

LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO

1997 - 2018

El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México.

Coordinador general del estudio

Luis Carlos Ugalde, Director general de Integralia

Coordinadora de investigación

Ximena Mata Zenteno

Investigadores

Ludwig Van Bedolla Tapia

Eduardo Farfán Ureña

Víctor Lamoyi Bocanegra

Mauricio Polin de las Fuentes

María Fernanda Torres Baños

Sergio Baca Grande

Agradecimientos

A quienes con sus ideas y experiencia, por medio de entrevistas, enriquecieron el estudio

Entrevistas realizadas para la primera edición durante 2013-2015. El cargo entre paréntesis es aquel relevante para este estudio al momento de 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 Pocaroba	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 LXI Legislatura (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 (2012-2018)
Francisco Gil Díaz	Secretario de Hacienda y Crédito Público (2000-2006)
Javier Guerrero García	Secretario de la Comisión de Presupuesto en la LV Legislatura (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)
Ruben 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 Montaña Fernández	Titular de la Unidad de Inversiones, SHCP (2011)
Diana Ozuna Millán	Secretaria Técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en 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 (2009-2017)
Luis Antonio Ramírez Pineda	Secretario de la Comisión Presupuesto y Cuenta Pública de 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 de la Cámara de Diputados (2009-2011)

Entrevistas realizadas para la segunda edición durante 2017-2018. El cargo entre paréntesis es aquel relevante para este estudio al momento de la entrevista.

César Camacho Quiroz	Gobernador del Estado de México (1994-1999); Senador (2000-2006); Diputado Federal (2006-2009); Presidente del Partido Revolucionario Institucional (2012-2015) Diputado Federal y coordinador del grupo parlamentario del PRI (2015-2018)
Pablo Salazar Mendiguchía	Gobernador de Chiapas (2000-2006)
Fernando Galindo Favela	Subsecretario de Egresos, SHCP (2012-2018)
Iván Morales de la Cruz	Director General Adjunto de Normatividad en la Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP (2015-2018)
Ernesto Cordero Arroyo	Presidente del Senado (2017-2018), Secretario de Hacienda y Crédito Público (2009-2011)
José Antonio Meade Kuribreña	Secretario de Hacienda y Crédito Público (2011-2012) / (2016-2017)
José Calzada Rovirosa	Gobernador de Querétaro (2009-2015); Presidente de la CONAGO (2011-2012); Senador (2006-2009); Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2015-2018)
Adrián Gallardo Landeros	Consultor; Presidente de la Fundación Colosio del PRI (2013-2016). Testimonio por escrito.
Francisco Martínez Neri	Diputado Federal y coordinador parlamentario del PRD (2015-2018). Entrevista telefónica.
Carlos Hurtado López	Subsecretario de Egresos (2000-2006). Testimonio por escrito.
Manuel Andrade Díaz	Gobernador de Tabasco (2002-2006). Testimonio por escrito.
José Isabel Trejo Reyes	Diputado Federal (2000-2003), (2012-2015); Coordinador de los diputados del PAN (2014-2015). Coordinador de asesores del diputado Marko Cortés (2015-2018)

A quienes con su lectura, sugerencias y correcciones ayudaron a mejorar el contenido de la primera edición:

Gonzalo Hernández Licona, Dionisio Pérez-Jácome, Carlos Montaña Fernández, Marco Cancino

A quienes participaron en la investigación y redacción de la primera edición de este libro en 2014: Mario Guzmán y Montelongo, Erika Michelle Hernández y Veázquez, Ana Victoria Borja Espinosa, Celia Mougrabi Cojab, así como a 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 SHCP.

Diseño Gráfico: Hexagon (hxgn.com.mx)

La Negociación Política del Presupuesto, 1997-2018

El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México

Resumen Ejecutivo	6
Introducción	15
1. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	19
¿Qué es el presupuesto de egresos?	21
¿De qué se compone el PEF y cómo se clasifica?	21
¿Cuál es el tamaño del gasto público?	24
¿Cómo se diseña el presupuesto de egresos?	32
2. La negociación política del presupuesto	39
Marco normativo	41
Los actores de la negociación política	44
Los incentivos de los actores	55
El contexto político de la negociación del presupuesto	57
Integración y composición de los órganos legislativos	61
Las votaciones del PEF	67
Los temas del debate presupuestario	72
3. El universo de la negociación presupuestaria en el Congreso	75
La modificación del proyecto de presupuesto	77
Los montos del presupuesto susceptibles a negociación política	82
La construcción y negociación de “La Bolsa”	87
La negociación de los montos vs la negociación de las reglas	94
La negociación de los artículos y anexos del Decreto de Presupuesto	98
La evolución de las reglas de operación	102

4. Los costos del consenso	109
La etiquetación del gasto público	112
Los proyectos de corte clientelar	119
5. La ejecución del gasto público	131
Los ingresos excedentes	138
Los subejercicios en el gasto público y las reasignaciones presupuestarias.....	146
6. El cambio del modelo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, 2012-2018	155
Hacia una nueva forma de negociación del presupuesto	158
La influencia del Pacto por México	159
“El fondo de moches”	161
LXIII Legislatura (2015-2018)	165
7. Retos para la nueva Legislatura y recomendaciones	171
Acrónimos y términos	179
Referencias	181
Fuentes bibliográficas	181
Fuentes documentales	182
Entrevistas	183



Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

Se pueden distinguir tres periodos distintos en la negociación política del presupuesto en México. Primero, aquel previo a 1997 cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contaba con una mayoría amplia en la Cámara de Diputados para aprobar, por sí mismo, los gastos de gobierno. No había negociación, acaso concesión, de ciertas demandas de partidos de oposición. Después hubo un interinato entre 1997 y 2000, cuando el PRI gobernaba desde la presidencia pero sin los votos para aprobar el presupuesto, que lo forzó a negociar con la oposición. El segundo periodo inicia en 2000 cuando Vicente Fox gana la presidencia pero enfrenta un Congreso opositor y 18 gobernadores del PRI, partido que además controlaba la mayoría de los ayuntamientos y de los congresos locales. Resultado: un mecanismo clientelar de negociación presupuestaria, en el cual el gobierno federal concedía recursos a los gobernadores y legisladores a cambio de su voto. Este modelo se reprodujo con algunas variantes con el presidente Felipe Calderón (2006-2012).

El tercer periodo ocurre durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018): regresa el PRI a la presidencia con una fuerte presencia en el Congreso y 20 gubernaturas, pero con un presidente que requiere a la oposición para aprobar un paquete ambicioso de reformas estructurales. Resultado: intercambio de recursos presupuestarios por votos para aprobar las reformas del llamado Pacto por México. Se mantuvo un esquema clientelar de negociación, aunque más centralizado que durante los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN). Este intercambio se fue acotando a lo largo del sexenio, una vez que el pacto concluyó y que los márgenes financieros del gobierno se redujeron por una caída del precio del petróleo y por el creciente endeudamiento que colocó al gobierno bajo mayor escrutinio de agentes financieros y calificadoras.

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. Entre 1997 y 2018, el presupuesto aprobado creció considerablemente, al pasar de 2 billones 633 mil millones a 5 billones 279 mil millones de pesos de 2018, lo que representa un incremento en términos reales del 100.5 por ciento. El gasto neto del sector público —presupuesto ejercido— ha llegado a representar en años recientes hasta el 26.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Y 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.

Antes de 1997, cuando el 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 de la Cámara de Diputados 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.¹ A medida que aumentó el pluralismo en el Poder Legislativo, se observó un mayor peso de prácticas de gestoría de recursos y más intercambios clientelares en la lógica de negociación del gasto público.

Del proyecto de presupuesto que el Ejecutivo somete a consideración y aprobación de la Cámara de Diputados, sólo una parte mínima es susceptible de negociación y enmiendas, ya que la mayor parte del gasto está comprometido o es ineludible. Entrevistados para este estudio estimaron que aproximadamente el diez por ciento del gasto total es susceptible de negociación, mientras que el resto es ineludible por incluir partidas con obligatoriedad jurídica o política, como el pago de sueldos y salarios, las pensiones y los programas sociales, así como las participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios.

De ese 10 por ciento susceptible de negociación, los legisladores ampliaron y modificaron, en promedio, el 3.5 por ciento anual entre 2002 y 2018. Dicha bolsa se construyó a partir de las reducciones al proyecto de presupuesto y de los incrementos al mismo —derivados de los ajustes a la Ley de Ingresos—. Dentro del porcentaje negociable se encuentran 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, programas de desarrollo regional en las entidades federativas, obras municipales de pavimentación y espacios deportivos, infraestructura en zonas metropolitanas, así como programas de arte y cultura. A partir del 2004, y especialmente durante el sexenio 2012-2018, el principal destino de los recursos que integraron la bolsa negociable fueron fondos del Ramo 23 que se transfieren a estados y municipios.

¹ 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 presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre, 1998.

La atención política que recibió la bolsa negociable durante el periodo de estudio contrasta con el escaso interés que se dio al restante 90 por ciento del presupuesto, el llamado gasto obligatorio o ineludible, que incluye proyectos de inversión (por ejemplo, Pemex y CFE), la política de sueldos y salarios, así como el manejo financiero de la deuda, por mencionar algunos rubros. Buena parte de las propuestas de presupuesto que presentaba el Ejecutivo eran como un “cheque en blanco” porque la Cámara de Diputados revisaba de manera somera su contenido, los alcances y la eficacia de las partidas ineludibles y se concentraba en las bolsas negociables y con atractivo político. Que el 90 por ciento del presupuesto estuviera “comprometido” no significa que fuera inamovible. La Cámara de Diputados podía y puede identificar áreas de mejora y modificarlas sin que el gobierno falte a sus obligaciones jurídicas o políticas. No obstante, la escasa profesionalización de los diputados en temas presupuestarios ha limitado su habilidad para plantear alternativas distintas a aquellas propuestas por el ejecutivo federal. El papel la Cámara de Diputados para fomentar la eficacia, eficiencia, transparencia e integridad del gasto público fue muy limitado en el periodo de estudio.²

Como la lógica de la negociación del presupuesto fue política, los criterios técnicos que la orientaron fueron escasos. Por ejemplo, de acuerdo con información obtenida por medio de entrevistas, durante el periodo de estudio el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) coordinó diversos estudios anuales sobre el impacto de programas sociales y sus aspectos susceptibles de mejora; sin embargo, los legisladores prestaron poca atención y orientaron más sus decisiones por criterios políticos y de apoyo a grupos organizados.

De igual manera, la Auditoría Superior de la Federación ha presentado de forma recurrente observaciones de programas públicos que presentan irregularidades en su manejo o que simplemente carecen de un impacto positivo sobre la población, sin que la mayoría de las veces sean incorporadas para ajustar el presupuesto. La falta de sanciones efectivas sobre el mal uso del presupuesto implica que —con frecuencia— los problemas persistan año tras año.

² 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 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.

Aunque en materia de infraestructura ha habido más racionalidad en la presupuestación, ya que la Secretaría de Hacienda realiza evaluaciones ex-ante de algunos proyectos de obra pública, hasta 2016 se carecía de evaluaciones ex-post sobre su impacto en el crecimiento y tampoco se contaba con evaluaciones de la ejecución de la obra o de la calidad de los trabajos entregados, lo que limitaba el proceso colectivo de aprendizaje sobre el verdadero beneficio de la inversión pública.³

En materia de ejecución del gasto también se observaban 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, en el periodo de estudio la Cámara de Diputados recurrió a la práctica de insertar proyectos sin registro y sin estudios costo-beneficio, lo cual propició que muchos de ellos no se hubieran ejecutado. De igual forma, la Secretaría de Hacienda realizó cada año modificaciones al presupuesto aprobado por los diputados, así como reasignaciones de recursos subejercidos sin que la Cámara de Diputados diera un seguimiento puntual o exigido un ejercicio del gasto que cumpliera fielmente con el mandato del Poder Legislativo.⁴ En el periodo 1997-2018, el Ejecutivo sobre ejerció el presupuesto, en promedio anual, en 227 mil 778 millones de pesos; destaca 2016, cuando el sobre ejercicio alcanzó los 685 mil 061 millones de pesos, equivalente al 12.8 por ciento del presupuesto aprobado para ese año.

Finalmente, la lógica de la negociación del presupuesto que imperó en México durante el periodo, limitó cualquier ejercicio de planeación integral. En materia de infraestructura, por ejemplo, no existió 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. Si bien la Unidad de Inversión de la Secretaría de Hacienda recibía las solicitudes de registro de proyectos en cartera de inversión y evaluaba su rentabilidad financiera y social, esta unidad carecía de autoridad y recursos para aglutinar y priorizar el conjunto de proyectos de infraestructura en una lógica multianual de largo plazo.

³ El 29 de abril de 2016 la Unidad de Inversiones de la SHCP publicó en el DOF, los "*Lineamientos para la elaboración y presentación del Informe de ejecución y evaluación ex post de los programas, proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas de la Administración Pública Federal*".

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.

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 fue muy complejo y la negociación entre múltiples fuerzas políticas causó —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 ha sido 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. La gran mayoría de los legisladores se convirtieron en gestores de recursos, en lugar de evaluadores del presupuesto, como es su función de acuerdo con la Constitución.⁶

Durante el periodo de estudio, los principales actores de la negociación del presupuesto fueron, por parte del gobierno, la presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Egresos. Por parte del Legislativo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Otros actores al interior de la Cámara fueron el presidente de la Junta de Coordinación Política y los coordinadores de los grupos parlamentarios. Estos últimos negociaban los acuerdos generales con el Secretario de Hacienda y fueron los repartidores de los recursos de la bolsa negociable, también conocida como “la piñata”, entre los diputados de su bancada.

Aunque estos fueron los actores formales de la negociación presupuestaria en el periodo de estudio, en la práctica existieron otros con enorme influencia, como 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 PAN (2000-2012) y a partir de la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en 2002, los gobernadores de todos los partidos 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). A partir de 2012, ya con el PRI de nuevo en la presidencia de la República, la negociación del presupuesto por parte de los gobernadores se hizo con Hacienda, previo a la presentación del proyecto de presupuesto del Ejecutivo a la Cámara de Diputados, con la intención de que el presupuesto “fuera más amarrado” y sufriera menos modificaciones en la negociación al interior del Congreso.

