pasó de 500 millones de pesos en 2006 a 1,000 millones en 2010. Este programa fue creado en 2003 y se establecieron reglas de operación desde 2004.
- Apoyo a organizaciones sociales de 225 millones de pesos en 2008 a 178 millones en 2012 (la propuesta en 2010 fue de 58 millones de pesos).

SCT

- Los recursos para construir infraestructura de caminos rurales y carreteras alimentadoras pasaron de 6 mil 926 millones de pesos en 2006 a 17,435 millones en 2012.

SEP

- Educación agropecuaria de 3 mil 900 millones de pesos en 2006 a 4 mil 850 millones en 2010.
- El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el apartado de apoyo a la educación, aumentó su presupuesto de 16 mil 550 millones de pesos en 2006 a 26 mil 32 millones en 2012. El programa con este nombre fue creado en 2002 y un año después se decretaron sus reglas de operación.

STPS

- Trabajadores agrícolas temporales de 61 millones de pesos a 157 millones en 2010.

SS

- Sistema de protección social en salud pasó de 17 mil 137 millones de pesos en 2006 a 70 mil 250 millones en 2012.

SE

- Fondo de Micro Financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), de 124 millones de pesos en 2006 a 258 millones en 2012. Este fondo se creó en 1998, pero sus reglas de operación surgieron hasta 2001.
- El Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) ha fluctuado, pero se ha mantenido entre mil 127 millones de pesos en 2006 y mil 60 millones. Sistemáticamente la propuesta del Ejecutivo está en 200 millones de pesos debajo de lo aprobado. Este programa también cuenta con reglas de operación para la repartición de los recursos.

SEDESOL

- Adultos mayores. De 2 mil 200 millones de pesos en 2006 a 43 mil 400 millones en 2012. Este programa cuenta con reglas de operación.
- Los recursos para el Programa de Zonas Prioritarias pasó de 2 mil 789 millones de pesos en 2006 a 6 mil 411 millones en 2012. El programa cuenta con reglas de operación para su repartición.
- Vivienda rural de 500 millones de pesos en 2006 a 700 millones en 2012. El programa cuenta con reglas de operación para su repartición.
- Apoyo alimentario de 300 millones de pesos en 2006 a 4 mil 083 millones en 2012. El programa cuenta con reglas de operación para su repartición.
- Oportunidades. De 33 mil 500 millones de pesos en 2010 a 67 mil 900 millones en 2012. El programa, con este nombre, fue creado en 2002 y un año después se decretaron sus reglas de operación.

Ramo 23 Previsiones salariales y económicas

- Fondo para el desarrollo sustentable de 250 millones de pesos en 2007 a 300 millones en 2012.

SECTUR

- Ecoturismo de 1.6 millones de pesos en 2006 a 140 millones en 2010.

En todos los ramos o dependencias mencionados se observa que sus programas están sujetos a reglas de operación, con excepción de SECTUR, SCT y el Ramo 23. En este último se observa una eliminación de las reglas de operación a partir de 2011.

Capítulo V. La ejecución del gasto público

La negociación del presupuesto es tan importante como garantizar que los recursos aprobados sean ejercidos de acuerdo con lo programado. Sin embargo, como se expuso en el capítulo anterior, una parte significativa de estos recursos no son erogados como lo aprueba el Congreso y, en algunos casos, ni siquiera son ejercidos durante el ejercicio fiscal programado.

La Secretaría de Hacienda cuenta con algunos mecanismos para reasignar recursos presupuestarios hacia programas y proyectos prioritarios del Ejecutivo. Uno de ellos es subestimar el cálculo de los ingresos (principalmente los obtenidos por concepto de hidrocarburos), para contar con recursos excedentes durante el ejercicio fiscal. Otro mecanismo es reasignar recursos cuando estos son subejercidos en un trimestre y no son subsanados dentro de un periodo de 90 días por parte de los ejecutores del gasto.

Es imposible que los recursos presupuestarios se ejerzan en su totalidad y en tiempo (de acuerdo con su calendarización) por dos razones principalmente: 1) por una mala calendarización presupuestaria de los proyectos; o 2) porque no cumplen con todos los criterios técnicos necesarios al momento de ser aprobados e incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Los recursos no ejecutados durante el ejercicio fiscal se conocen como subejercicios presupuestarios y la Secretaría de Hacienda cuenta con algunas atribuciones para reasignarlos a programas sociales y de inversión en infraestructura previstos en el PEF.[46] El caso contrario (el sobre ejercicio) también es común cuando se ejercen más recursos de los programados.

46 Art. 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: "Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara, así como hacerle llegar la información necesaria".

1. La adecuaciones presupuestarias por parte del Ejecutivo

De acuerdo con el marco normativo vigente, salvo que las "adecuaciones presupuestarias sobrepasen el 5 por ciento del presupuesto asignado al ramo o entidad durante el ejercicio fiscal, no es obligación del Ejecutivo reportarlo en los informes trimestrales que le entrega al Congreso".[47] Asimismo, para que una dependencia pueda exceder el tope de gasto definido en el PEF debe contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y esta, a su vez, sólo puede autorizarlo si la dependencia cuenta con recursos suficientes en otros rubros de gasto. Las dependencias y entidades sólo cuentan con independencia para realizar reasignaciones presupuestarias internas, pero deben informarle (en casos específicos) a Hacienda.[48] De igual modo, no pueden realizar reducciones presupuestarias a programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente Ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.[49]

Diversos entrevistados señalan que Hacienda cuenta con enormes facultades legales, así como algunas discrecionales, para modificar el presupuesto durante su ejercicio. Se trataría de una forma de "veto implícito" para modificar los montos de algunos proyectos que son inviables técnicamente o que rompen con la lógica de la planeación nacional. Eso significa que Hacienda cuenta con mecanismos para "recuperar" y "redistribuir" recursos que son asignados a proyectos o programas de corte clientelar. Por ejemplo, en el periodo entre 2008 y 2012, se observa un subejercicio cercano a 20 mil millones de pesos, en promedio anual, en los proyectos carreteros y de caminos rurales (como se muestra en el capítulo anterior).

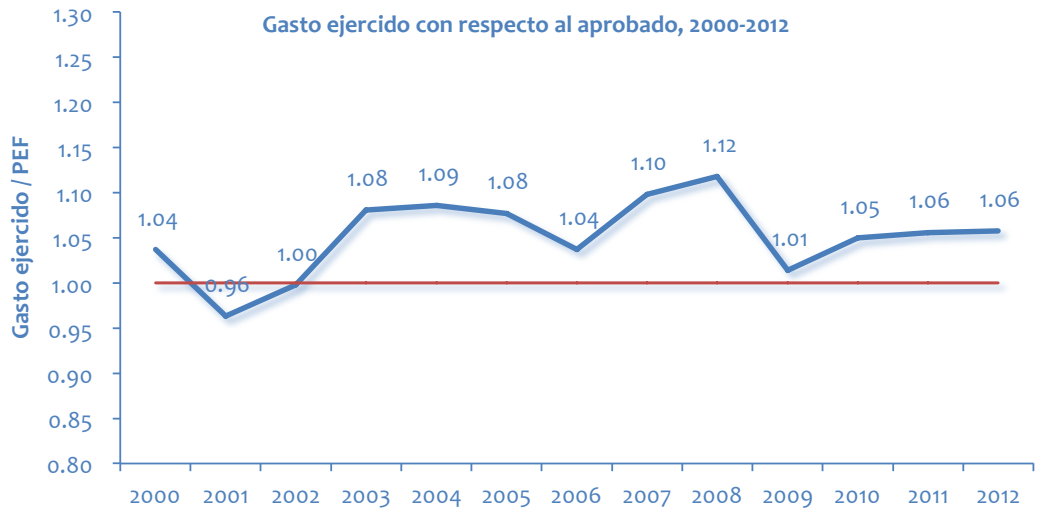
47 Art. 58, III. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, "[...] Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones".

48 Artículo 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

49 Artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

De la misma forma en que fueron analizadas las adecuaciones que realiza el Congreso al Proyecto de Presupuesto dentro del Capítulo III, es posible analizar las modificaciones (adecuaciones presupuestarias) que realiza el Ejecutivo durante el ejercicio fiscal. En la gráfica 20 se presentan las adecuaciones (ampliaciones y reducciones) del presupuesto, en términos agregados por año.

Gráfica 20. Influencia del Ejecutivo: gasto ejercido con respecto al aprobado, 2000-2012



Fuente: elaboración propia con base en decretos del PEF e información de la Unidad de Planeación Económica de la SHCP.

El eje vertical mide cuánto varía el presupuesto ejercido con respecto a la propuesta aprobada por el Congreso, a partir de un índice en el cual el numerador es el presupuesto ejercido y el denominador es el presupuesto aprobado. Si el presupuesto ejercido es igual al aprobado, el resultado de este índice será igual a 1 (como el caso de 2002). Cualquier número por arriba de 1 indica un sobre ejercicio de recursos mayor al aprobado, mientras que aquellos por debajo se refieren a un ejercicio menor. Como puede observarse, el presupuesto ejercido es mayor al aprobado por el Congreso en casi todos los años del periodo 2000-2012, con excepción de 2001 y 2002. De acuerdo con la información presentada, en promedio anual, el presupuesto se ha sobre ejercido 5 por ciento en el periodo de 12 años. Esta cifra es un punto porcentual mayor a la que se observa en el indicador de influencia legislativa en el Capítulo III.

El propósito de este capítulo es reconstruir una parte de esa historia a partir de la cuantificación de los ingresos excedentes, su uso,

así como estimar las adecuaciones y reasignaciones presupuestarias positivas y negativas que realiza el Ejecutivo a lo largo de un ejercicio fiscal. En las siguientes gráficas se muestran, de manera específica, qué ramos mostraron mayores adecuaciones entre el presupuesto ejercido y el aprobado.

El ramo que muestra más ampliaciones (en promedio anual) es la Secretaría de Energía (SENER) con 260 por ciento por arriba del presupuesto aprobado, seguido por el Ramo 39 (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) con 137 por ciento. En 2006 este Ramo se convirtió en el Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y se integró como uno de los fondos del Ramo 33. El Ramo General 23 (Provisiones Salariales y Económicas) mostró adecuaciones de 130 por ciento, en promedio anual, seguido de los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) los cuales muestran una variante promedio anual de 46 por ciento y por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (33 por ciento). Este último, responde a ciertos ajustes contables derivados del ejercicio fiscal en curso.

Una dependencia puede ejercer mayores recursos por medio de dos mecanismos: 1) adecuaciones presupuestarias por parte del Ejecutivo; y 2) mayores ingresos durante el ejercicio fiscal, tanto propios como por medio de transferencias por parte del Ejecutivo. En este último punto, se deberá de justificar el uso de estos ingresos excedentes bajo un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo.[50]

El caso contrario se da cuando las dependencias ejercen menos recursos de lo programado. Es importante aclarar que esto no necesariamente se traduce en subejercicios, debido a que a lo largo del ejercicio fiscal el Ejecutivo realiza ampliaciones y reducciones presupuestarias, lo que permite la reasignación de recursos entre diversos ramos y dependencias.

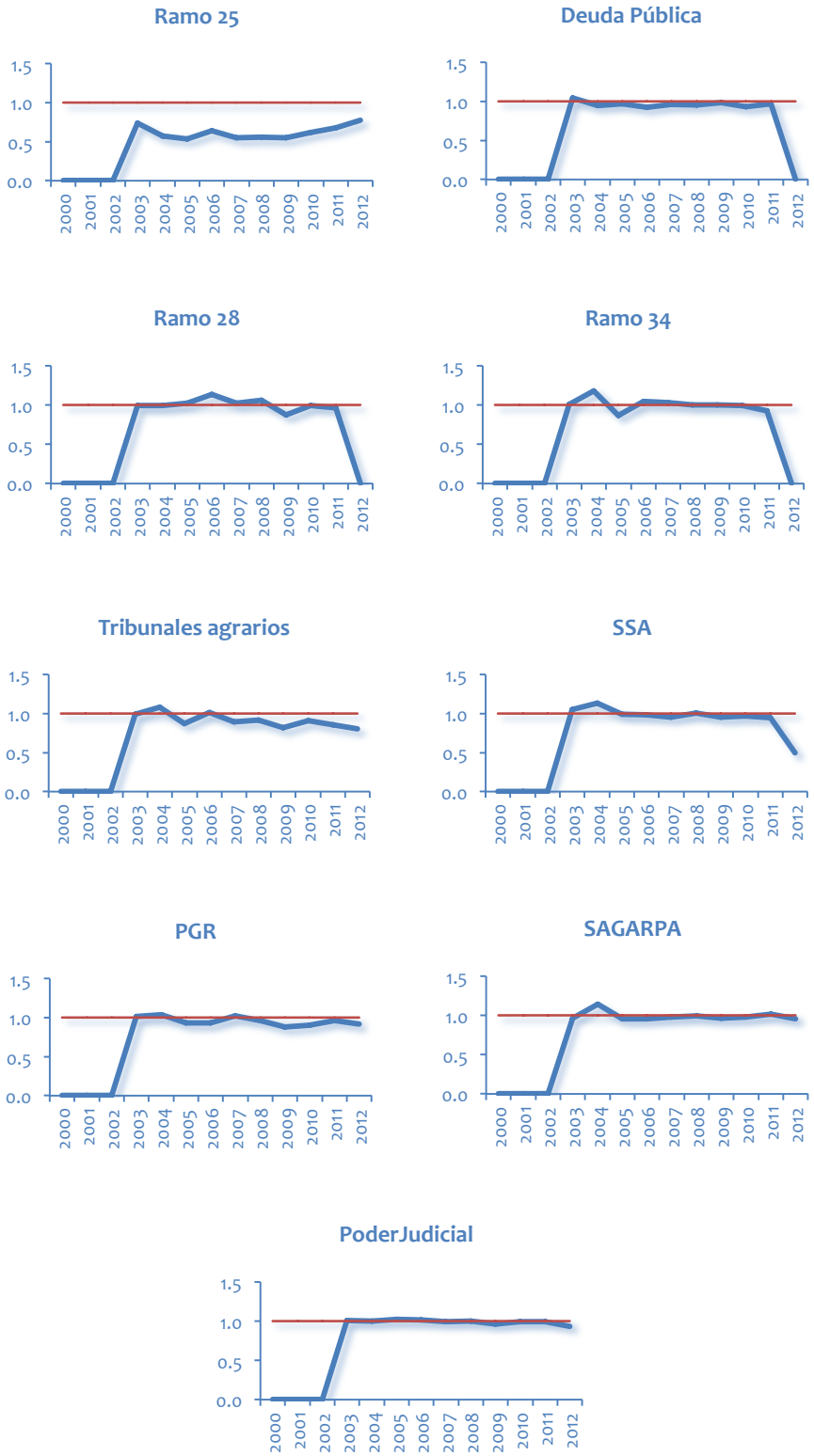
Los ramos que presentan mayores adecuaciones a la baja (en promedio anual) son el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) con 62 por ciento, seguido de las erogaciones correspondientes a la Deuda Pública (33 por ciento) y las del Ramo 28 (Participaciones Federales) con 30 por ciento. Las nueve dependencias y ramos con mayores adecuaciones negativas se muestran en la gráfica 22.

50 Artículo 60 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Gráfica 21. Principales adecuaciones presupuestarias positivas por Ramo, 2000 – 2012

Fuente: elaboración propia a partir de proyectos de decreto y decretos del PEF 2000-2012.

Gráfica 22. Principales adecuaciones presupuestarias negativas por Ramo, 2000-2012



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos de decreto y decretos del PEF 2000-2012.

2. Los ingresos excedentes

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), los ingresos excedentes son "recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o, en su caso, respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto". Entre 2000 y 2012, estos recursos presupuestarios "extras" han sido en promedio, 7.7 por ciento superiores a los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos.