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 presupuestales, 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 presupuestales y políticos usados para la negociación presupuestal es “*pork-barrel*”, mientras que en América Latina se le conoce como “patronazgo” o “clientelismo presupuestal”, 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 and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

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 influencia relativa de estos actores se modificó significativamente en favor del Poder Ejecutivo federal en la administración del presidente Peña Nieto.

La etiquetación y el clientelismo presupuestario implicaron un costo en términos de racionalidad presupuestaria. Por una parte, la etiquetación significaba que el Congreso asumía facultades de planeación que podían invadir las atribuciones del Poder Ejecutivo. Etiquetar afectaba la lógica de planeación global del presupuesto y lo fragmentaba en proyectos de interés político local o particular que poco o nada tenían que ver con la planeación para el desarrollo. Por otra parte, el clientelismo presupuestario significaba que algunos programas se aprobaban por su atractivo político más que por su impacto sobre el desarrollo social o el crecimiento económico.

Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda en ocasiones subestimaba diversas partidas sabedora que los legisladores aumentarían sus montos (por ejemplo, recursos para el campo y para carreteras y caminos rurales). También podía subestimar los ingresos mediante cálculos conservadores del precio de petróleo y menores contribuciones tributarias.⁷ Lo mismo ocurría cuando el Congreso adjudicaba bolsas de recursos a proyectos que carecían de estudios de factibilidad y que con frecuencia no eran ejercidos (por ejemplo, carreteras). Hacienda sabía de antemano que esos proyectos no serían ejecutados y calculaba los montos para reasignarlos a los proyectos prioritarios. De esta forma, el proceso de negociación política del presupuesto producía algunos programas de difícil ejecución que generaban expectativas en la población pero al final minaban la credibilidad e influencia del Poder Legislativo.

⁷La 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 para cubrir los compromisos de gasto, 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 and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

La mayor influencia del Congreso en la aprobación del presupuesto a partir de 1997 debió ser una buena noticia —y de hecho lo fue por un periodo relativamente corto de tiempo— pero se trastocó por el clientelismo, la escasa calidad técnica de los legisladores y también por la corrupción. La mayor influencia del Congreso para aprobar el presupuesto debió 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.⁸

La falta de un trabajo profesional, integral y cotidiano del Congreso para aprobar el presupuesto y darle seguimiento dio 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.

⁸ 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 presupuestales 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 and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

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 and David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, 2009.

La negociación política del presupuesto, 1997-2018, es un estudio que analiza el impacto que tuvo 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 38 entrevistas a profundidad a funcionarios y legisladores especializados en el tema.

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. Uno de los principales desafíos políticos a partir de 1997 fue evitar que el gobierno dividido (uno sin mayoría en el Congreso) fuera obstáculo para aprobar presupuestos de forma oportuna y evitar que el funcionamiento del gobierno se viera mermado por un activismo legislativo que trastornara las prioridades del poder ejecutivo en materia presupuestaria.

Ninguno de los riesgos se materializaron pero el Congreso abdicó —en los hechos— de su función de control presupuestario y la gobernabilidad ejecutivo-legislativo se construyó sobre prácticas clientelares. A partir del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019, el reto será que la nueva conformación del Congreso sea insumo, y no obstáculo, para mejorar el diseño del presupuesto y garantizar su ejercicio honesto y apegado al mándalo del poder legislativo.



Introducción

Introducción

El presente estudio analiza el efecto que tuvo el creciente pluralismo del Congreso mexicano en la elaboración, negociación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) entre 1997 y 2018.

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 —por algunos años— en una ardua negociación entre el Poder Ejecutivo, los grupos parlamentarios al interior del Congreso, los gobernadores y diversos grupos de interés.

Durante los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (2000-2012), la negociación del presupuesto se sustentó en un esquema de clientelismo presupuestario mediante el cual se negociaban fondos especiales para beneficio político de gobernadores y líderes políticos en el Congreso, lo cual garantizaba los votos para aprobar el presupuesto. Cuando el PRI regresa a la presidencia de la República en 2012, mantiene el esquema clientelar pero sobre tres bases nuevas: uno, el punto focal de negociación sería la Secretaría de Hacienda —no el Congreso—; dos, se detendrían las pasarelas políticas que hacían gobernadores y alcaldes en el recinto de la Cámara de Diputados para cabildar recursos adicionales; tres, se crearían fondos especiales en el ramo 23 de libre disposición para los diputados y de esa manera se institucionalizaría la llamada “industria de los moches”. En el agregado se destinarían menos fondos para aceitar la maquinaria de cabildeo con el Congreso, pero se sentaría un precedente muy dañino al establecer fondos para el uso (y abuso) de legisladores, gobernadores y alcaldes.

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. México Evalúa ha patrocinado dos estudios sobre el presupuesto de egresos, con un enfoque en el presupuesto ejercido: Mariana Campos, *Descifrando la Caja Negra del Gasto*, 2014 y Mariana Campos, *Arquitectura del Ramo 23*, 2018. Por su parte, 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 Currístine, et.al., *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, París, Ediciones OCDE, 2009; Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni. “Autoridad Presupuestal del Poder Legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y Gobierno* 5, no. 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.

Entender y evaluar el impacto que tuvo 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. Entender cómo se negociaba el presupuesto antes de 1997 es también necesario para evitar que la historia se repita.

1.

2.



Capítulo I

El Presupuesto de Egresos
de la Federación (PEF)

1 Capítulo

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 poderes, organismos autónomos, y 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 los 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 ha sido un componente muy significativo de los ingresos públicos en México, llegando a representar hasta el 39% en algunos años. 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.

2.1 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 ejercicios fiscales anteriores y el saneamiento del sistema financiero.¹¹

2.2 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 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 presupuestal directo (incluye 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.

¹¹ Guerrero, Juan Pablo y Fernando Patrón. *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2000.

2.3 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.

2.4 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 no programable
Administrativa	¿Quién gasta?	Ramos autónomos (Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH)
		Ramos administrativos (entidades de la administración pública central)
Económica	¿En qué se gasta?	Ramos generales (provisiones salariales y económicas, aportaciones a la seguridad social, etcétera)
		Gasto de entidades de control directo (organismos y empresas del sector paraestatal: PEMEX, IMSS, CFE)
Funcional	¿Para qué se gasta?	Desarrollo social Desarrollo económico Gobierno

Fuente: elaboración propia con base en información del Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2007.

3. ¿Cuál es el tamaño del gasto público?

En el periodo de estudio (1997-2018), el presupuesto de egresos aumentó 100.5 por ciento en términos reales: pasó de 2 billones 633 mil millones a 5 billones 279 mil millones de pesos, como se observa en el cuadro 1. Esto quiere decir que, año con año, el presupuesto tuvo un crecimiento real anual promedio de 3.45 por ciento.

Cuadro 2 / Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y ejercido, 1997-2018 y crecimiento porcentual (millones de pesos constantes 2018)¹²

Año	Presupuesto aprobado (PEF)	Crecimiento porcentual PEF	Presupuesto ejercido (Cuenta Pública)	Crecimiento porcentual Ejercido/PEF
1997	\$2,633,141.53		\$2,708,166.53	2.85%
1998	\$2,722,122.27	3.38%	\$2,610,617.57	-4.10%
1999	\$2,789,026.35	2.46%	\$2,749,355.23	-1.42%
2000	\$2,911,167.85	4.38%	\$3,029,401.15	4.06%
2001	\$3,127,837.44	7.44%	\$3,048,190.57	-2.55%
2002	\$3,185,567.95	1.85%	\$3,231,113.13	1.43%
2003	\$3,190,591.10	0.16%	\$3,495,978.52	9.57%
2004	\$3,198,838.85	0.26%	\$3,493,633.28	9.22%
2005	\$3,328,785.99	4.06%	\$3,624,178.40	8.87%
2006	\$3,395,674.00	2.01%	\$3,906,803.72	15.05%
2007	\$3,676,510.37	8.27%	\$4,064,531.49	10.55%
2008	\$3,936,191.38	7.06%	\$4,434,611.11	12.66%
2009	\$4,488,247.78	14.03%	\$4,589,326.98	2.25%
2010	\$4,477,579.10	-0.24%	\$4,729,847.96	5.63%
2011	\$4,580,097.62	2.29%	\$4,868,924.64	6.31%
2012	\$4,744,174.67	3.58%	\$5,045,365.31	6.35%
2013	\$4,987,121.42	5.12%	\$5,302,241.00	6.32%
2014	\$5,395,432.19	8.19%	\$5,515,706.80	2.23%
2015	\$5,519,136.66	2.29%	\$5,780,793.46	4.74%
2016	\$5,315,430.68	-3.69%	\$6,000,491.78	12.89%
2017	\$5,122,587.42	-3.63%	\$5,507,104.37	7.51%
2018*	\$5,279,667.00	3.07%		-
Promedio	\$4,000,224.07	3.44%	\$4,228,002.27	5.47%

Fuente: elaboración propia con información de los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuentas públicas 1997-2018, SHCP.

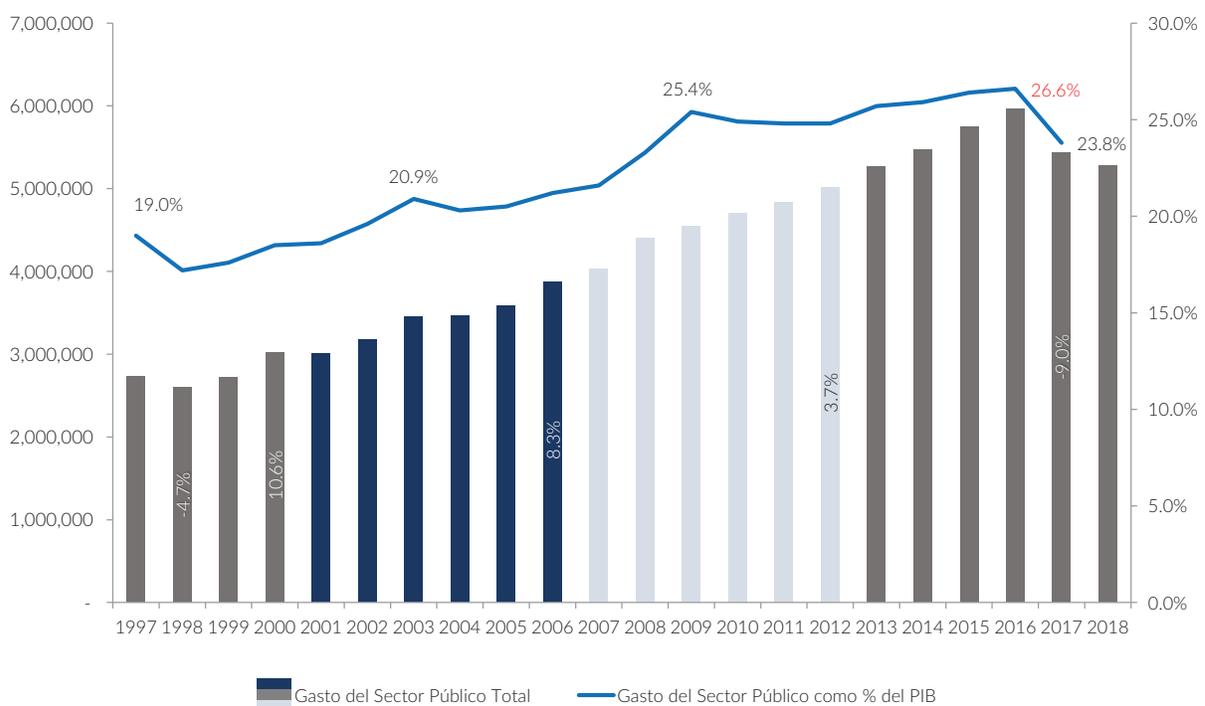
En el cuadro resalta el crecimiento en el presupuesto anual en cada sexenio: en términos reales, entre 1997 y 2000 el presupuesto anual fue, en promedio, de 2 billones 763 mil millones de pesos constantes, mientras que entre 2001 y 2006 fue, en promedio, de 3 billones 237 mil millones (un crecimiento del 17 por ciento con respecto al sexenio anterior). Asimismo, entre 2007 y 2012 el presupuesto promedio anual fue de 4 billones 317 mil millones de pesos: un crecimiento de 33 por ciento con respecto al sexenio

¹² Todos los precios a los que se hace referencia en este estudio fueron deflactados con base en el deflactor implícito del PIB utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/.../Deflactores/Deflactores_PIB.xlsx (Fecha de consulta: 13 de julio de 2018, 2018=100).

sexenio anterior. Finalmente, entre el 2013 y el 2018 el presupuesto promedio anual fue de 5 billones 269 mil millones de pesos, lo que representó un crecimiento de 22 por ciento con respecto al sexenio anterior, también en términos reales.

Durante el mismo periodo, el gasto público —presupuesto ejercido— representó, en promedio, 23.4 por ciento del Producto Interno Bruto, aunque alcanzó el 26.6 por ciento en 2016¹³. Como se observa en la gráfica 1, a partir del 2016 el gasto público decreció debido, principalmente, a la caída en los ingresos petroleros. Este decrecimiento causó que en el sexenio de Enrique Peña Nieto la tasa de crecimiento anual del PEF fuera, en promedio, de 0.9 por ciento.

Gráfica 1 / Gasto del sector público total y como porcentaje del PIB, 1997-2018
(millones de pesos constantes, 2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Información Económica, INEGI, Cuentas Públicas Federales y Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP. Para 2018 se utilizó el gasto neto total del PEF 2018.

¹¹ 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. De igual forma, para efectos de presentar el gasto público ejercido, se utilizó, en función de la disponibilidad de información, los datos de las Cuentas Públicas Federales.

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 e irreductibles 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.