Una revisión del articulado sobre el uso de los ingresos excedentes muestra que la Secretaría de Hacienda cuenta con "amplias facultades" —como se mencionó dentro de una entrevista— para autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas durante el ejercicio fiscal. Por esta razón, se observa que en los últimos años se han llevado a cabo reformas al marco normativo para reducir la discrecionalidad con la que estos recursos pueden ser asignados. En el artículo 19 de la LFPRH se describen las reglas bajo las cuales la Secretaría de Hacienda debe hacer uso de los ingresos excedentes:

Primero. Los ingresos distintos a los previstos deben usarse para compensar el incremento en el gasto no programable (respecto a lo presupuestado en el PEF). Las partidas bajo las cuales es posible hacer estas compensaciones son las siguientes:

1. Participaciones.
2. Costo financiero (modificaciones a la tasa de interés o tipo de cambio).
3. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.
4. Atención a desastres naturales (cuando el Fondo de Desastres sea insuficiente).

Segundo. Una vez que los ingresos excedentes son ocupados en los rubros de gasto mencionados en el punto anterior, los remanentes podrán destinarse a:

a. Veinticinco por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
b. Veinticinco por ciento al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos.
c. Cuarenta por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

d. Diez por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas respecto a los criterios establecidos en el Fondo General de Participaciones.

Los ingresos excedentes a los que se refieren estos incisos se recaudan hasta alcanzar una reserva suficiente para afrontar alguna disminución en los ingresos futuros, ya sea por una caída en la recaudación o por una disminución en el precio del petróleo.[51] Sin embargo, se observa discrecionalidad por parte del Ejecutivo para establecer el criterio de "suficiencia" en la asignación de los recursos. Por su parte, los ingresos que se mencionan en el inciso b se transfieren a Petróleos Mexicanos (PEMEX) año con año para la acumulación de la reserva petrolera. PEMEX puede emplear hasta un 50 por ciento de los recursos de la reserva al cierre de cada año fiscal para la ampliación de infraestructura de refinación.

Tercero. Una vez que las reservas a las que se refiere el punto anterior son alcanzadas, los ingresos excedentes sobrantes se destinan a:

a. Veinticinco por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas.
b. Veinticinco por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Éstos se destinarán a los estados respecto a los criterios establecidos en el Fondo General de Participaciones.
c. Veinticinco por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos.
d. Veinticinco por ciento al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

Cuarto. Los ingresos excedentes con destino específico por disposición de alguna ley de carácter fiscal serán usados como parte del presupuesto de las dependencias que generen los recursos, previa autorización de Hacienda, la cual deberá informar a la Cámara de Diputados dentro de los 30 días posteriores a la autorización.

51 Artículo 19 IV, párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Reformado el 13 de noviembre de 2008.

Quinto. Los ingresos excedentes que genere una entidad se destinarán a la misma bajo la autorización de Hacienda, con excepción de los centros de investigación que sólo informarán sobre el origen y destino de los recursos excedentes.

Si bien la norma establece algunas reglas para la asignación de los recursos excedentes, también se observa (en el párrafo IV del artículo 19 de la LFPRH) que las reglas dan preferencia para asignar recursos a entidades, fondos, proyectos y programas de inversión prioritarios definidos previamente por el Ejecutivo.

Ingresos excedentes durante el periodo 2000-2012

Los ingresos excedentes aumentaron a lo largo del periodo de estudio. Esto se debe, en parte, al elevado precio de los hidrocarburos, el cual ha permanecido sistemáticamente por arriba del precio estimado en la Ley de Ingresos, como se muestra en el cuadro 23.

Cuadro 23. Ingresos excedentes captados por el Gobierno Federal, 2000-2012

Año	(Millones de pesos constantes, 2012) Ingresos estimados	Ingresos obtenidos	Ingresos excedentes	% de los ingresos estimados
2000	2,180,264.66	2,446,203.11	265,938.45	12.2%
2001	2,070,567.18	2,021,524.42	-49,042.76	-2.4%
2002	2,128,188.14	2,101,884.82	-26,303.32	-1.2%
2003	2,140,745.88	2,325,296.04	184,550.16	8.6%
2004	2,238,349.37	2,465,665.54	227,316.17	10.2%
2005	2,376,202.22	2,598,788.21	222,585.99	9.4%
2006	2,525,948.63	2,926,922.77	400,974.14	15.9%
2007	2,783,495.47	3,091,106.56	307,611.09	11.1%
2008	3,007,255.74	3,379,966.87	372,711.13	12.4%
2009	3,119,570.52	3,147,732.65	28,162.14	0.9%
2010	3,013,831.08	3,189,987.85	176,156.77	5.8%
2011	3,189,104.35	3,414,287.88	225,183.53	7.1%
2012	3,310,049.30	3,514,529.50	204,480.20	6.2%
Total	**34,083,572.54**	**36,623,896.24**	**2,540,323.69**	**7.4%**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Ley de Ingresos.

En promedio anual, los ingresos obtenidos en el periodo 2000-2012 han sido mayores en 7.4 por ciento a los estimados en la Ley de Ingresos. En términos absolutos, los ingresos excedentes ascendieron a 2 billones 540 mil millones de pesos. Tan sólo en los tres años

entre 2005 y 2008, se obtuvieron más de la mitad (52 por ciento) de los ingresos excedentes totales del periodo de doce años. Se observa también que sólo en 2001 y 2002 los ingresos obtenidos fueron menores a los estimados en la Ley de Ingresos.

Como puede observarse en la gráfica 23, los ingresos excedentes sufrieron una caída fuerte como resultado de la crisis mundial de 2008-2009. Sin embargo, para 2010 éstos ya habían recuperado el 79 por ciento de los niveles registrados en 2005.

Gráfica 23. Ingresos excedentes captados, 2000-2011

(Millones de pesos constantes, 2012)

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Al analizar el origen de los ingresos excedentes, se observa que el 71 por ciento provienen de los hidrocarburos. En los últimos 12 años sumaron poco más de 1.5 billones de pesos, mientras aquellos por concepto de impuestos solo sumaron 488 mil millones, lo que representa poco menos de una tercera parte con respecto de los primeros. A estos recursos excedentes se les deben restar adeudos, partidas compensatorias a través de participaciones, el costo financiero de la deuda, así como adeudos de ejercicios fiscales anteriores, entre otros.

En el cuadro 24 se muestran los ingresos excedentes por tipo de fuente, diferenciando aquellos provenientes de los aprovechamientos de las dependencias de la Administración Pública Federal (Art. 10 de la LIF), los ingresos no tributarios de las dependencias de la

Administración Pública Federal (Art. 12 LIF) y aquellos tributarios y no tributarios generados a partir de contribuciones, aprovechamiento de bienes, servicios que presta el Estado, así como por derechos sobre la extracción de hidrocarburos (Art. 19). Como se observa, en promedio al año entre 2007 y 2012, los ingresos excedentes del sector público se debieron, en su mayoría a, a aquellos generados bajo el tercero de estos rubros.

Cuadro 24. Origen de los ingresos excedentes por fuente, 2007-2012

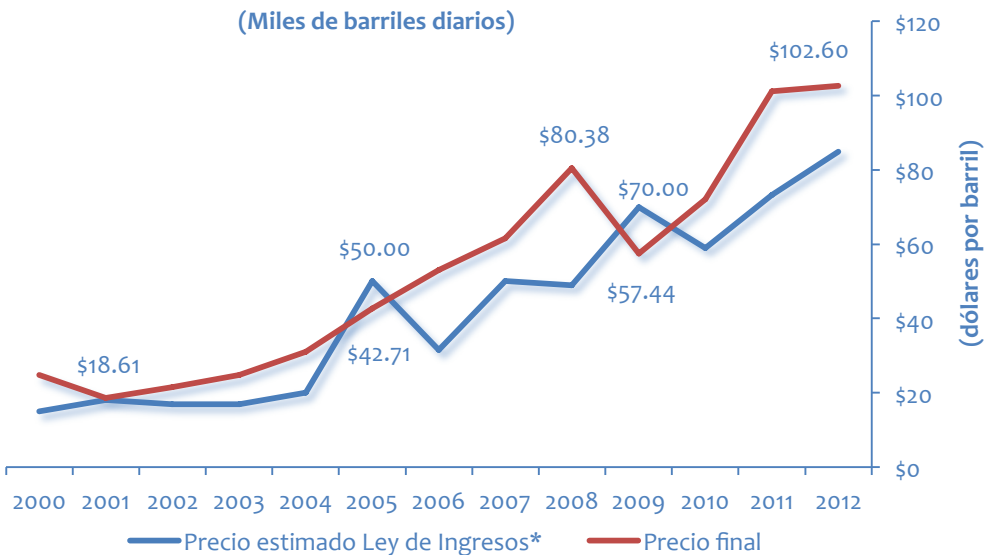
Año	(Millones de pesos constantes, 2012) "Artículo 10 (LIF)"	"Artículo 12 (LIF)"	Artículo 19 (LFPRH)	Ingresos excedentes totales
2007	106,604.89	NA	201,006.20	307,611.09
2008	53,750.77	30,620.74	288,339.62	372,711.13
2009	22,149.66	214,482.46	-208,469.98	28,162.14
2010	-14,964.19	53,761.46	137,359.50	176,156.77
2011	45,594.61	20,105.19	159,483.74	225,183.53
2012	88,226.10	16,875.50	99,377.60	204,480.20
Total	**301,361.84**	**335,845.34**	**677,096.68**	**1,314,304.86**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El factor más importante que explica los excedentes es el precio del petróleo, que mantuvo un crecimiento promedio de 18.7 por ciento anual, pasando de 18.61 dólares por barril en 2001 a 102.6 dólares en 2012 (a precios corrientes), como se observa en la gráfica 24. En contraste, entre 1990 y 1999 el precio del petróleo no mostró muchas variaciones, pasando de 14.57 a 15.70.

Las entrevistas realizadas muestran dos motivos detrás de la subestimación respecto al precio del petróleo: a) es conveniente para el Ejecutivo mantener un esquema "conservador" debido a la volatilidad que muestran los precios del petróleo y; b) es preferible un esquema en el se tienen ingresos extra presupuestarios para cubrir las modificaciones y desbalances generados a lo largo de un ejercicio fiscal.

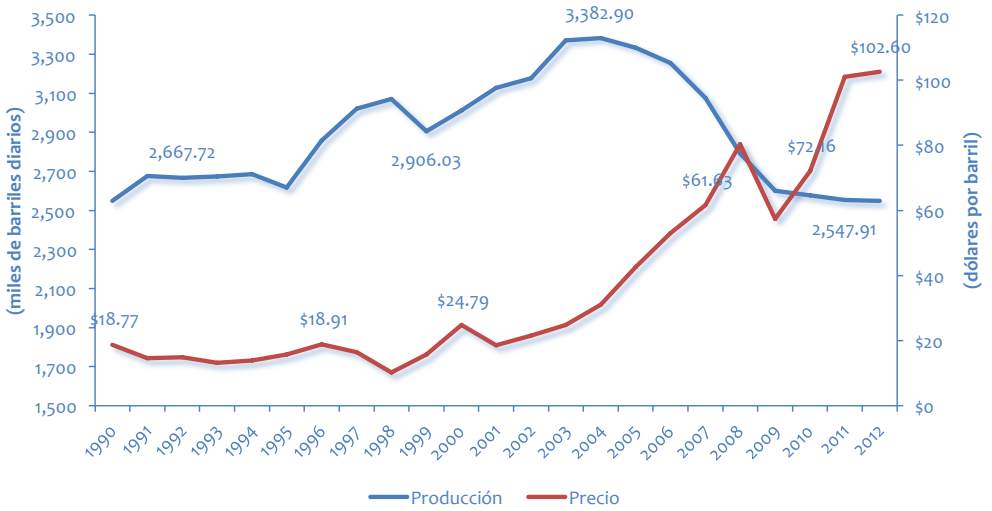
Gráfica 24. Precio del petróleo (mezcla mexicana), 2000-2012



Fuente: Sistema de Información Energética, SENER.
*Precios estimados en la Ley de Ingresos por la SHCP.

Por otro lado, la producción de petróleo mostró un comportamiento contrario al observado en sus precios, como se muestra en la gráfica 25. Si bien la disminución en la producción de petróleo (43.8 por ciento entre 2004 y 2012) se ha compensado por los elevados precios (144.4 por ciento entre 2004 y 2012, en términos reales), la dependencia del gasto corriente respecto al ingreso petrolero podría generar grandes restricciones presupuestarias en el mediano plazo.

Gráfica 25. Producción y precio del petróleo crudo, 1990-2012



Fuente: Sistema de Información Energética, SENER.

Un comparativo entre los ingresos del gobierno federal estimados en la Ley de Ingresos y los obtenidos en cada ejercicio fiscal por concepto de "derechos a los hidrocarburos" muestra que año con año estos ingresos han sido subestimados en 25.7 por ciento, en promedio anual. Como resultado, los ingresos excedentes por este concepto superaron los 200 mil millones de pesos en promedio entre 2008 y 2011.

Cuadro 25. Ingresos excedentes por derechos a los hidrocarburos, 2000-2011

Año	(Millones de pesos constantes, 2012) Ingresos estimados	Ingresos obtenidos	Ingresos excedentes	% de los ingresos estimados
2000	248,982.97	332,361.56	83,378.59	33.5%
2001	302,179.24	298,236.80	-3,942.43	-1.3%
2002	190,579.47	218,695.95	28,116.48	14.8%
2003	268,751.80	370,371.54	101,619.73	37.8%
2004	335,279.66	495,085.84	159,806.18	47.7%
2005	464,214.97	626,016.32	161,801.35	34.9%
2006	540,091.91	673,823.75	133,731.84	24.8%
2007	569,373.10	683,064.35	113,691.24	20.0%
2008	594,927.04	1,065,111.12	470,184.08	79.0%
2009	782,423.64	569,948.34	-212,475.30	-27.2%
2010	607,153.60	696,726.37	89,572.76	14.8%
2011	654,227.73	887,176.33	232,948.60	35.6%
2012	768,055.90	923,285.10	155,229.20	20.2%
Total	**6,326,241.04**	**7,839,903.36**	**1,513,662.32**	**25.7%**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Es interesante notar que los ingresos por concepto de impuestos muestran una menor subestimación que aquéllos estimados por concepto de hidrocarburos. Los ingresos excedentes por este rubro representaron 3.7 por ciento de los ingresos estimados (ver cuadro 26). Esto puede deberse a una vez más a la volatilidad (a la alza) de los precios del petróleo y al débil sistema de recaudamiento impositivo que ha prevalecido a lo largo de los años.

Cuadro 26. Ingresos excedentes por impuestos, 2000-2011

Año	(Millones de pesos constantes, 2012) Ingresos estimados	Ingresos obtenidos	Ingresos excedentes	% de los ingresos estimados
2000	957,931.73	1,048,627.07	90,695.34	9.5%
2001	1,058,730.73	1,108,424.46	49,693.73	4.7%
2002	1,221,289.41	1,168,817.84	-52,471.56	-4.3%
2003	1,147,752.58	1,175,913.19	28,160.61	2.5%
2004	1,142,204.52	1,136,687.70	-5,516.83	-0.5%
2005	1,153,862.32	1,169,151.78	15,289.46	1.3%
2006	1,082,029.76	1,257,420.31	175,390.55	16.2%
2007	1,248,289.53	1,348,764.69	100,475.16	8.0%
2008	1,447,198.10	1,294,203.27	-152,994.83	-10.6%
2009	1,297,436.45	1,421,013.96	123,577.51	9.5%
2010	1,412,286.70	1,524,373.32	112,086.62	7.9%
2011	1,528,406.53	1,532,782.12	4,375.59	0.3%
2012	1,467,299.90	1,314,086.50	-153,213.40	-10.4%
Total	**16,164,718.25**	**15,186,179.72**	**488,761.37**	**3.7%**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Como ya se mencionó, las leyes presupuestarias otorgan ciertas facultades a la Secretaría de Hacienda para tomar decisiones en cuanto al uso de los ingresos excedentes y, sólo en algunos casos está obligada a dar conocimiento de esto a los legisladores.