Definición de gasto irreductible y gasto ineludible

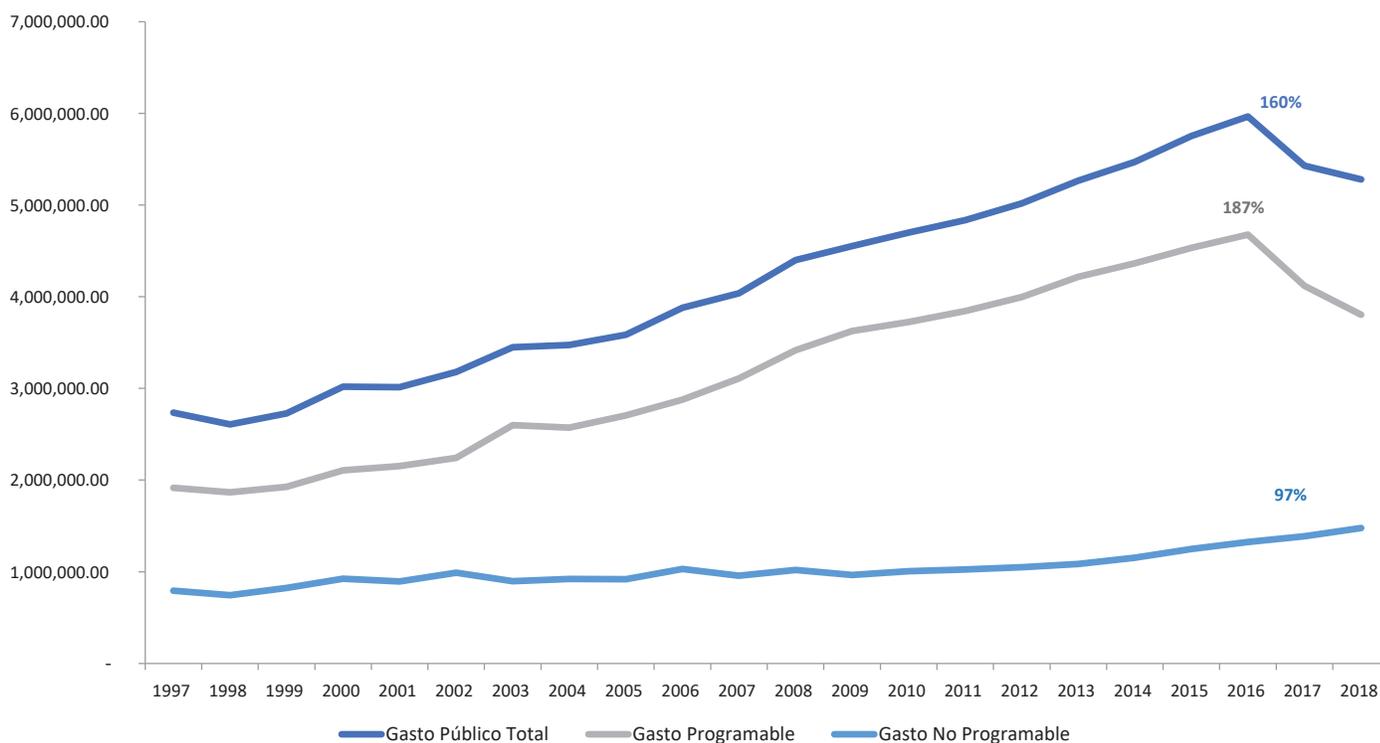
Gasto irreductible: Es el gasto mínimo indispensable para que pueda ejercer sus funciones una dependencia o entidad.

Gasto ineludible: Montos comprometidos por contratos que implican una obligación de pago inevitable; incluye el pago de la deuda, seguridad social, provisión de servicios públicos, coordinación fiscal con entidades federativas.

Fuente: ASF. Técnicas presupuestarias. Apuntes didácticos, marzo 2016.

Como puede verse en la gráfica 2, el gasto programable mantuvo un crecimiento constante hasta 2016, cuando alcanzó un crecimiento del 187% respecto a 1997, para, posteriormente, disminuir en los siguientes dos años. El gasto programable representó, en promedio, 75 por ciento del gasto público total durante el periodo de estudio y registró un crecimiento de 133 por ciento en términos reales, mientras que el gasto no programable tuvo un crecimiento en 2018 de 119 por ciento respecto al comienzo de la serie temporal. Hasta 2012, el crecimiento del gasto no programable había sido del 36 por ciento, sin embargo, el aumento en las participaciones y los pagos por el servicio financiero de la deuda pública explican el aumento significativo en este rubro.

Gráfica 2 / Evolución del gasto público total, 1997-2018*
(millones de pesos constantes, 2018)

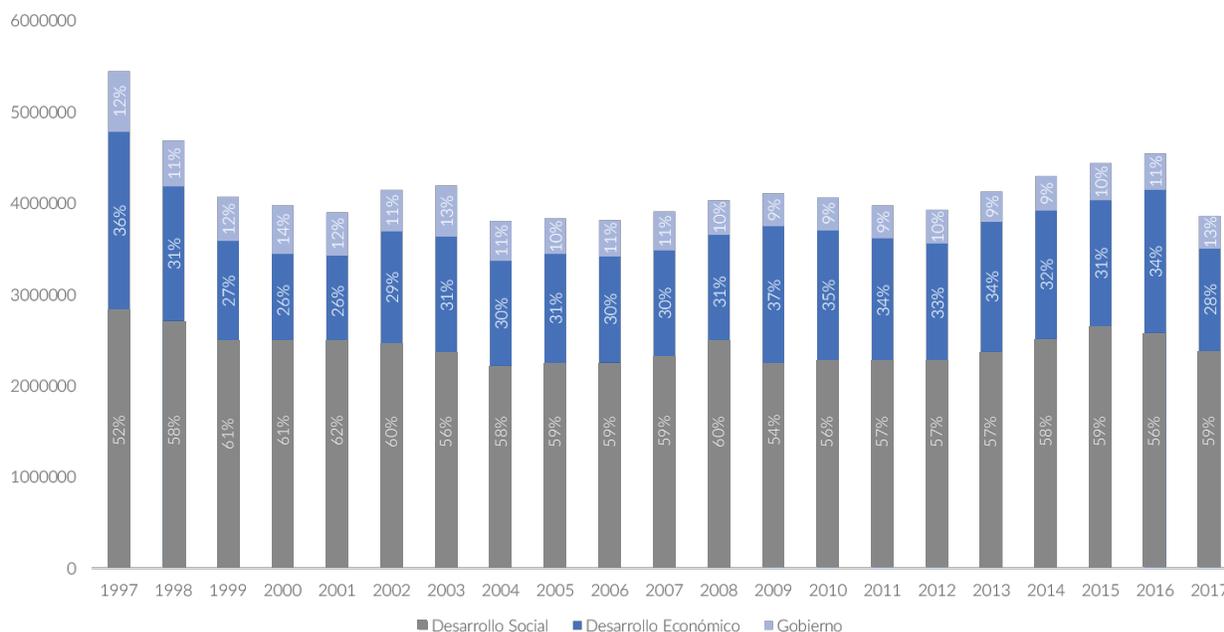


Fuente: Cuentas Públicas Federales y Presupuesto de Egresos de la Federación. 1997-1999 son cálculos elaborados con base en datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados e INEGI.

*Los porcentajes representan tasas de crecimiento entre 1997 y 2018.

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 58 por ciento del gasto programable en el periodo de estudio y mostró un incremento de 6 puntos porcentuales en 2017 con respecto a 1997, al pasar del 52 al 58 por ciento. Las funciones de desarrollo económico y gobierno representan en promedio 31 y 10 por ciento, respectivamente. Se observa una ligera tendencia en la disminución del gasto en la función de desarrollo económico desde 2009, la cual pasó de 36 por ciento del gasto programable en 1997 a 28 por ciento en 2018; Por el contrario, los montos asignados a funciones de gobierno presentaron una tendencia a la alza al pasar de representar el 10 por ciento del gasto programable en 2012, a llegar al 13 por ciento en 2017.

Gráfica 3 / Gasto programable ejercido por clasificación funcional, 1997-2017
(millones de pesos constantes, 2018)



Fuente: Fuente: elaboración propia con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

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 compatibilidad 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, con crecimientos en el rubro de gobierno y decrecimientos en el de desarrollo económico durante los últimos ejercicios.

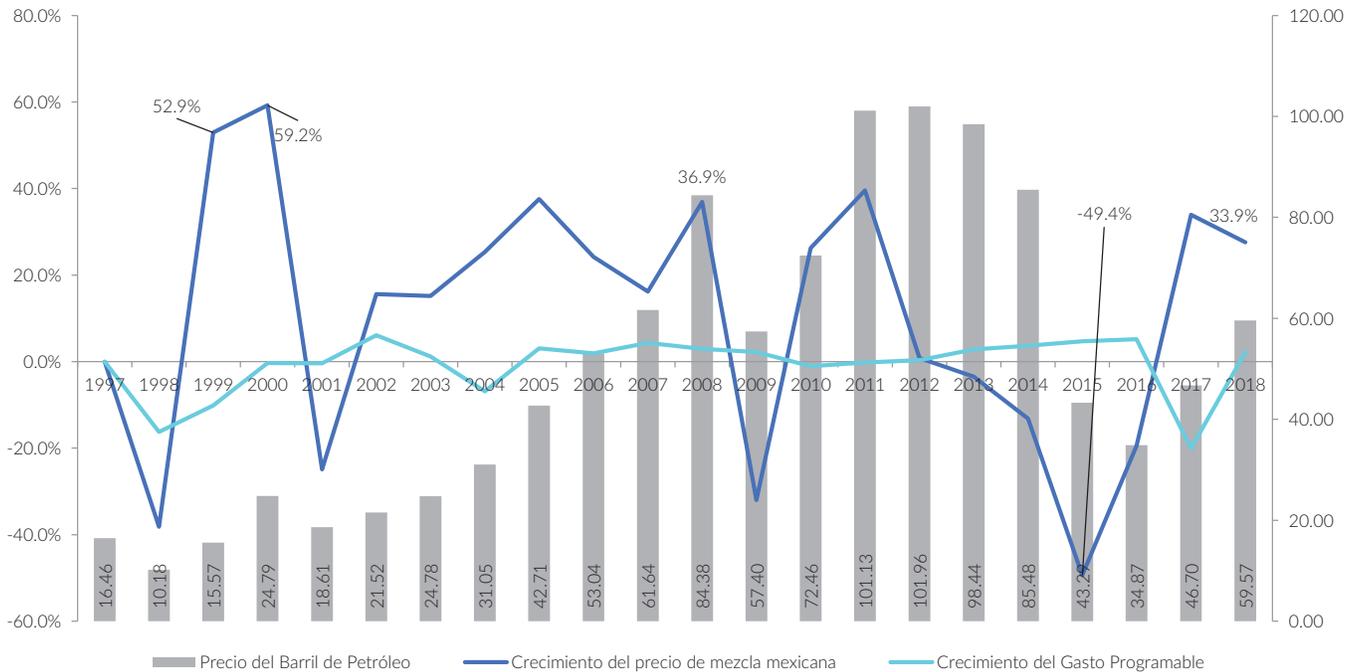
Cuadro 3 / Evolución de la clasificación funcional de desarrollo social del gasto programable, 1998-2018

1998-2002	2003	2004-2011	2012-2018
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		Agua potable y alcantarillado	Protección ambiental
Laboral		Asistencia social	Otros asuntos sociales
			Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y de 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. Por ejemplo, el crecimiento en el gasto programable de 2005 a 2008 siguió la tendencia a la alza de los precios del petróleo durante esos años. No obstante, luego de una ligera caída entre 2010 y 2012, a partir de 2013, el gasto programable continuó en aumento a pesar de la caída de los precios de la mezcla mexicana, que pasó de 102 dólares por barril en 2012 a 35 dólares por barril en 2016. Lo anterior fue posible gracias al aumento en los ingresos tributarios durante esos años. Fue hasta 2017 que el gasto programable sufrió el impacto de la caída del precio del petróleo.

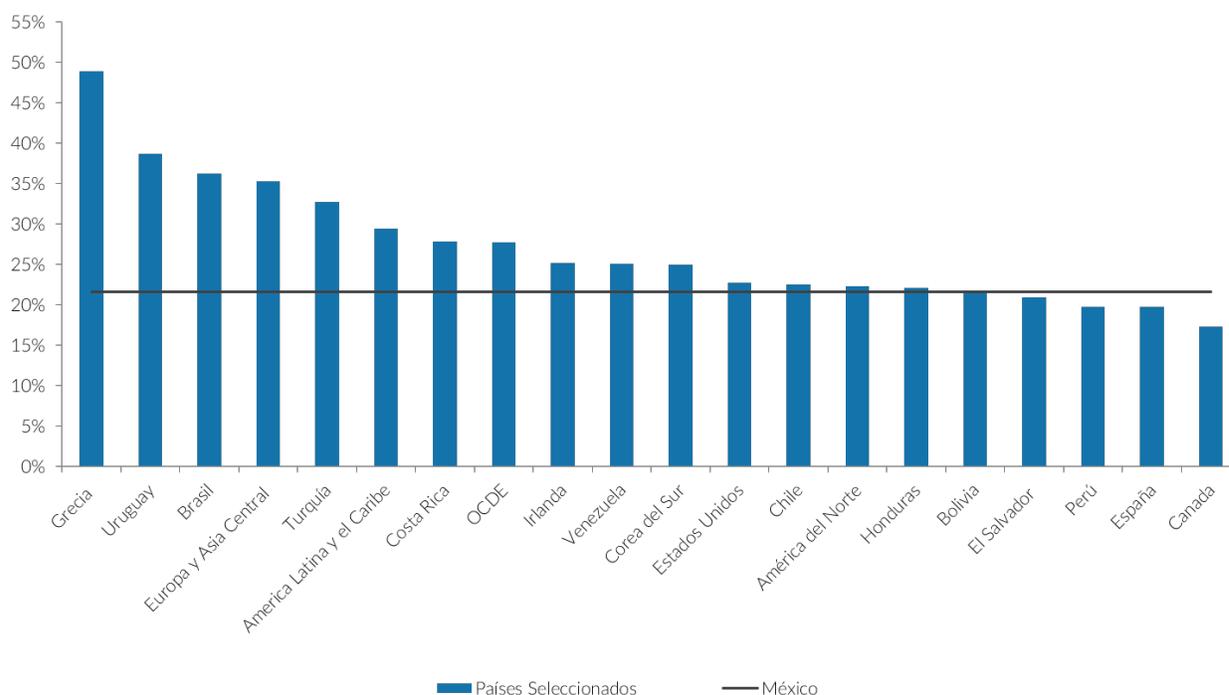
Gráfica 4 / Crecimiento del precio de barril de petróleo (mezcla mexicana) y crecimiento anual del gasto programable, 1997-2018 (variación porcentual anual)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Secretaría de Energía.

Finalmente, cabe destacar que a pesar del crecimiento pronunciado del gasto público entre 1997 y 2018 –aumentó 100.5 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.

Gráfica 5 / Gasto público de países seleccionados, 2017



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En la gráfica anterior se observa que respecto a otras economías del mundo, el gasto público en México como porcentaje del PIB (21.6 por ciento) se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE (28 por ciento) y muy por debajo de los países europeos (35 por ciento)¹⁴. Cabe destacar que esta diferencia tiene que ver con el nivel de ingresos de los distintos países: México recauda mucho menos como porcentaje del PIB en comparación con los países de la OCDE y consecuentemente su gasto es de los más bajos.

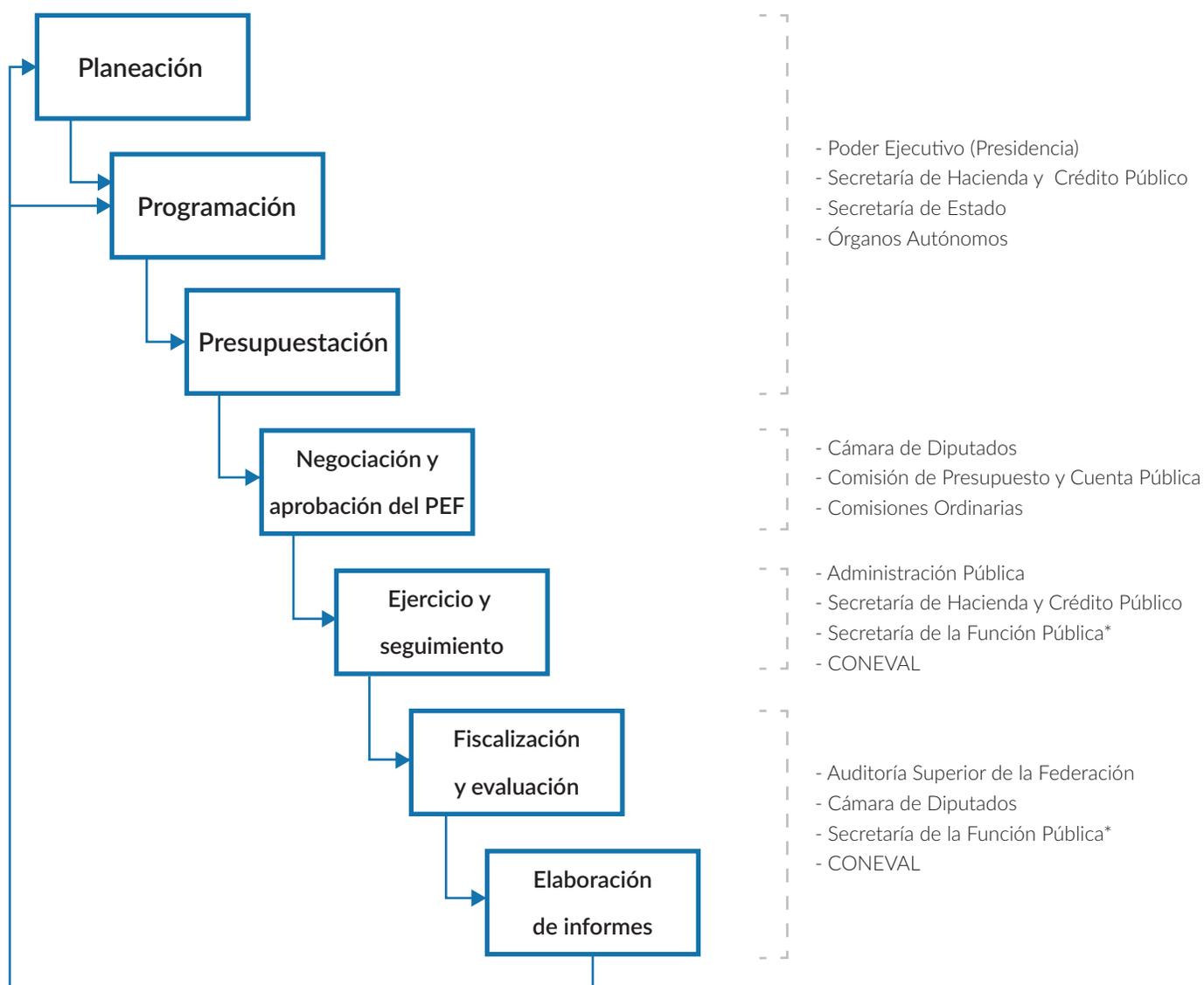
4. ¿Cómo se diseña el presupuesto de egresos?

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.

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/indicador/GC.XPN.TOTLGD.ZS>. 2017. De ahí la diferencia con la estimación del gasto público como porcentaje del PIB de la SHCP, que utiliza el gasto público total.

A continuación se muestran las modalidades del proceso de negociación del presupuesto hasta 2018 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 correctamente¹⁵. 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.

Diagrama 1 / El ciclo presupuestario en el entorno del Presupuesto basado en Resultados (PbR), vigente en agosto de 2018



Fuente: elaboración propia con base en estudios de OCDE, SHCP y UNICEF.

¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Conceptualización del GPR-PBR-SED, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx (fecha de consulta: 7 de octubre de 2013).

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 10 de abril los principales objetivos del Proyecto de Ley de Ingresos, las variables macroeconómicas 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 (PPEF), el Proyecto de la Ley de Ingresos (PLI), los escenarios macroeconómicos del siguiente año conocidos como Criterios Generales de Política Económica, 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

¹⁶. En agosto de 2013 se envió un proyecto de decreto para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual buscaba 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 publicada en el DOF el 26 de mayo de 2015 y dio origen a la Ley de Disciplina Financiera, publicada en el DOF el 27 de abril de 2016.

3. Un presupuesto balanceado como lo dispone la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006. 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 4 / Calendario de formulación presupuestaria, de acuerdo con las normas vigentes en agosto de 2018

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 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. Cuando inicia su encargo, el Ejecutivo Federal podrá enviar estos documentos a más tardar el 15 de diciembre.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el *Estudio sobre el proceso presupuestario en México*, OCDE, 2009.

Las leyes y ordenamientos que han reglamentado esta etapa del ciclo presupuestario hasta 2018 se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5 / Ordenamientos involucrados en la etapa de formulación del PPEF,
vigente en agosto de 2018**

Ordenamiento	Artículo
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 15-09-2017)</p>	<p>Art. 25. <i>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...</i></p> <p>Art. 26. A. [...] <i>Habrán 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...</i></p> <p>Art. 73. <i>El Congreso tiene facultad: [...] VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.</i></p> <p>Art. 74. IV [...] <i>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 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</i></p> <p>Art. 75. <i>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.</i></p> <p>Art. 126. <i>No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.</i></p>
<p>Ley de Planeación (última reforma 16-02-2018)</p>	<p>Art. 1. <i>Las disposiciones de esta Ley [...] tienen por objeto establecer:</i> I. <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...</i></p> <p>Art. 3. [...] <i>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.</i></p> <p>Art. 4. <i>Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo...</i></p> <p>Art. 6. <i>El Presidente de la República informará al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país [...]</i></p> <p>Art. 7. <i>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 vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.</i></p>

Art. 9. [...] la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades [...] los titulares de las Secretarías de Estado proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector [...]. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

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 ...

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...

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.

Ley Federal de
Presupuesto y
Responsabilidad
Hacendaria
(última reforma
30-12-2015)

	<p><i>Art. 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>Art. 42. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento... (Descrito en los cuadros 5 y 6).</i></p> <p><i>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.</i></p>
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (última reforma 24-04-2018)	<p><i>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.</i></p> <p><i>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...</i></p>
Ley General de Desarrollo Social (última reforma 26-01-2018)	<p><i>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...</i></p>

Fuente: elaboración propia

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.

A large, stylized number '2' graphic in a dark blue color, positioned on the right side of the page, partially overlapping the blue background.

Capítulo II

La negociación política
del presupuesto

Capítulo 2

El mayor pluralismo del Congreso mexicano modificó la lógica de negociación del presupuesto a partir de 1997. Al menos hasta 2018, 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, gobernadores, 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 cuando la Secretaría 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.

Es relevante mencionar que en esta fecha, el Ejecutivo entrega también los criterios generales de política económica, la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal y la iniciativa de Ley de Ingresos (que debe ser 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, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

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 Pleno¹. 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 noviembre y su aprobación puede ocurrir hasta fines de diciembre.²

¹ Artículo 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 apesadumados 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 aprobado. Para evitar esta situación, en 2004 se reformó el artículo 74 constitucional para adelantar el periodo de discusión y aprobación: el 8 de septiembre habría de presentarse el proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo y el 15 de noviembre —a más tardar— habría de aprobarse en la Cámara de Diputados.³ Al ampliar los plazos, esta reforma estimuló mayores negociaciones al interior de la Cámara.

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 6 / Calendario de discusión y aprobación del presupuesto de acuerdo con las normas vigentes en 2018

Fecha	Actividad
1 de abril	SHCP envía al Congreso proyecciones económicas
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 noviembre.
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. Al inicio de cada sexenio, este plazo puede extenderse hasta el 31 de diciembre.
31 de diciembre	Fecha límite para la aprobación del PEF cuando se trata del primer año del nuevo gobierno.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

² Artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En 2018 la fecha límite para enviar la propuesta de presupuesto es el 15 de diciembre ya que el presidente toma protesta el 1 de diciembre; sin embargo, a partir de 2024 la fecha de inicio de gobierno es 1 de octubre.

³ 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.

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

Cuadro 7 / Ordenamientos involucrados en la etapa de aprobación y negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación

Ordenamiento	Artículo
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 15-09-2017)</p>	<p><i>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 noviembre.</i></p>
<p>Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma 24-01-2014)</p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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....</i></p> <p><i>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...</i></p>

<p>Ley Orgánica del Congreso Federal de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 28-12-2017)</p>	<p>Art. 43. [...] 2. Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública podrán tener más de treinta miembros...</p> <p>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...</p>
<p>Reglamento de la Cámara de Diputados (última reforma 13-03-2018)</p>	<p>Art. 79. El Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes [...] 3.2 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.</p> <p>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.</p> <p>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...</p> <p>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...</p>

Fuente: elaboración propia

2. Los actores de la negociación política

Hay tres grupos de actores principales que negocian el presupuesto: el gobierno, el congreso y los gobernadores.

Poder Ejecutivo

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”.

Para los gobernadores era casi imposible gestionar fondos adicionales durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), narra un ex gobernador de la época. “Había dureza de Levy quien acordaba directamente con el presidente Zedillo y no soltaba lana para nadie. Si querías un fondo extra tenías que ver a Zedillo y si él daba la orden, entonces Levy la ejecutaba. Todo era centralizado”. La misma fuente reflexiona que, como a Zedillo “no le interesaba el liderazgo post presidencial, entonces le ‘valía madres’ quedar bien con los actores políticos”. La lógica era disciplina financiera. “Y gracias a ello hubo finanzas públicas sanas”, concluye el entrevistado.

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’”.

Según comenta 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 de la República, 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 la Secretaría de Hacienda, aunque al final Fox siempre era sensato y 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.

Un ex funcionario de Hacienda dice que Carlos Hurtado, entonces subsecretario de Egresos, fue muy relevante para mantener la disciplina financiera. Dice que agravió a mucha gente porque “no soltaba lana” y que eso explica porque muchos senadores se opusieron a ratificarlo como subgobernador del Banco de México cuando fue propuesto por el presidente Calderón en 2009. “Lo batearon porque muchos diputados de su época, ahora senadores, estaban enojados de que había sido duro con ellos. Se quejaban del mal trato que habían recibido de Hurtado”.

Un ex gobernador del PRI narra que Fox era un presidente de poca sustancia y poco interés en involucrarse a fondo en temas de políticas públicas. Con un presidente dispuesto a negociar con los gobernadores del PRI y gobernadores listos a “vender caro su amor”, el gobierno toleró un nuevo modelo de intercambio clientelar: “yo te doy a ti gobernador del PRI lana para tus proyectos y tú me ayudas a juntar los votos para aprobar el presupuesto”. El PAN compró *pax romana* pero gestó un modelo que con el paso de los años causó la “industria de los moches” y corrupción al interior del Congreso. Para los gobernadores fue una época de oro porque contaban con mayores recursos sin la interferencia del gobierno central. Un ex gobernador del PRI del sureste mexicano solía decir que aquello “era el paraíso”. Otro ex gobernador de una coalición PAN-PRD reflexiona a distancia que “se transitó del federalismo al feudalismo hacendario”.

Aunque el presidente Fox vetó el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre de 2004 debido al exceso de etiquetación de recursos que hicieron el PRI y el PRD para el presupuesto 2005, en realidad la etiquetación inicia en la administración de Fox. El número de fojas del PEF es reflejo de cómo creció la etiquetación. “Fox se aflojó”, dice un ex gobernador. “Cambio proyectos trascendentes por gobernabilidad”.

Durante la administración de Felipe Calderón (2006-2012) 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.

Llama la atención que mientras el 1 de diciembre de 2006 una turba de legisladores de oposición casi impiden que Felipe Calderón tomara protesta como presidente de México en la tribuna de la Cámara de Diputados, semanas después el presupuesto 2007 fue aprobado casi por unanimidad (95 por ciento), con el voto a favor de los partidos que habían llamado espurio a Calderón. En el caso del PRD, principal partido opositor en aquella época y que había postulado a Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República en 2006, ochenta por ciento de sus legisladores votaron a favor. Se comenta que la negociación política con ese partido se basó en la creación del programa de adultos mayores.