Es importante señalar que mayores ingresos, como consecuencia de los altos precios del petróleo, no conllevan necesariamente a resultados positivos en la política pública. Por ejemplo, pueden generar incentivos negativos para mejorar los sistemas de recaudación, principalmente en el ámbito local. En México, los ingresos propios de los gobiernos estatales representaron en promedio 7.8 por ciento del total entre 2000 y 2012, mientras que el resto de los ingresos de los estados provienen de transferencias federales, principalmente de los Ramos 28 (impuestos locales centralizados) y 33 (aportaciones federales a entidades y municipios).

En consecuencia, no existen incentivos adecuados para que los estados mejoren sus sistemas de recaudación, ocasionando así que se incremente la dependencia (incluyendo la del gobierno federal) a las rentas que provengan del petróleo.[52]

52 Analizar el uso de los recursos excedentes requiere de un análisis más detallado sobre el destino específico de los mismos, por tal motivo no forma parte del presente estudio.

3. Los subejercicios en el gasto público y las reasignaciones presupuestarias

De acuerdo con la LFPRH, los subejercicios son disponibilidades presupuestarias positivas que resultan de la diferencia entre el presupuesto programado y el presupuesto ejercido, con base en el calendario presupuestario establecido. Dicho de otra forma, los subejercicios representan sumas de gasto federal que no se han ejercido de acuerdo a las fechas establecidas en los calendarios.[53]

¿Por qué existen los subejercicios?

Como se mencionó al inicio de este capítulo, las dependencias y programas reciben recursos públicos con base en un programa calendarizado. Sin embargo, ocurre muchas veces que los recursos no son ejercidos a tiempo. Si al inicio del año fiscal una dependencia no gasta según lo establecido, muy posiblemente arrastrará subejercicios a los largo del año fiscal, ya que las dependencias y entidades sólo cuentan con 90 días para subsanar los subejercicios después de cada trimestre.

En diversas entrevistas se menciona que los subejercicios también pueden deberse a una preferencia por el beneficio político y la imagen que les ofrece a los diputados incluir proyectos dentro del presupuesto aun cuando carezcan de una adecuada planeación que garantice su ejecución. Un entrevistado citó lo dicho en alguna ocasión por un diputado: "No me importa que no se haga, lo importante es que salga en la foto".

La LFPRH y Reglamento establecen que los entes que ejercen recursos federales se encuentran obligados a tener un gasto eficaz de los mismos, por lo que se deben respetar los calendarios establecidos.[54]

La Ley también menciona que la Secretaría de Hacienda está obligada a rendir informes de gasto trimestrales a los diputados indicando saldos globales por dependencia o entidad, unidad responsable o programa para evitar la acumulación de saldos no ejercidos. En caso de que existan subejercicios de gasto, estos deberán quedar subsanados en un máximo de 90 días naturales, y si aún después de éste periodo no lo están, los recursos se reasignarán a los progra-

53 Artículo 2, fracción LII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

54 Artículo 51 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

mas sociales y de inversión en infraestructura que se hayan previsto en el Presupuesto de Egresos.[55]

De acuerdo a esta norma, las dependencias tienen hasta el tercer trimestre para reportar subejercicios, ya que al cuarto, los subejercicios restantes deben subsanarse completamente y el presupuesto no ejercido se clasifica como economías presupuestarias al cierre del ejercicio fiscal. En este punto existe también poca claridad en cuanto las reglas, pues si bien la LFPRH establece que las economías presupuestarias son "los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado", también establece en sus artículos transitorios que el Ejecutivo Federal (así como los poderes Legislativo y Judicial) llevarán a cabo acciones para generar economías en ciertas partidas correspondientes a sueldos sin comprometer los objetivos y las metas de los programas presupuestarios.[56]

¿Cómo se calculan los subejercicios?

La metodología que utiliza SHCP para realizar el cálculo de los subejercicios se basa en tres componentes: [57]

a. Cuentas por Liquidar Certificadas: es el documento presupuestario mediante el cual la Administración Pública Centralizada realiza el pago y registro de las operaciones financieras, incluye tanto las cuentas pagadas como las tramitadas pendientes de pago.[58]
b. Acuerdos de Ministración: documento mediante el cual la Secretaría, por conducto del Subsecretario de Egresos, autoriza a la Administración Pública Centralizada el uso de recursos para atender imprevistos derivados de situaciones supervenientes o, en su caso, gastos urgentes de operación, sujetos a posterior regularización.[59]
c. Presupuesto Comprometido: son recursos que constituyen las dependencias y entidades con cargo a su presupuesto aprobado

55 Artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

56 Artículo Quinto Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

57 Ejercicio del Gasto Público al III Trimestre de 2011, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

58 Norma Específica de Información Financiera Gubernamental 001 - Control Presupuestario del Gasto.

59 Norma Específica de Información Financiera Gubernamental 001 - Control Presupuestario del Gasto.

o modificado para atender compromisos derivados de las reglas de operación de sus programas, cualquier acto jurídico, otorgamiento de subsidios, aportaciones a fideicomisos u otro concepto que signifique una obligación o compromiso para realizar una erogación.

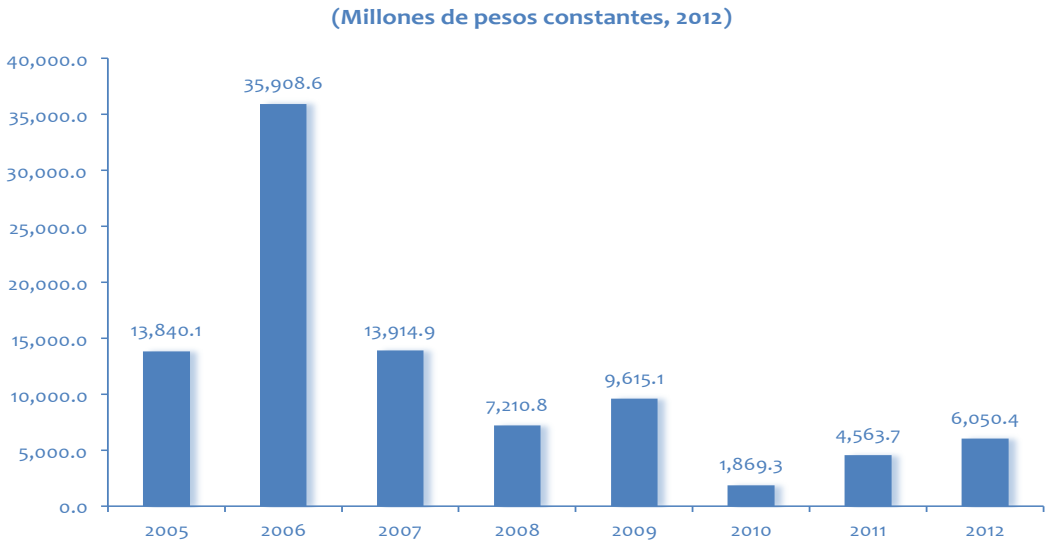
Sumando estos tres conceptos podemos obtener el gasto total ejercido durante el ejercicio fiscal. Este gasto total es comparado posteriormente con el presupuesto modificado, el cual incluye adecuaciones presupuestarias realizadas por el Ejecutivo. Si el gasto ejercido es mayor al modificado se considera un sobre ejercicio, o bien, si el ejercido es menor al modificado se considera como un subejercicio.

Los sobre ejercicios podrían considerarse como un indicador de las prioridades de gasto del Poder Ejecutivo.

Los subejercicios en el periodo 2005-2012

En la gráfica 26 se presentan los subejercicios a lo largo del periodo de ocho años entre 2005 y 2012, de acuerdo con los informes trimestrales elaborados por la Secretaría de Hacienda y los cuales son presentados al Congreso. Se observa que con el paso de los años, los Informes trimestrales han adquirido mayor claridad con respecto a este tema.

Gráfica 26. Subejercicios acumulados, (enero-septiembre) 2005-2012



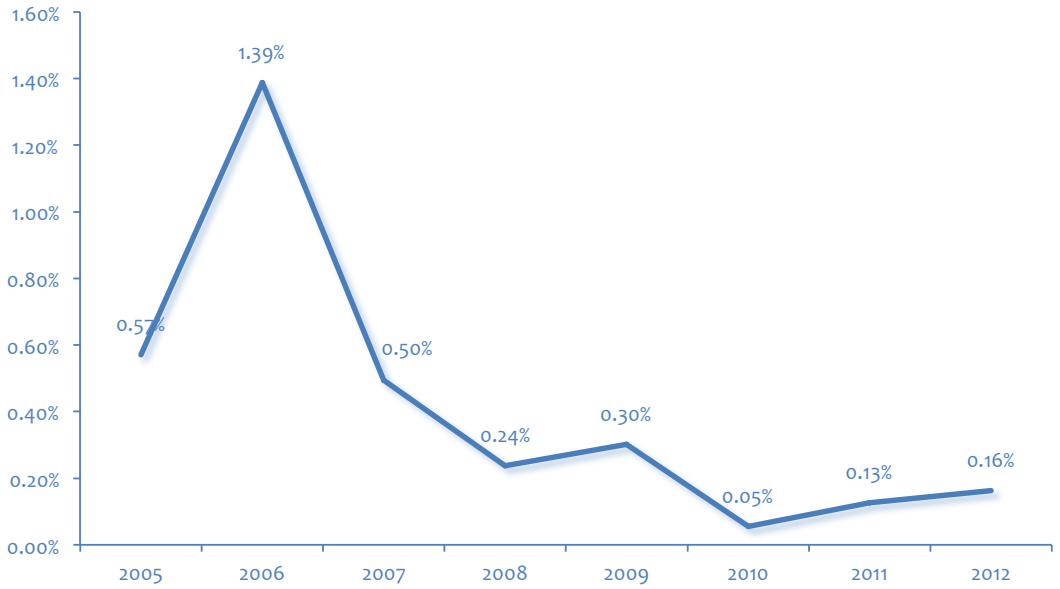
Fuente: elaboración propia a partir de los informes trimestrales de SHCP.

Los subejercicios muestran una tendencia a la baja a lo largo del periodo de estudio, siendo 2006 el año en el que se observa el mayor monto con 35 mil 908 millones de pesos, a precios de 2012 (alrededor del 1.4 por ciento del PEF para ese mismo año). En 2010, año en que se registra el menor monto subejercido, este fue de mil 869 millones de pesos, a precios de 2012 (alrededor del 0.05 por ciento del PEF). A partir del 2007 se observa un cambio significativo en cuanto al monto de los subejercicios, los cuales disminuyen considerablemente.

Con frecuencia, los primeros trimestres de cada año son los que reportan mayores subejercicios y se observa que estos son subsanados (en su mayoría) a lo largo del segundo trimestre. No obstante, estos montos son usados por los medios de comunicación como un tema controversial sobre la escasa capacidad de planeación en la política pública. Aunado a esto, se observa que los cálculos realizados por diversos estudios, así como notas informativas sobre estiman los subejercicios fiscales, debido a que no contemplan los montos subsanados trimestre a trimestre.

Gráfica 27. Subejercicios como proporción del gasto total, 2005-2012

(porcentaje del gasto público total)



Fuente: elaboración propia a partir de los informes trimestrales de SHCP.

Para analizar los subejercicios como porcentaje del gasto público total se presenta la gráfica anterior.

En comparación con el gasto público total, se observa que los montos de presupuesto subejercido son muy reducidos (en promedio representan el 0.45 por ciento del gasto público total). No obstante, estos se han convertido en un tema controversial en los últimos años. Lo anterior se debe a que puede llevar a la población a pensar que el gasto no se está ejerciendo de manera eficiente, o bien, que el presupuesto es muy grande y por ello no se puede gastar plenamente. Otra razón es que el gasto de gobierno tiene un impacto positivo en la economía del país así como en la sociedad, por ello también se espera que se gaste de manera calendarizada y eficiente.

Con base en la información disponible fue posible realizar un análisis de los subejercicios por ramo o entidad responsable de gasto. La información se sintetiza en el siguiente cuadro.

Cuadro 27. Subejercicios del gasto, (enero-septiembre) 2005-2012

	(Millones de pesos corrientes)								
Entidad o dependencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Comunicaciones y Transportes	3,759.90	8,060.80	6,610.80	1,020.30	1,480.00	2,517.10	2,231.80	0.00	25,680.70
Educación Pública	5,562.40	8,225.40	3,031.50	3,015.10	2,604.10	1,440.20	865.70	91.60	24,836.00
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	0.00	1,779.40	-98.80	3,194.70	2,157.80	1,046.90	3,470.50	684.20	12,234.70
Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.00	861.80	-45.90	1,687.30	150.00	1,454.80	1,880.70	152.30	6,141.00
Salud	9.70	2,452.60	510.00	212.00	150.00	742.50	833.40	941.50	5,851.70
Procuraduría General de la República	375.10	614.30	17.60	58.60	0.00	624.30	76.90	229.70	1,996.50
Gobernación	57.60	447.10	263.10	392.10	0.00	0.00	499.20	216.50	1,875.60
Marina	0.00	669.50	0.00	151.70	0.00	0.00	592.70	310.70	1,724.60
Seguridad Pública	42.60	364.10	0.00	0.00	997.90	253.10	0.00	0.00	1,657.70
Desarrollo Social	0.00	144.00	8.40	-771.20	329.40	346.70	462.60	1,113.80	1,633.70
Reforma Agraria	59.00	16.10	0.00	0.40	415.20	0.00	95.80	222.90	809.40
Relaciones Exteriores	0.00	188.00	49.40	182.70	0.00	0.00	28.80	73.10	522.00
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0.00	308.60	0.00	1.50	156.10	0.00	1.20	0.00	467.40
Turismo	175.30	47.70	292.90	185.40	0.00	0.00	-489.40	237.10	449.00

Entidad o dependencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Trabajo y Previsión Social	2.00	298.20	14.70	0.00	0.00	0.00	-36.20	2.20	280.90
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0.00	91.90	0.00	93.70	0.00	61.10	0.00	0.00	246.70
Tribunales Agrarios	0.00	37.00	-29.30	0.20	0.00	8.50	108.90	68.90	194.20
Presidencia de la República	0.00	42.90	0.00	0.00	0.00	-1.00	37.80	64.50	144.20
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0.10	4.90	0.00	5.80	0.00	0.00	0.00	0.00	10.80
Función Pública	70.30	117.60	39.10	124.10	101.30	-653.90	40.90	78.10	-82.50
Economía	19.30	1,272.50	12.20	-1,214.00	0.00	120.20	-771.00	88.90	-471.90
Hacienda y Crédito Público	0.00	1,703.10	503.30	88.00	0.00	-4,453.00	-832.50	1,415.80	-1,575.30
Energía	0.00	23.20	11.00	-2,336.60	63.60	-553.50	57.10	58.60	-2,676.60
Defensa Nacional	240.00	0.00	0.00	11.70	0.00	-1,219.20	-4,782.60	0.00	-5,750.10
Total	10,373.30	27,770.70	11,190.00	6,103.50	8,605.40	1,734.80	4,372.30	6,050.40	76,200.40

Fuente: elaboración propia a partir de los informes trimestrales de SHCP* Los montos negativos se refieren a un sobre ejercicio del gasto, mientras que los positivos representan subejercicios.