El gobierno había cedido a cambio de que se iniciara de forma gradual, en comunidades de menos de 2,500 habitantes.

Un factor que facilitó la construcción de mayorías durante los primeros años del gobierno de Calderón fue la “generosidad” del primer secretario de Hacienda, Agustín Carstens. Un ex colaborador suyo narra que Carstens “decía que sí a todos”. Su estilo negociador se basaba en “abrir la cartera” y así apaciguar cualquier intento opositor, sobre todo de gobernadores del PRI. El ex secretario habría relajado la cartera para construir mayorías legislativas a costa del erario público. Dos entrevistados concuerdan que era un “gran negociador” con magnífica “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. Razones económicas habrían sido propicias para contener el espíritu clientelista. Mientras en 2007, siendo Carstens secretario de Hacienda, se aprobó la reforma hacendaria que significó recursos adicionales por más de cien mil millones de pesos, en 2009 se desató una crisis económica mundial y Cordero —como secretario a partir de fines de aquel año— tuvo que aplicar recorte de gastos y la subsecuente reducción de 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”. Un gobernador del PRI de aquella época dice que el gobierno de Calderón siempre mostró buena disposición para escuchar a los gobernadores. “Calderón era sensato, sus secretarios accesibles. Si presentabas un proyecto bien armado, te apoyaban”. Y añade que también podías ir al Congreso a cabildear.

Aunque los gobernadores podían cabildear en el Congreso, igual que con Fox, un entrevistado dice que la administración de Calderón metió más orden en el proceso de negociación. Si con Fox el proceso asemejaba un Montessori, con Calderón privilegiaron el dialogo con los coordinadores parlamentarios y también con los gobernadores. La etiquetación se dio en el seno de las comisiones, pero la Comisión de Presupuesto las filtraba. Sin embargo, un ex funcionario de Hacienda en la administración de Peña Nieto dice en retrospectiva que con Calderón la negociación del presupuesto fue un “teatro”. Hacienda mandaba muchos rubros en cero —por ejemplo campo, universidades, fondos regionales y carreteros— y la gestión de los diputados era regresarlos a los niveles del año previo. Otro funcionario, pero de la administración de Calderón, narra que así se hacía para contener los ánimos “alcistas” del PRI: “si tu mandabas las cifras correctas corrías el riesgo de que te las duplicaran sin que hubiera dinero para fondear nuevos montos [...] era un juego conocido: tu subestimas las cantidades reales de las partidas de más atractivo político, sabiendo que los diputados las van a aumentar [...] De esa forma ellos se cuelgan la medalla y tu logras su voto aprobatorio”.

La administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) mantuvo algunos elementos de la lógica negociadora de los gobiernos anteriores, pero modificó otros. Por una parte, se mantuvo la lógica de la repartición de la “piñata”, eso es, destinar fondos de atractivo político para gobernadores y legisladores a cambio de su voto. Sin embargo, se observan reglas nuevas. Uno, la Secretaría de Hacienda sería nuevamente el eje rector de las negociaciones. Con ello se acabaron las pasarelas de gobernadores y alcaldes en la Cámara de Diputados para gestionar recursos de forma directa. A fines de 2012, por ejemplo, no hubo ya visitas al Congreso: la señal del nuevo equipo de gobierno fue clara: “no se equivoquen, la puerta es Hacienda”. Dos, la negociación del presupuesto sería un ingrediente de las negociaciones del Pacto por México —un esquema de acuerdos políticos que se estableció en los primeros dos años del gobierno de Peña Nieto para sacar adelante varias de las llamadas reformas estructurales—. Tres, los presidentes nacionales de los partidos serían el eje decisor de la negociación presupuestaria, puesto que ellos eran los interlocutores del gobierno en el grupo compacto del Pacto por México. En ese esquema, los diputados pasarían a segundo plano (al menos durante el primer trienio 2012-2015). Cuatro, como se narra en el capítulo VI, se crearon fondos al interior del ramo 23 para cultura, infraestructura deportiva y pavimentación, de libre asignación para los legisladores. Esos fondos sumaron alrededor de 10 mil millones de pesos cada año y se asignarían por grupo parlamentario y cada coordinador decidiría su distribución. Podía ser parejo o diferenciado. Para muchos se institucionalizaron así los “moches”.

Un funcionario de Hacienda del gobierno de Peña Nieto comenta que hubo más realismo en la estimación del presupuesto por parte del Ejecutivo. “Desde antes de tomar posesión en diciembre de 2012 nos sentamos con los gobernadores para revisar sus proyectos. La negociación siguió existiendo, pero ahora se realizaba antes de presentar el proyecto de presupuesto, no después, como ocurría con Fox y Calderón”. (Un gobernador del PRI dice que con Calderón también había consultas con los gobernadores antes de presentar el proyecto de presupuesto). Según el funcionario, con Peña Nieto se presupuestó mejor en temas como campo, indígenas, mujeres, fondos metropolitanos, entre otros. Como resultado de mayor orden en la negociación y más realismo en las cifras, el tamaño de la “piñata” se habría reducido —según el mismo entrevistado— de un promedio de 120 mil millones de pesos a 30 o 40 mil millones. Concluye: “con Felipe Calderón la Secretaría de Hacienda se beneficiaba porque muchos recursos se subejercían porque el presupuesto estaba mal hecho o porque el Congreso metía proyectos sin registro. Con Peña Nieto ese subejercicio se redujo”.

El asunto que más controversia causó durante el sexenio 2012-2018 fueron los llamados “moches” (se aborda con detalle en el capítulo VI). Si bien es cierto los 10 mil millones de pesos de libre asignación que se gestaron en ese periodo son un monto menor respecto a la piñata que se repartía en los gobiernos anteriores, su efecto corruptor fue enorme. Un ex funcionario de Hacienda admite que se “pulverizó la corrupción porque enviaste a muchos municipios del país un modus operandi: recibe dinero para esta obra pero contrata a tal o cual empresa, siempre con la complicidad de arriba y eso fue fatal”.

Aunque los fondos de libre asignación tenían como objetivo apoyar a los gobiernos de las entidades de los diputados, en la realidad muchos usaron sus fondos para apoyar a gobernadores o alcaldes de otras entidades (al mejor postor, o sea, a quien ofreciera una mejor comisión). Un ex legislador del PRI comenta que en la LXIII Legislatura (2015-2018) su grupo parlamentario estableció reglas internas para contener el abuso de esos moches y que el PAN y otros grupos se opusieron a eliminar los fondos del ramo 23, incluso a transparentarlos. Según la crónica, el coordinador de los diputados del PAN se negó a ordenar esos fondos porque enfrentaría una “rebelión interna”.

La institucionalización de los “fondos de los moches” corrompió la labor legislativa. Aunque no todos los legisladores usaron de forma corrupta sus recursos, el hecho es que el ejercicio de libre asignación distrajo la atención de los legisladores en la negociación del presupuesto: en lugar de revisar las propuestas del gobierno, muchos diputados se dedicaban a administrar sus prerrogativas individuales y cobrar comisiones a los gobernadores o alcaldes a quienes canalizaban sus fondos. El gobierno obtenía así, igual que con Calderón y Fox, luz verde para sus proyectos prioritarios y a cambio daba “cacahuates”, según expresión de un funcionario de Hacienda. Como resultado, la Cámara de Diputados y la Comisión de Presupuesto no ejercieron correctamente la labor de seguimiento del ejercicio del gasto.

Congreso

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. Esta comisión es el cuerpo principal de decisión en el proceso de modificación del PEF. 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 del 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:⁴

- 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.

⁴ “Diagnóstico de Negociación Presupuestaria: Propuestas para Fortalecer la Transparencia y la Rendición de Cuentas”. *Cuadernos de Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*, 2004, p. 39.

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 por parte de legisladores 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.⁵

La Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados también juega un papel relevante en este proceso, ya que es la encargada de analizar, corregir y dictaminar la Ley de Ingresos de la Federación. Con base en ella se realizan las estimaciones presupuestarias y se construye el PEF. De acuerdo a entrevistas realizadas, la Comisión de Hacienda y Crédito Público tiene incentivos para realizar sobreestimaciones en la Ley de Ingresos de la Federación, pues esto permite establecer un tope de gasto más alto a los ramos y programas discretivos incluidos en el PEF. La Ley de Ingresos de la Federación debe ser analizada, discutida y aprobada también en el Senado de la República. Sin embargo, en la práctica, los senadores no realizan cambios sustanciales o modificaciones al proyecto y lo regresan aprobado a la cámara de origen. Esto también explica las negociaciones previas de la Ley de Ingresos.

Otros actores al interior de la Cámara de Diputados han sido el presidente de la Junta de Coordinación Política y los coordinadores de los grupos parlamentarios. Estos últimos son quienes cierran los acuerdos generales de la negociación del presupuesto con el Secretario de Hacienda y en ocasiones tienen mayor peso que los propios integrantes de la Comisión de Presupuesto. Asimismo, los coordinadores parlamentarios son los encargados de asignar a los diputados en comisiones legislativas dentro de la Cámara y están a cargo de la repartición de recursos de la “piñata” —la bolsa negociable— para cada uno de los legisladores de sus partidos.

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 en la LXI Legislatura (2003-2006) y 85 en la LXII (2009-2012). Sin embargo, para las siguientes dos legislaturas se observa una disminución importante en el número de legisladores de la CNC. En la LXII (2012-2015) se identifican únicamente 14 diputados y ocho en la LXIII (2015-2018). Un ex gobernador cercano a temas del campo comenta que el poder clientelar de ese sector ha disminuido a medida que el presupuesto enfoca más proyectos para hacer al campo más productivo y competitivo, y ello ha significado menos dinero para programas de apoyo a liderazgos regionales.

⁵ *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.

Los gobernadores

Otros actores que también cuentan con gran incidencia en el proceso de negociación son los gobernadores, quienes se convirtieron en la década de 2000 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 a partir de las reuniones de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) durante los años 2002-2003, 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 gobernador del PRI dice que una razón central del surgimiento de la Conago fue la actitud de Gil Díaz, Secretario de Hacienda. “No tenía tacto. Recuerdo bien que en alguna ocasión anunció que se había caído la recaudación y que si los estados participábamos de las ganancias, cuando hay excedentes, también debíamos participar de las pérdidas. Y nos quiso quitar casi el 18% de las participaciones”. Y añade: “Por eso surgió la Conago, para pelear un reparto más justo de los ingresos y de los excedentes petroleros”.

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.

Cabe destacar que los gobernadores son altamente dependientes de los recursos que la Federación les transfiere, de ahí la importancia que conceden a negociar con el gobierno federal y el Congreso. En promedio, el 90% de los recursos disponibles de las entidades federativas son transferencias federales, mientras que el 10% son recursos propios. A cambio de negociar mayores recursos, los gobernadores se involucran en la negociación del presupuesto mediante los diputados de sus entidades y, en ocasiones, condicionan su voto a favor de las propuestas legislativas del Ejecutivo a cambio de beneficios para sí y para el gobierno de su entidad (cuando son de partidos de oposición).

Durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, 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, “la negociación del presupuesto iba 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”.

La década del 2000 fue la época de oro del cabildeo en los pasillos del Congreso, no solo para gobernadores en busca de mayores fondos, sino en general para cabilderos de diversas industrias y sectores. Por una parte, el PRI era una oposición muy fuerte que podía modificar iniciativas de ley o bloquearlas, y era un aliado natural de muchos grupos privados o políticos; asimismo, el PRI contaba con dos decenas de gobernadores, cientos de alcaldes y la mayoría de los congresos locales, lo que le daba enorme peso político. Por otra parte, tanto Fox como Calderón permitieron, o simplemente no pudieron evitar, que el Congreso fuera una arena real de decisión en muchos temas, notoriamente el presupuestario, a pesar de que Hacienda siguiera teniendo la última palabra en muchas peticiones de recursos.

Como parte de esa época de oro del Congreso, los gobernadores y alcaldes desfilaban durante las semanas previas a la votación del proyecto presupuestario en busca de recursos para proyectos especiales. Un ex coordinador parlamentario narra que traían comida de sus entidades (ferias culinarias) e invitaban a legisladores y asesores de todas las bancadas a sendas comilonas en los jardines y explanadas del Palacio de San Lázaro. Los gobernadores hacían campaña a favor de proyectos de su entidad y, de esa forma, los legisladores —sin importar su filiación política— apoyaban las labores de cabildeo de sus gobernadores. “Era un discurso vendedor obtener lana para la entidad, no para el partido”.

Durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón hubo acusaciones de que algunos gobernadores pagaban comisiones a diputados por “bajar” recursos a sus entidades⁶; pero también las hubo respecto a legisladores que de manera proactiva “extorsionaban” a presidentes municipales a quienes ofrecían recursos presupuestarios a cambio de comisiones: se han mencionado pagos que podían ir desde el 10 hasta el 35 por ciento de los recursos extras que se gestionaban para un municipio, o bien, también se ofrecían recursos a cambio de que el ayuntamiento contratara a determinada constructora para llevar a cabo la obra pública.⁷

⁶ 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.

⁷ 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 presupuestales 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.

Durante la administración de Peña Nieto se acabaron las pasarelas de gobernadores en la Cámara de Diputados. No significa que los gobernadores hayan dejado de ser actores de la negociación, sino que ésta se trasladó de sitio y de momento. Con Peña Nieto quien entablaba la negociación era Hacienda directamente con los mandatarios estatales antes de presentar el proyecto de presupuesto. En efecto, las pasarelas y las comilonas que organizaban los gobernadores terminaron en 2011. Para la negociación del PEF 2013, ocurrida a fines de 2012, ya no se observa ese activismo. “No se equivoquen, la puerta correcta es Hacienda, no la Cámara”, habría sido el mensaje del equipo del nuevo gobierno.

El hecho de que la SHCP haya sido el puente directo con los gobernadores redujo sensiblemente la capacidad de decisión de los diputados. Según un consultor que ha trabajado en temas presupuestarios y ayudado a diversos gobernadores en sus tácticas de negociación, el gobierno de Peña Nieto solo dejó margen de intervención a los diputados en caminos rurales, pavimentación y obras deportivas para municipios, fondos del Ramo 23 que en la segunda mitad del sexenio se consolidaron en tres fondos a través del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece).