Las dependencias que recurrentemente presentan subejercicios a lo largo del periodo de ocho años son:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Salud

Estas dependencias gestionan programas que tienen un efecto directo en el bienestar de la población vulnerable del país, así como en el gasto en infraestructura. Una de las explicaciones por las que estas dependencias continuamente presentan subejercicios se asocia con el esquema de operación de los programas y proyectos que se encuentran a su cargo, los cuales tienen que pasar por una serie de etapas y requisitos para su ejecución.[60]

Destino de los subejercicios de gasto no subsanados

Como se mencionó anteriormente, los recursos subejercidos no subsanados durante el ejercicio fiscal se destinan a programas so-

60 Subejercicios Presupuestarios, enero-septiembre de 2011. Nota informativa del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

ciales y de inversión en infraestructura. De acuerdo con algunos estudios realizados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados es posible conocer el destino de algunos subejercicios no subsanados para algunos años. A continuación se presentan los principales resultados para 2011 y 2012:

- **2011:**
  De los 4 mil 563 millones de montos subejercidos ese año, mil 618 millones de pesos fueron destinados a la Secretaría de la Defensa Nacional para programas de infraestructura; otros mil 164 millones se destinaron a la Secretaría de Educación Pública para la prestación de servicios educativos y fomento del deporte; y por último, 764 millones fueron destinados al pago de indemnización a los productores que tenían aseguradas sus hectáreas en diversos estados del norte del país afectados por las heladas de los frentes fríos. [61]
- **2012:**
  De los 6 mil 50 millones de pesos en montos subejercidos, 686 millones se destinaron a programas sociales y programas y proyectos de inversión a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y 2 mil 191millones se canalizaron como subsidios a entidades federativas y municipios a través del Ramo 23 bajo el rubro de Provisiones Salariales y Económicas. [62]

De éste capítulo se concluye que los subejercicios no resultan en montos significativos (comparativamente con el gasto público total). Sin embargo, éstos no constituyen el único instrumento por medio del cual el Ejecutivo puede redireccionar partidas de gasto a proyectos o programas de su prioridad y sin que estos pasen por la aprobación del Congreso. Los ingresos excedentes que resultan de cálculos conservadores por parte de la autoridad hacendaria —tanto de contribuciones tributarias como por ingresos petroleros— representa un porcentaje mayor si lo comparamos con el gasto público total, 7.4 por ciento, en promedio entre 2000 y 2012, en términos reales. Estos montos representan una cifra similar a los montos negociados por los legisladores.

61 Ejercicio del Gasto Público al tercer trimestre de 2011, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

62 Ejercicio del Gasto Público al tercer trimestre de 2012, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Capítulo VI. Recomendaciones

Para mejorar la eficacia del gasto público como instrumento para fomentar el crecimiento económico, la igualdad de oportunidades, la seguridad pública y el acceso a la justicia, se debe transitar a una lógica de presupuestos orientados a resultados. Cuando se aprueba el presupuesto cada año, con frecuencia los diputados festejan las sumas de dinero asignadas en lugar de focalizar las metas y dar seguimiento a su cumplimiento.

Aunque la normatividad mandata desde 2006 que el presupuesto debe seguir una lógica de resultados, en la práctica prevalece la visión legalista de cumplir obligaciones administrativas y ejercer montos aprobados sin prestar atención a la eficacia y la eficiencia del gasto público. La Constitución mandata en su artículo 134 que los recursos presupuestarios deben ser administrados con "eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados". Asimismo, el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los ejecutores de gasto "serán responsables de la administración por resultados" y cumplir las metas y objetivos de los programas. Sin embargo, los criterios políticos y las inercias burocráticas limitan el enfoque por resultados del proceso presupuestario.

Una de las vías para avanzar hacia un presupuesto basado en resultados es usar la evaluación de los programas públicos como una herramienta de planeación. El propio artículo 134 constitucional mandata que haya evaluaciones por instancias técnicas definidas por los propios gobiernos. A pesar de ese mandato constitucional, raramente los legisladores orientan sus decisiones presupuestarias con base en los resultados de las evaluaciones. Es necesario propiciar que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados justifiquen las asignaciones presupuestarias tomando en consideración los instrumentos de evaluación disponibles, por ejemplo, aquellos de la Secretaría de Hacienda, los del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) y los de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Hay un sinnúmero de indicadores para dar seguimiento al ejercicio del gasto y el cumplimiento de los programas públicos, entre ellos los que produce la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública al interior del Poder Ejecutivo. Asimismo, el Coneval y la Auditoría Superior de la Federación producen otros indicadores de evaluación. Se genera así una cauda de información, muchas veces irrelevante, que distrae la atención de las dependencias que deben remitir informes y producir indicadores sin que la mayoría de ellos tenga un impacto relevante para evaluar la eficacia y eficiencia de los programas públicos y del gasto. Es recomendable que haya más coordinación entre las instituciones evaluadoras de programas públicos a fin de evitar duplicidades, mejorar los indicadores de desempeño y privilegiar el logro de metas y objetivos sobre el cumplimiento de procesos administrativos.

Es necesario dar mayor impulso al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para garantizar el cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas y acciones de gobierno establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Se observa que los tiempos en los que se realizan las evaluaciones y se presentan los resultados no son oportunos para la negociación, reasignación y toma de decisiones presupuestarias. Se requiere avanzar hacia un sistema de evaluación que permita una valoración oportuna de los resultados y una verdadera rendición de cuentas.

Es recomendable que la Cámara de Diputados esté obligada a usar las observaciones no solventadas de los informes de la cuenta pública de la ASF como insumo para evaluar el uso y cumplimiento de las metas correspondientes a las transferencias federales. Significa que aquellos gobiernos estatales que incurran en irregularidades o no solventen las observaciones de la Auditoría, enfrentarían reducciones en los montos futuros del Ramo 33 y de otras transferencias federales.

Para vigilar de manera concomitante el ejercicio del gasto público, es necesario que la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados emita dictámenes trimestrales de la evolución del ejercicio del gasto, con base en los informes que rinde la Secretaría de Hacienda. Aunque estos informes se elaboran por ley de forma trimestral, la Comisión no emite dictámenes de ellos. De esta manera se propicia que la función de seguimiento del ejercicio del gasto sea exigua, limitada y de poca visibilidad. Hasta ahora la única labor de seguimiento del gasto la realiza la ASF, pero solo meses después de que concluye el año fiscal.

Para aumentar la transparencia de la información generada durante el proceso de negociación del presupuesto es necesario lo siguiente:

- Publicación oportuna del dictamen de la Comisión de Presupuesto con tiempo adecuado para que se lea y revise antes de que pase a votación del Pleno;
- Fortalecer la labor de enlace de la Comisión de Presupuesto con el resto de las comisiones ordinarias para el análisis y dictaminación del proyecto de presupuesto.
- Publicación de todas las proposiciones con puntos de acuerdo que solicitan modificaciones al proyecto de presupuesto, con el trámite que se le haya dado, a fin de conocer cuál es el impacto de las demandas de otras comisiones en la negociación del presupuesto.

Para mejorar la eficacia del gasto público se debe eliminar cualquier forma de etiquetación de recursos durante la negociación del presupuesto. El Congreso es un órgano legislativo encargado de dar grandes líneas sobre las prioridades y composición del gasto público, no un diseñador de programas ni tampoco ejecutor de proyectos. El Poder Legislativo debe garantizar que la propuesta de presupuesto del Ejecutivo sea congruente para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, es necesario propiciar que la Suprema Corte se pronuncie respecto a la práctica del Congreso de etiquetar recursos públicos. En 2004, al presentar una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados, el gobierno federal argumentó que esa práctica invadía facultades del Poder Ejecutivo, pues afectaba su labor de planeación y ejecutor de programas de desarrollo. En aquella ocasión, la Corte evadió pronunciarse sobre el fondo de esa controversia constitucional y aunque la práctica de etiquetado se contuvo respecto a los niveles que alcanzó a fines de 2004, la costumbre se mantiene como una atribución legítima.

Se debe eliminar la perniciosa y creciente práctica de que los legisladores cuenten durante la negociación del presupuesto con una bolsa individual de recursos de libre asignación, ya que esto sólo ha estimulado el surgimiento de mercados secundarios de sobornos o extorsiones (los llamados "moches"), porque se incentiva el intercambio de favores: partidas presupuestales a cambio de comisiones.

El Congreso tiene tres funciones centrales: representar, legislar y controlar al Poder Ejecutivo. Gestionar recursos para comunidades, regiones o grupos organizados, no es una función propiamente legislativa, por lo que se debe mitigar el papel de gestor que asumen muchos legisladores en México. Si bien los diputados pueden apoyar a grupos sociales para tramitar peticiones al gobierno, la práctica en México ha crecido enormemente. Hay incluso constituciones como la de Durango que establece que la gestoría es una función que deben cumplir los diputados locales.

Resulta pertinente revisar el papel del Senado en el proceso de aprobación del presupuesto y, de ser necesario, reincorporarlo.