Un asunto que ha sido muy relevante en la relación política del gobierno federal con los gobernadores, tanto en la era panista como la de Peña Nieto, son las transferencias adicionales o apoyos extraordinarios para el cierre de ejercicio fiscal que Hacienda canaliza a los estados, generalmente durante los meses de noviembre y diciembre, que se transfieren a través de diversos ramos como el 11 o el 23, como ingresos extraordinarios no regularizables. Los montos de apoyo han variado entre 25 y 35 mil millones de pesos en los años del sexenio 2012-2018 y los estados los usaron para pagar nómina de maestros, aguinaldos, seguridad. Se trata de mini rescates anuales que han gestado incentivos perversos porque los gobernadores saben que Hacienda cubre los faltantes a fines de año. A cambio, los gobernadores apoyan para que los legisladores de sus entidades aprueben el presupuesto.

Caso Chihuahua

En enero de 2018, el gobernador de Chihuahua, Javier Corral, acusó a la SHCP de negarle recursos extraordinarios para el cierre del ejercicio fiscal 2017, en represalia por las acusaciones que el gobierno chihuahuense había realizado por corrupción y desvío de recursos con fines electorales contra el ex Gobernador de la entidad, César Duarte, del PRI

Los recursos extraordinarios para las entidades provienen del Fondo para el Fortalecimiento Financiero (Fortafin) del Ramo 23 dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, y su adjudicación se realiza de manera discrecional por parte de la SHCP, ya que no existen reglas o fórmulas que prevean una distribución equitativa entre las entidades federativas como sí sucede con otros fondos del propio Ramo 23.

En 2016, el Fortafin tuvo un monto aprobado de 1,560 millones de pesos y al cierre de dicho ejercicio fiscal ejerció 65,000 millones de pesos; es decir, sobre ejerció más de 63,500 millones de pesos respecto al aprobado. En el mismo caso se encuentra el ejercicio fiscal 2017, ya que su monto aprobado fue de 3,244 millones de pesos y al tercer trimestre del año había ejercido la cantidad de 32,806 millones de pesos.

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP, Cuentas Públicas y notas de prensa.

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.

Un consultor cercano a la negociación del presupuesto dice que en los sexenios de Fox y, sobre todo, con Felipe Calderón, hubo despachos o personeros que operaban directamente por encargo de algunos funcionarios corruptos de SHCP para ofrecer dinero extra a estados y municipios por una comisión del 10 por ciento pagadera en efectivo. “Con EPN eso bajó mucho, pero no se erradicó del todo. En la medida que SHCP centralizó todo y que los diputados directamente negociaban sus comisiones, desplazaron a los despachos”.

Diagrama 2 / Los actores en la formulación y la negociación presupuestal



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 República, 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. En general, los proyectos más rentables políticamente han sido carreteras y caminos rurales, pavimentación, canchas deportivas, proyectos hidráulicos, diversos programas del campo y de desarrollo social, universidades públicas, hospitales, arte y cultura y apoyo a organizaciones altruistas.

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 de agua potable, alcantarillado, saneamiento e infraestructura hídrica. Pero sobre todo, les interesa incrementar los recursos de los programas del ramo 23 que se transfieren a los estados y municipios vía convenios.

Los recursos del Ramo 23 que se transfirieron durante el periodo de estudio a los estados y municipios, de acuerdo a un entrevistado, refleja los resultados de la negociación política del presupuesto. Este ramo presenta un crecimiento a partir del final del sexenio de Vicente Fox y ha mantenido esta tendencia de crecimiento desde entonces. A través de este ramo, los gobernadores obtienen un gran porcentaje de los recursos para obras de infraestructura que pueden ejercer de manera directa, así como los de saneamiento o fortalecimiento financiero que pueden emplear de manera discrecional. Tal es el caso de los fondos de desarrollo regional, fondos metropolitanos, fondos de pavimentación y espacios deportivos, entre otros.

4. El contexto político de la negociación del presupuesto

Durante la época de hegemonía del PRI en el siglo XX, la aprobación del presupuesto asemejaba más un proceso de “imposición” 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 ⁸.

Los dictámenes de la Comisión de Presupuesto 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

⁸ Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, señalan que aunque a partir de 1997 se observa una mayor influencia del Congreso para modificar la propuesta presupuestal 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 presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en *Política y Gobierno*, vol., V, núm. 2, segundo semestre de 1998.

Hacienda que participó en su diseño, comentó: “Queríamos descentralizar y hacer más obvios los mecanismos. También queríamos dismantelar 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 creó 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, dentro del Ramo 33, 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. Esta fragmentación 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.

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)”.

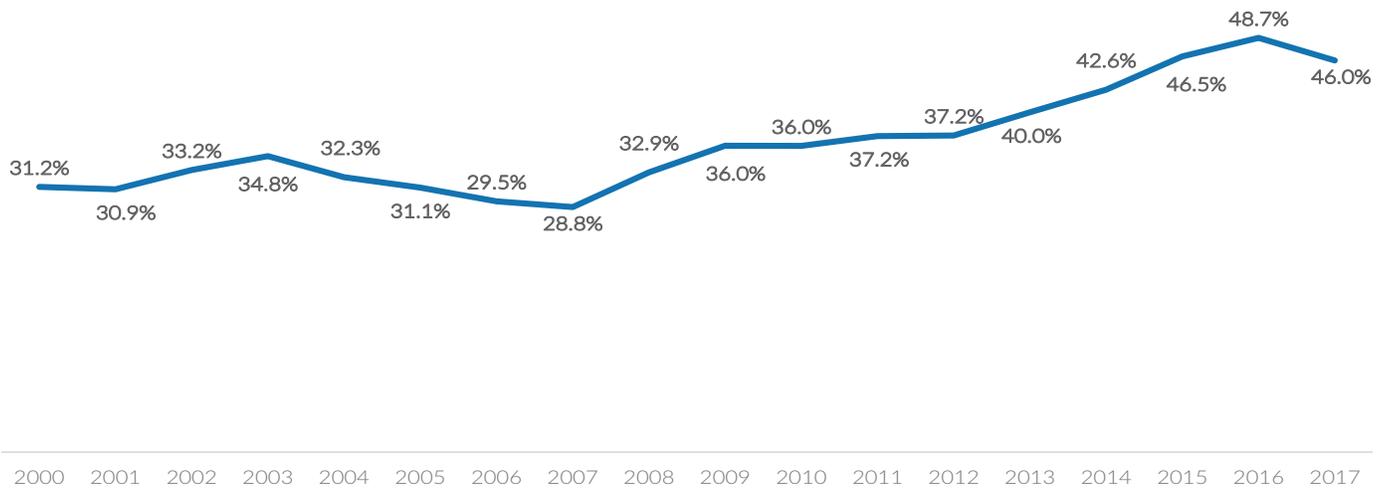
La visión de Hacienda es distinta. Un ex funcionario asegura que Gil Díaz efectivamente era miembro del PRI, más no un militante activo. Pero a diferencia del PRI que aún en la oposición mantenía sentido de unidad, el PAN como partido en el gobierno no actuaba al unísono de Hacienda. “No sentíamos el 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”.⁹

Durante el gobierno de Peña Nieto la lógica fue semejante, aunque los roles se invirtieron. Un ex gobernador del PRI narra que la necesidad del presidente de lograr la aprobación de las reformas estructurales del Pacto por México provocó que los gobernadores de oposición fueran los “consentidos” del gobierno, a quienes se les daba mejor trato que a los del PRI: “Eso causaba molestia entre nosotros, los de casa, porque bastaba con que un gobernador del PAN o del PRD alzara la voz para que el gobierno lo atendiera”. Además, la instrucción de no hacer alegatos en el Congreso les restó a todos los gobernadores capacidad de gestión. En contraste, “los gobernadores del PRI vivíamos en el paraíso con presidentes panistas”, dijo un ex mandatario durante los primeros años del milenio. La lógica era la inversa con Fox y Calderón: el gobierno consentía a los del PRI para que sus diputados aprobaran el presupuesto y eso causaba malestar entre muchos legisladores panistas.

Otro factor que moldeó la negociación del presupuesto durante la segunda mitad del sexenio de EPN fue la caída del precio del petróleo y la mayor deuda. Para moderar los efectos, el gobierno federal implementó medidas para mantener la estabilidad de las finanzas públicas a partir de 2015. El gobierno planteó un esquema de austeridad con una contención del gasto público y lanzó la promesa de no aumentar impuestos en el tiempo restante de la administración. Esta decisión implicó presiones presupuestarias, lo que motivó la contratación de deuda adicional. El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público pasó del 31.2% del PIB en 2012, al 46.5% del PIB en 2015 y para 2017 concluyó en 46%.

⁹ Elmañana.com, 24 de octubre de 2009.

Gráfica 6 / Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público como porcentaje del PIB (2000-2017)

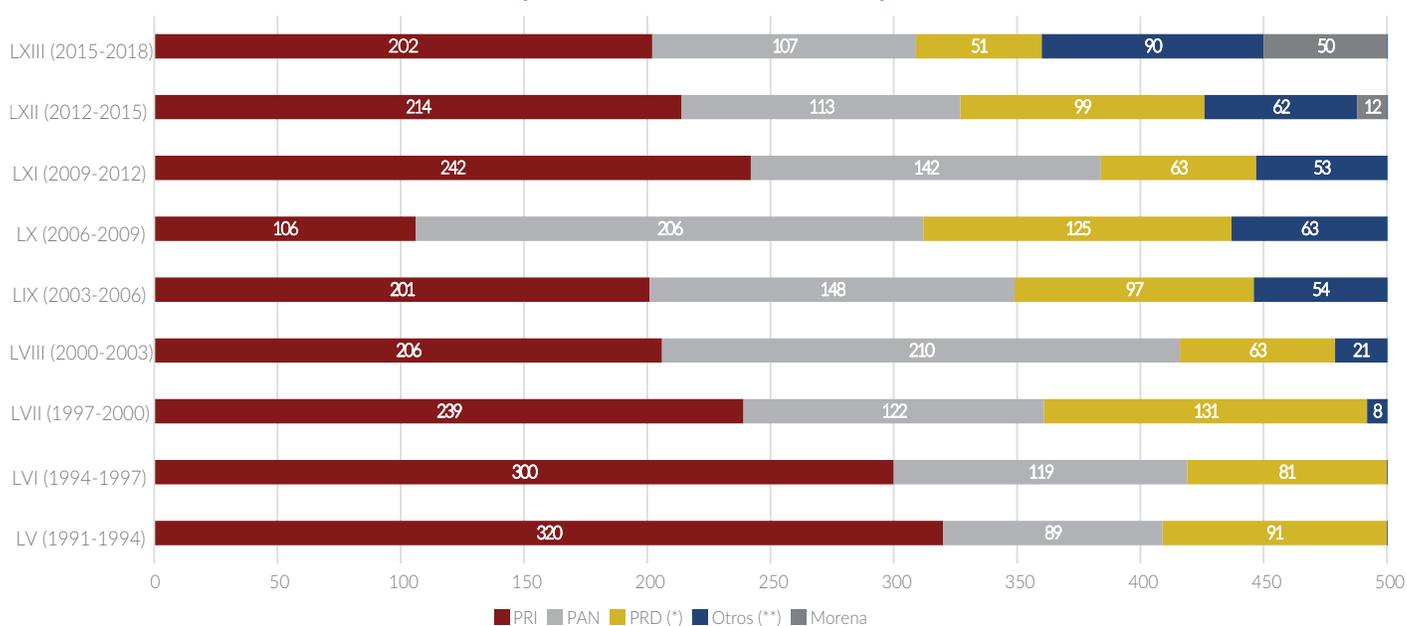


Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas, SHCP.

5. Integración y composición de los órganos legislativos

En la gráfica 7 se presenta la composición de los partidos en la Cámara de Diputados desde los años noventa hasta 2018. 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 (PRI, PAN y PRD). A partir del 2015, con la creación del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el PRD perdió fuerza como representante de la izquierda en México, al perder un buen número de escaños a manos del nuevo partido. En las elecciones de 2015, primer ejercicio electoral de Morena, éste logró 35 escaños en la Cámara de Diputados. En esa elección, el PVEM también presentó un buen desempeño con una ganancia de 18 diputados. El gran perdedor de estas elecciones fue el PRD con una disminución de 48 escaños.

Gráfica 7 / Composición de la Cámara de Diputados, 1991-2018



Fuente: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) y Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. Última actualización al 30 de julio de 2018.

* 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 necesaria para aprobar, por sí misma, los dictámenes legislativos.

Del mismo modo es relevante analizar la composición de la Comisión de Hacienda y Crédito Público (CHCP), que es la encargada de la aprobación de la Ley de ingresos. En el cuadro 9a se muestra la distribución y se sombrea el porcentaje del partido del presidente de la CPCP, y en el 9b se hace lo mismo para la CHCP.

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 (08-05-2018), 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 9a / Composición de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública,
1994-2018 (porcentaje de integrantes)**

Legislatura	PAN	PRI	PRD	Morena	Otros*	Total	Integrantes
LVI (1994-1997)	23.30%	60.00%	13.30%	0.00%	3.30%	100%	30
LVII (1997-2000)	23.30%	46.70%	23.30%	0.00%	6.70%	100%	30
LVIII (2000-2003)	40.00%	43.30%	10.00%	0.00%	6.70%	100%	30
LIX (2003-2006)	30.00%	40.00%	16.70%	0.00%	13.30%	100%	30
LX (2006-2009)	33.30%	21.20%	27.30%	0.00%	18.20%	100%	33
LXI (2009-2012)	24.40%	46.30%	17.10%	0.00%	12%	100%	41
LXII (2012-2015)	22.00%	41.50%	22.00%	0.00%	15%	100%	41
LXIII (2015-2018)	24.39%	41.46%	9.76%	9.76%	14.63%	100%	41

* PVEM, PANAL, PASC y diputados independientes.

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

**Cuadro 9b / Composición de la Comisión de Hacienda y Crédito Público,
1994-2018 (porcentaje de integrantes)**

Legislatura	PAN	PRI	PRD	Morena	Otros*	Total	Integrantes
LVI (1994-1997)	23.33%	60.00%	10.00%	0.00%	6.66%	100%	30
LVII (1997-2000)	20.00%	43.33%	30.00%	0.00%	6.70%	100%	30
LVIII (2000-2003)	29.16%	50.00%	12.50%	0.00%	8.00%	100%	24
LIX (2003-2006)	32.14%	46.42%	14.28%	0.00%	7.30%	100%	28
LX (2006-2009)	36.36%	24.24%	24.24%	0.00%	15.20%	100%	33
LXI (2009-2012)	30.00%	46.60%	10.00%	0.00%	13%	100%	30
LXII (2012-2015)	22.50%	40.00%	22.50%	0.00%	15%	100%	40
LXIII (2015-2018)	24.64%	46.15%	12.82%	5.12%	11.63%	100%	39

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

Dado que la Comisión de Presupuesto concentra el proceso de discusión y aprobación del PEF, es importante analizar su composición interna, particularmente en las posiciones de presidente y secretarios, y contrastarla con la composición de la Comisión de Hacienda. De acuerdo con varios testimonios, las fuerzas políticas en el Congreso suelen alternar el poder con el que cuentan entre las dos comisiones mencionadas. Durante los últimos tres periodos legislativos se observa que mientras el PRI estuvo al frente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la Comisión de Hacienda y Crédito Pública fue presidida por el PAN.

Cuadro 10 / Membresía de los presidentes de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, 1991-2018

Legislatura	Partido en el Gobierno	Partido con mayoría en la CPCP	Partido del presidente de la CPCP	Partido del Presidente de la CHCP
LVI (1994-1997)	PRI	PRI	PRI	PRI
LVII (1997-2000)	PRI	PRI	PRD	PRI
LVIII (2000-2003)	PAN	PRI	PAN	PRI
LIX (2003-2006)	PAN	PRI	PRI	PAN
LX (2006-2009)	PAN	PAN	PAN	PRI
LXI (2009-2012)	PAN	PRI	PRI	PAN
LXII (2012-2015)	PRI	PRI	PRI	PAN
LXIII (2015-2018)	PRI	PRI	PRI	PAN

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

Como se observa, entre 1994 y 2018 la posición de presidente de la Comisión de Presupuesto estuvo repartida entre las dos principales fuerzas políticas, PRI y PAN, con excepción de la LVII Legislatura, en la que le correspondió la presidencia al PRD. En cuanto a las posiciones de secretarios, el número ha variado y los cargos se ocuparon por los tres principales partidos políticos, dejando espacios en algunas ocasiones a otros como el PVEM, PANAL, Convergencia y PT.

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. Como se observa en la tabla, el PRI tuvo la presidencia de esta comisión entre 2009 y 2018, a pesar de que entre 2009 y 2012 gobernaba el PAN.

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 que imperó en México en las últimas décadas generó una curva de aprendizaje ascendente pero que se reiniciaba 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”.

La reelección legislativa

La reelección legislativa consecutiva estuvo contemplada en el ordenamiento jurídico mexicano desde el siglo XIX. Su precedente puede rastrearse en las constituciones de 1824, 1836, 1843 y 1857, la cual estuvo vigente hasta la Revolución de 1910. De hecho, antes de 1917, la reelección era una práctica común; por ejemplo, de los 1,374 diputados que hubo entre 1876 y 1912, se reeligió el 47%.¹

La reelección legislativa también estaba contemplada de forma parcial en el texto constitucional de 1917, pues la prohibición explícita de la reelección —derivada del lema revolucionario “sufragio efectivo, no reelección”— sólo hacía referencia al presidente de la República. En su versión original, el artículo 59 de la Constitución del 17 solamente establecía que “para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 35 años cumplidos el día de la elección”. No obstante, en la práctica se hizo menos frecuente, de los 2,193 diputados que hubo entre 1917 y 1934, se reeligió el 26%.²

Una reforma constitucional publicada el 20 de abril de 1933, introdujo la prohibición de la reelección para los legisladores federales y locales. El nuevo artículo 59 establecía que:

“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en el ejercicio; pero los Senadores y Diputados Proprietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”

Fue hasta la reforma política de 2014 que se reintrodujo la reelección legislativa, tanto en el ámbito federal como en el local. El argumento para retomarla fue, en pocas palabras, que esto hacía más efectiva la rendición de cuentas y que aumentaría la profesionalización de los legisladores. Sobre este último punto, es cierto que el nivel de experiencia legislativa de los miembros del Congreso ha sido relativamente baja. En la legislatura LXIII (2015-2018), por ejemplo, solamente el 21% de los diputados y el 62% de los senadores tenían experiencia como legisladores federales.³

De acuerdo con esta reforma, los legisladores electos en 2018, tanto diputados federales como senadores, tendrán la opción de reelegirse en 2021 y 2024, respectivamente. No obstante, en la mayoría de las entidades la reelección legislativa se hizo efectiva de forma gradual a partir de 2016 y 2017. De los 27 congresos locales que se renovaron en 2018, en 24 sus integrantes ya pudieron ser reelectos;⁴ esto es, 931 diputados. Sin embargo, solamente 187 (20%) buscaron la reelección.⁵

¹ Visión legislativa, “Experiencia y reelección legislativa en Diputados 1917-2000”, Numeralia, 16 de abril de 2014. Consulta en: <https://bit.ly/2MiFETv>

² Luis Godoy, “Reelección en la Cámara de Diputados, 1917-1934. Federalismo y ambición política”, Tesis asesorada por Eric Magar, ITAM. Consulta en: <https://bit.ly/2BgOHPN>

³ Integralia, Reporte Legislativo número 7 (septiembre 2015 – agosto 2016). Consulta en: <https://bit.ly/2ckxmUI>

⁴ Cálculo propio con base en la información publicada en “Reelección legislativa a nivel local”, IMCO, agosto de 2016. Consulta en: <https://bit.ly/2Mxi5pm>

⁵ Magali Juárez, “Pueden reelegirse 2 mil 311 cargos, pero sólo 550 lo intentarán”, El Financiero, 9 de abril de 2018. Consulta en: <https://bit.ly/2EvITP1>

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 11 se observa que las votaciones a favor en lo general, incluso en un entorno de gobierno dividido, han sido muy 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).

PEF	% en la Votación	% A favor	% En contra	en la discusión del PEF	Presidente
1990	78%	84%	16%	ND	48%
1991	76%	65%	35%	ND	48%
1992	63%	89%	11%	ND	36%
1993	70%	80%	20%	ND	36%
1994	77%	76%	24%	ND	36%
1995	58%	96%	4%	ND	60%
1996	83%	67%	33%	ND	60%
1997	76%	73%	27%	ND	60%
1998	95%	72%	28%	2	48%
1999	94%	73%	27%	6	48%
2000	98%	95%	2%	14	48%
2001	96%	100%	0%	10	42%
2002	84%	99%	0%	18	42%
2003	94%	90%	9%	43	42%
2004	94%	79%	20%	57	30%
2005	92%	70%	30%	46	30%
2006	93%	79%	20%	62	30%
2007	95%	95%	4%	27	42%
2008	92%	98%	1%	22	42%
2009	96%	91%	9%	45	42%
2010	93%	94%	5%	33	29%
2011	94%	96%	3%	40	29%
2012*	92%	92%	6%	48	29%
2013	95%	97%	2%	19	43%
2014	98%	96%	4%	41	43%
2015	94%	98%	2%	42	43%
2016	97%	91%	8%	72	41%
2017	95%	92%	8%	58	42%
2018	93%	89%	11%	77	40%

Fuente: Diario de Debates 1990-1997, Gaceta Parlamentaria 1998-2007 e INFOPAL 2009-2018.

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.

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 Congreso. 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 de presupuesto: entre 2004 y 2006, 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 sinnúmero 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 emitió 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: el 30 de julio de 2004 se había promulgado una reforma al artículo 74 constitucional, fracción IV, 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”.

Un ex gobernador dice que la etiquetación en 2004 fue “por las exageraciones y distorsiones que metieron el PRI y el PRD”. Menciona un ejemplo de Tabasco, entidad a la que le habían autorizado “¡la construcción de 10 albercas olímpicas!” Y concluye: “Era un tráfico de dinero muy cabrón”. Un ex funcionario de Hacienda dice que la etiquetación se hizo principalmente por parte de los diputados del PRI, encabezados por Manlio Fabio Beltrones, entonces presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, así como su operador político Jesús Alberto Cano Vélez”. El ex funcionario dice que en aquel momento se comentó que ambas personas “vendían etiquetas y los servicios de la consultora regional”. Según el entrevistado, este es el inicio de los moches que se perfeccionarían después.

A partir de fines 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 clientelistas, así como apoyos selectivos a gobiernos estatales. Como ya se ha mencionado, cada diciembre muchos gobernadores se quedan sin fondos para cerrar “contablemente” el año fiscal. Con frecuencia Hacienda otorga apoyo financiero extraordinario selectivo y discrecional a algunos mandatarios estatales para ajustar sus cuentas y eso facilitaba intercambiar recursos por votos de los diputados de esas entidades. Por eso el gobierno dividido no fue sinónimo de parálisis presupuestaria, como sugeriría el sentido común.

Alianzas

Cabe señalar que las alianzas entre partidos no fueron estables para aprobar el presupuesto durante 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 1991-2018, la aprobación del PEF contó con el respaldo de la mayoría de los partidos políticos (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM) en nueve ocasiones.
- De 2012 a 2018 el respaldo de las principales fuerzas políticas se fortaleció, pues tanto el PRD como el PAN presentaron porcentajes más altos de aprobación al PEF.

¹⁰. 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.

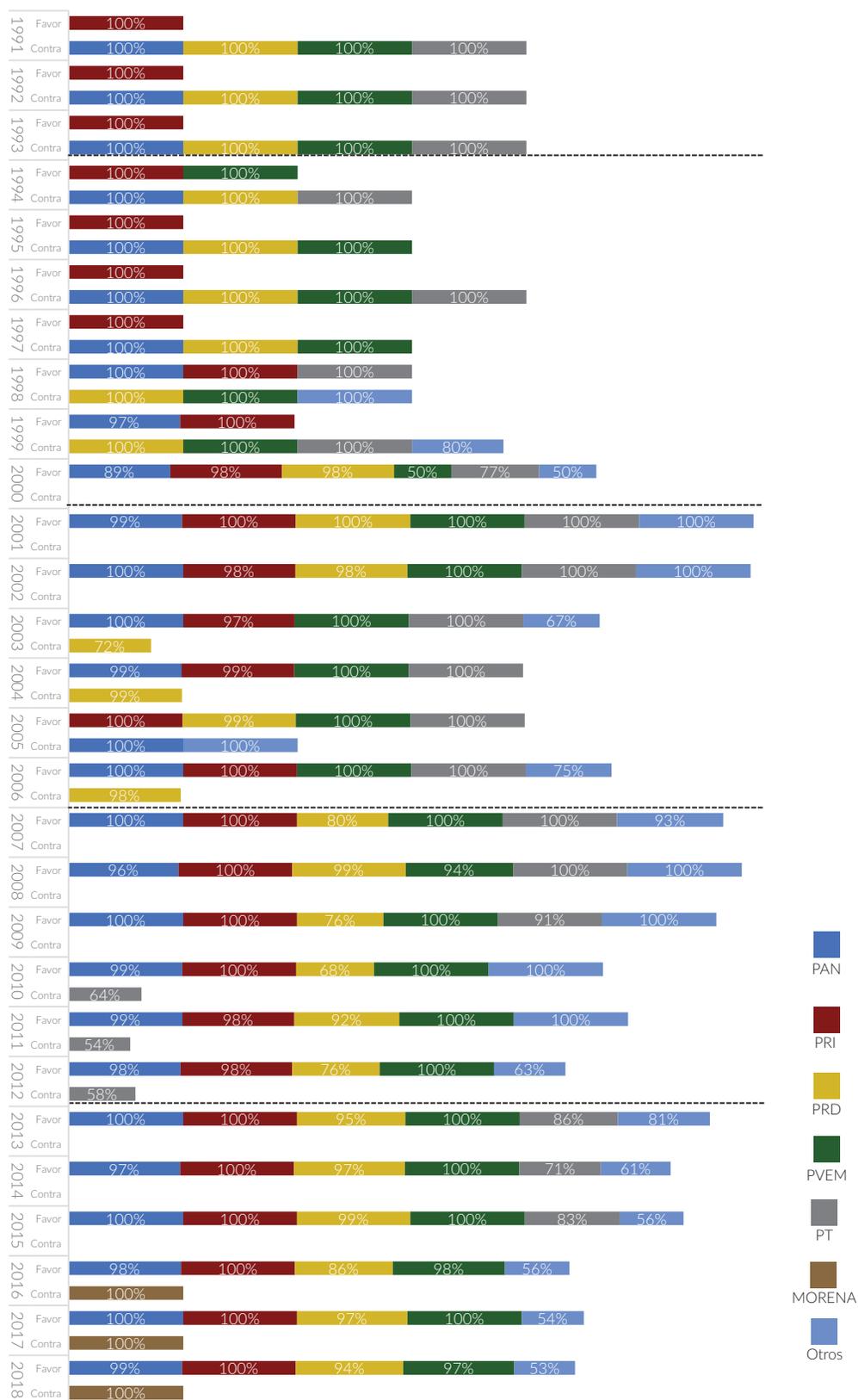
¹¹. Se consideran votaciones a favor cercanas o mayores al 90 por ciento de los diputados de cada fracción parlamentaria.

- La alianza más frecuente fue entre el PRI y el PAN, en gran medida, por tener mayores coincidencias ideológicas respecto al proyecto económico. No obstante, a partir del 2000 el PVEM ha votado siempre a favor.
- Antes del sexenio 2012-2018, sólo en una ocasión se había articulado 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 presupuestal, invadiendo su ámbito de competencia.
- No se observa una alianza por parte de la izquierda en las votaciones del PEF. Por un lado, desde el 2007 el PRD ha votado siempre a favor del proyecto del Ejecutivo; por otro lado, el PT votó en contra del 2010 al 2012, para luego volver votar a favor de 2013 a 2015. Morena votó en contra desde su ingreso a la Cámara en 2015 y hasta 2018.