Para propiciar un sano equilibrio de poderes, se debe clarificar en la Constitución la facultad del presidente de vetar el presupuesto. Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló en 2005 a favor del gobierno federal al aclarar que sí cuenta el Ejecutivo con la facultad de observar el presupuesto, la ley suprema sigue siendo vaga en tal respecto.

Referencias

1. Fuentes bibliográficas

Buzón Pérez, Lorena Giselle, "President, Congress, and Budget-Making in Argentina and Mexico: the Role of Informal Institutions" en *Ph.D Dissertation*, Georgetown University, 2013.

Caballero Sosa, Lilia y David, Dávila Estefan, *Diagnóstico de Negociación Presupuestaria 2006-2007*, Fundar, 2007.

Casar, María Amparo, *El proceso de negociación presupuestaria en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso,* México, CIDE, 2001.

Curristine, Teresa, *et.al.*, *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México,* París, Ediciones OCDE, 2009.

Dávila Estefan, David, Cepeda Juan Antonio y Romero León Jorge, "Diagnóstico de Negociación Presupuestaria: Propuestas para Fortalecer la Transparencia y la Rendición de Cuentas" en *Cuadernos de Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*, Fundar, 2004.

Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni Beatriz, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación" en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre 1998.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega Mariana, *Manual sobre el Marco Jurítidco del Presupuesto Público Federal*, México, CIDE, 2001.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega Mariana, *Manual sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público*, México, CIDE, 2000.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega Mariana, *Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público,* México, CIDE, 2000.

Hallerberg, Mark, Scartascini Carlos y Stein Ernesto, eds., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Pro-*

cess in Latin America, Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

IFAI, *Propuesta para una efectiva transparencia presupuestaria* seminario presentado en el IFAI, Ciudad de México, México, 6 de Septiembre de 2010.

Mexico Public Expenditure Review, vol. I, Core Report, Document of the World Bank, 2004.

Petrei, Humberto, *Budget and Control, Reforming the Public Sector in Latin America,* Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1998.

Santiso, Carlos y Varea Marco, *Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe,* Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

Sour, Laura, "Democracia y Transparencia en la Aprobación Presupuestaria Mexicana", en *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, núm. 030, Flacso, 2007, p. 129.

2. Fuentes documentales

Banco de Información Económica. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en:
http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/

Leyes federales y decretos de presupuestos abrogados consultados en el portal de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponibles en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/

Series presupuestales proporcionadas por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999-2012.

Series estadísticas del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Consultado en:
http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm

3. Entrevistas a profundidad en orden cronológico

1. Raúl Alejandro Padilla
   Presidente de la Comisión
   de Presupuesto y Cuenta Pública
   en la LX Legislatura (2006-2009)
   Entrevista realizada el 11 de agosto
   de 2009.
2. Javier Guerrero García
   Secretario de la Comisión
   de Presupuesto de la Cámara
   de Diputados en la LV Legislatura
   (1991-1994)
   Entrevista realizada el 10 de marzo
   de 2010.
3. Mario Alberto Becerra Pocoroba
   Presidente de la Comisión de Hacienda
   de la Cámara de Diputados en la LXI
   Legislatura (2009-2012)
   Entrevista realizada el 18 de junio
   de 2010.
4. Ricardo Erazo García
   Coordinador de asesores
   del subsecretario de Infraestructura
   de SCT (2007-2012)
   Entrevista realizada el 28 de junio
   de 2010.
5. Mariano Ruíz Funes
   Subsecretario de Planeación
   de la Secretaría de Agricultura
   (2009-2012)
   Entrevista realizada el 30 de junio
   de 2010.
6. Luis Pazos de la Torre
   Presidente de la Comisión
   de Presupuesto y Cuenta Pública
   de la Cámara de Diputados en la LVIII
   Legislatura (2000-2003)
   Entrevista realizada el 13 de julio
   de 2010.
7. Luis Videgaray Caso
   Presidente de la Comisión de
   Presupuesto y Cuenta Pública
   de la Cámara de Diputados en la LXI
   Legislatura (2009-2011)
   Entrevista realizada en 2010.
8. Santiago Levy Algazi
   Subsecretario de Egresos
   de la Secretaría de Hacienda
   (1994-2000)
   Entrevista realizada el 16 de mayo
   de 2011 en Washington, D.C.
9. Benjamín Hill Mayoral
   Titular de la Unidad de Evaluación,
   SHCP (2010-2012)
   Entrevista realizada el 15 de julio
   de 2012.
10. Rubén Guillermo Lecona Morales*
    Subprocurador Fiscal Federal de
    Legislación y Consulta,
    SHCP (2012-)
    Entrevista realizada el 17 de julio 2012.
11. Ernesto Cordero Arroyo
    Secretario de Hacienda y Crédito
    Público (2009-2012)
    Entrevista realizada el 9 de agosto
    de 2012.
12. Luis Antonio Ramírez Pineda
    Director General del Centro
    de Estudios de Finanzas Públicas
    de la Cámara de Diputados (2004-
    2006). Secretario de la Comisión
    de Presupuesto y Cuenta Pública
    de la LIX Legislatura (2003-2006).
    Entrevista realizada el 21 agosto
    de 2012.
13. Jesús Alberto Cano Vélez
    Secretario de la Comisión
    de Presupuesto y Cuenta Pública
    en la LXI Legislatura (2009-2012)
    Entrevista realizada el 29 de agosto
    de 2012.
14. Carlos Alberto Treviño Medina
    Subsecretario de Egresos, SHCP (2012)
    Entrevista realizada el 4 de septiembre
    de 2012.
15. Jorge Chávez Presa
    Diputado Federal en el Congreso
    de la Unión, presidió
    la Comisión de Hacienda e integró
    las Comisiones de Relaciones
    Exteriores\ y de Presupuesto
    y Cuenta Pública en la LVIII Legislatura
    (2000-2003)
    Entrevista realizada el 17
    de septiembre de 2012.
16. Cruz López Aguilar
    Presidente de la Confederación
    Nacional Campesina
    (2007-2010), Presidente de la Comisión
    de Agricultura y Ganadería de la
    Cámara de Diputados en las LIX y LXI
    Legislaturas (2003-2006 y 2009-2012,
    respectivamente).
    Entrevista realizada el 24
    de septiembre de 2012.
17. Max Alberto Diener Sala
    Director General de Asuntos Jurídicos,
    Subsecretaría
    de Egresos, SHCP (2001-2009)
    Entrevista realizada el 27
    de septiembre de 2012.

18. Vidal Llerenas Morales
Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LXI Legislatura (2009-2012)
Entrevista realizada el 5 de octubre de 2012.
19. Juan Manuel Portal Martínez*
Auditor Superior de la Federación (2009-)
Entrevista realizada el 8 de octubre de 2012.
20. Gustavo Nicolás Kubli Albertini
Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP (2011-2012)
Entrevista realizada en noviembre de 2012.
21. Diana Ozuna Millán
Secretaria técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LIX Legislatura (2006-2008)
Entrevista realizada el 12 de noviembre de 2012.
22. Dionisio Pérez-Jácome
Subsecretario de Egresos, SHCP (2008-2011) y Secretario de Comunicaciones y Transportes (2011-2012)
Entrevista realizada el 22 de enero de 2013.
23. Francisco Gil Díaz
Secretario de Hacienda y Crédtio Público (2000-2006)
Entrevista realizada el 6 de agosto de 2013
24. Carlos Montaño Fernández
Titular de la Unidad de Inversiones, SHCP (2011), Subsecretario de Egresos, SHCP (2012) y Director de Política Económica en la Fundación Miguel Estrada Iturbe (2012)
Entrevista realizada el 8 de agosto de 2013
25. Guillermo Barnes García
Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública (1997-2000)
Entrevista realizada el 9 de agosto de 2013.
26. Carlos Hurtado López
Subsecretario de Egresos, SHCP (2000-2006)
Entrevista realizada el 16 de agosto de 2013.
27. Fernando Galindo Favela
Subsecretario de Egresos, SHCP (2012-)
Entrevista realizada el 24 de enero de 2014.

* Funcionarios que permanecían en el cargo al momento de publicar este estudio (agosto 2014).