Comportamiento interno de los partidos

- Antes de 2012, tanto el PRI como el PAN tuvieron mayor disciplina partidaria durante la votación (50 por ciento de las ocasiones votaron en bloque). Durante el sexenio 2012-2018 se observa esta disciplina también en el PVEM, en el PRD y en Morena.
- Antes del 2012, de las tres principales fuerzas políticas, el PRD fue 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. No obstante, en los últimos años la votación a favor llegó al 99 por ciento.

Gráfica 8 /Votaciones del PEF en lo general, por partidos 1991-2018**
 (Porcentajes de diputados por partido político que votaron a favor o en contra)



** 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.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

- Al interior del PT, el voto de los diputados fue por arriba del 30 por ciento en contra, el mayor partido que mostró oposición antes de la llegada de Morena al Congreso.
- Morena votó en contra y de manera unánime todos los proyectos de presupuesto del Ejecutivo en 2015, 2016 y 2017.

La información de la gráfica 8 muestra lo siguiente:

- El PRI es el único partido que siempre votó 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 12 se muestran los temas identificados como prioritarios durante la discusión en la sesión de aprobación del PEF en la Cámara de Diputados. Como se observa, los temas sociales ocuparon los primeros lugares de la agenda política nacional. Los más mencionados durante la aprobación del PEF fueron educación y desarrollo social, seguidos de por salud y seguridad social.

Por otra parte, desde el 2006 el tema de la seguridad pública ha sido de los más mencionados, en parte por ser una prioridad de política pública durante la administración de Felipe Calderón. Sin embargo, no sucede así cuando se habla de Marina o el Ejército, que solo fueron mencionados 5 veces en el periodo estudiado.

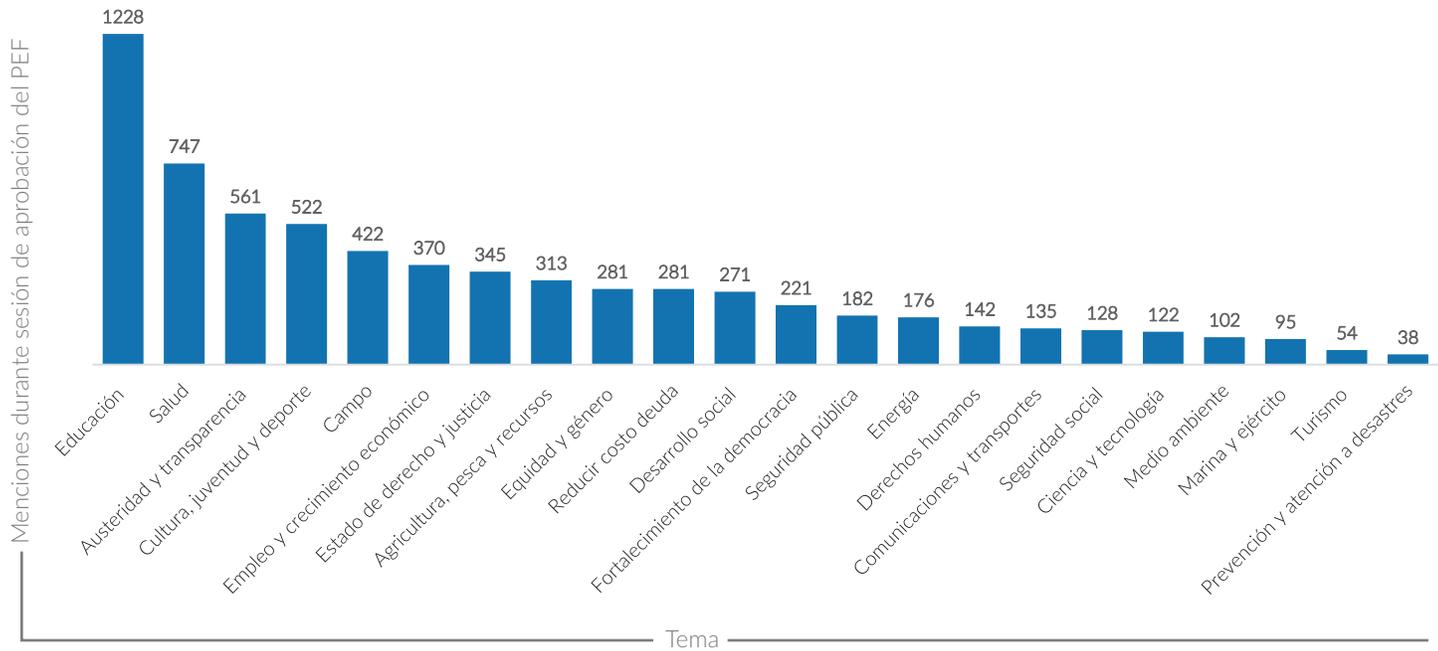
Como se observa en el cuadro 12, los temas de turismo, agricultura, pesca y recursos naturales aparecen de forma esporádica. Otros rubros que se ubican en esta categoría son la cultura y el deporte. Sin embargo, como se verá más adelante, aun cuando no ocupan un lugar preponderante en el debate parlamentario, estos sí tienen un peso cada vez mayor durante las reasignaciones presupuestarias por parte de los diputados. Lo anterior se debe a que el discurso de los legisladores sirve para plantear cuestiones ideológicas, más que para reflejar el sentido de la negociación presupuestaria o los intereses reales de cada bancada.

Cuadro 12 /Temas de discusión por número de veces mencionados durante la sesión de aprobación del PEF por legislatura, 1997-2018

	LXIII	LXII	LXI	LX	LIX	LVIII
Educación	276	205	177	380	149	41
Salud	301	199	97	106	38	6
Austeridad y transparencia	204	136	115	58	35	13
Cultura, juventud y deporte	164	161	48	88	59	2
Campo	103	75	104	69	48	23
Empleo y crecimiento económico	63	101	88	91	25	2
Estado de derecho y justicia	105	78	78	48	30	6
Agricultura, pesca y recursos	34	88	35	110	46	0
Equidad y género	89	59	49	57	26	1
Reducir costo deuda	111	94	23	21	26	6
Desarrollo social	79	35	38	60	43	16
Fortalecimiento de la democracia	21	58	50	68	18	6
Seguridad pública	44	44	55	36	3	0
Energía	20	42	41	51	21	1
Derechos humanos	63	27	14	26	11	1
Comunicaciones y transportes	33	48	18	26	9	1
Seguridad social	17	18	43	31	15	4
Ciencia y tecnología	34	12	5	34	19	18
Medio ambiente	36	22	20	17	7	0
Marina y ejército	14	15	17	29	20	0
Turismo	9	8	5	30	2	0
Prevención y atención a desastres	16	16	1	0	5	0

Fuente: elaboración propia con información pública de versiones estenográficas del sitio de la Cámara de Diputados de 1997 a 2018. Para el año 2001 no se cuenta con información, por lo que la legislatura LVIII solo incluye información del PEF 2002 y 2003. Se contabilizó el número de veces que se mencionó cada asunto durante la sesión de aprobación del PEF en la Cámara de Diputados.

Gráfica 9 /Temas prioritarios en la negociación del PEF, 1997-2018



Fuente: elaboración propia con base en versiones estenográficas de la sesión de aprobación del PEF en la Cámara de Diputados, 1997-2018.



Capítulo III

El universo de la negociación
presupuestaria en el Congreso

3 Capítulo

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. El articulado del decreto de presupuesto y las reglas de operación de determinados programas públicos son herramientas técnicas que también se discuten, negocian y acuerdan entre el Ejecutivo (a través de la Secretaría de Hacienda y las dependencias responsables del Programa Presupuestario) y los gobiernos locales en el caso de las aportaciones federales y forman parte importante del proceso de aprobación del presupuesto. 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.¹

Entre 2000 y 2018, la Cámara aumentó el presupuesto en un rango que varía hasta siete por ciento en algunos años. Esas ampliaciones se derivan de las modificaciones realizadas a la Ley de Ingresos, en la que los diputados estiman mayores ingresos por distintos conceptos, como por ejemplo mayor recaudación o aumento en el precio del barril del petróleo. En la gráfica siguiente se muestra el cambio del presupuesto aprobado (PEF) respecto al proyecto original del presidente.

¹ 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 de 1998, pp.511-514.

Gráfica 10 / Proyecto de Presupuesto, 2000-2018



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

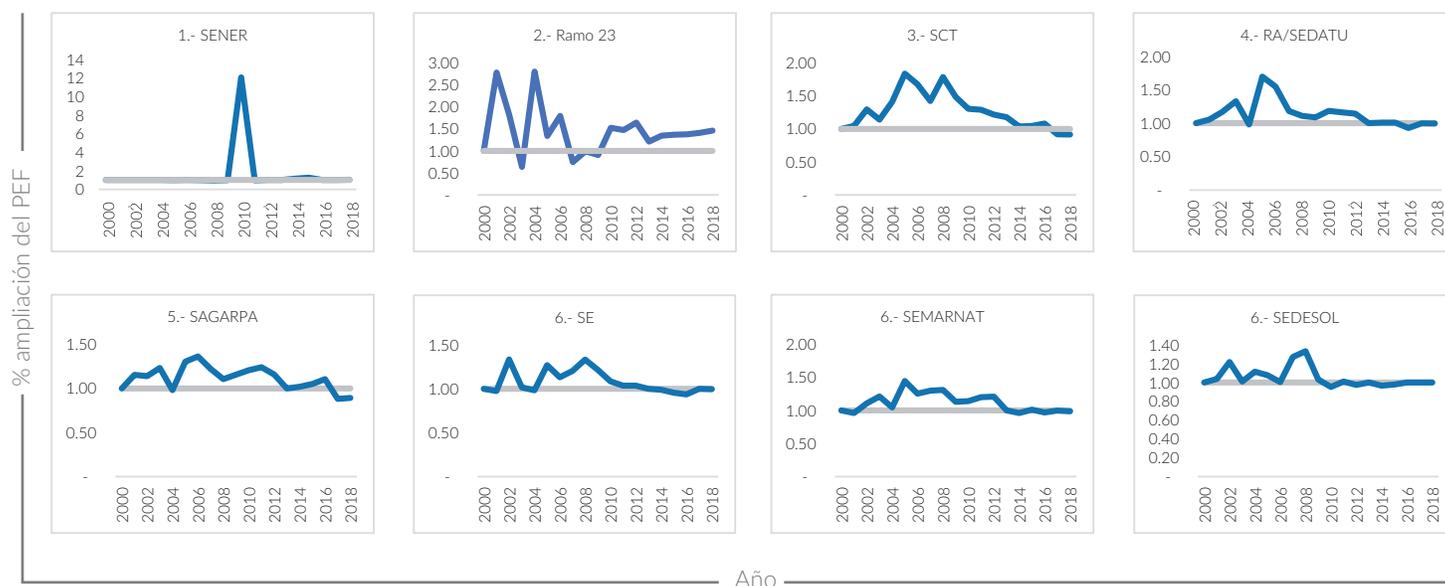
En 2009, por ejemplo, el presupuesto aprobado fue 6.98 por ciento mayor que la propuesta del Ejecutivo, lo que equivale a más de 292 mil millones de pesos adicionales en ese año, en pesos de 2018. En promedio durante el periodo 2000-2018, el presupuesto aprobado fue 1.95 por ciento superior al proyecto de presupuesto. Esto quiere decir que, en términos reales, el presupuesto aumentó en promedio anual 75 mil 832 millones de pesos, en entre 2000 y 2018. Cabe destacar que aumentar el presupuesto de egresos es apenas una parte de la influencia legislativa; la otra consiste en reducir y reasignar partidas en el proyecto enviado por el ejecutivo.

La influencia legislativa varía por legislatura. Los cambios en la composición del Congreso y la relación de las bancadas partidistas con el Ejecutivo afectaron de forma importante en las ampliaciones y reasignaciones del presupuesto de egresos. Durante las administraciones de Vicente Fox y de Felipe Calderón, por ejemplo, las ampliaciones al PEF fueron –en promedio– de 2.85 por ciento anual, mientras que en el sexenio de Enrique Peña Nieto fueron de 0.5 por ciento anual. Este fenómeno puede explicarse por varias razones: 1) la mayor disponibilidad de recursos durante los gobiernos panistas debido a los altos precios del petróleo aumentó la tentación de los legisladores para ampliar el presupuesto de

2) en la época de Fox y Calderón la SHCP simulaba el presupuesto mandando diversas partidas en ceros para que los diputados les asignaran recursos, 3) durante el gobierno de Peña Nieto, buena parte de la negociación política con los gobernadores se llevaba a cabo en Hacienda, previo a la presentación del Proyecto de Presupuesto, por lo que la influencia legislativa era menor. Dicho de otro modo, mientras la influencia durante el periodo 2000-2012 era en los salones del Congreso, a partir de 2012 quizá haya sido una influencia ex ante, particularmente vía los gobernadores.

En las siguientes gráficas se observan los ramos presupuestarios que mostraron mayores ampliaciones entre 2000 y 2018: la Secretaría de Energía que aumentó en 60%, seguido del Ramo General 23 que aumentó 45%, la SCT (26%), la Secretaría de la Reforma Agraria/SEDATU (13%), SEMARNAT (11%) y Agricultura, Ganadería y Desarrollo (11%). Salvo el caso de la Secretaría de Energía, 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 11 / Ampliaciones PEF / Proyecto de Presupuesto por Ramo, 2000-2018



Fuente: elaboración propia a partir de proyectos de decreto y decretos del PEF 2000-2018

Asimismo, hay partidas que habitualmente muestran reducciones, como se observa en la gráfica 12. Tal es el caso de los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), donde se han observado –en promedio– reducciones entre 2000 y 2018 cercanas al 22 por ciento del presupuesto proyectado. Otros ramos que también muestran reducciones año con año son el Poder Judicial (10%), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH (8%), Deuda Pública (6%) y la SENER (5%). Generalmente, las ADEFAS varían dependiendo de los periodos de contratación de las dependencias gubernamentales. Cada año el gobierno realiza contrataciones posteriores a la fecha de cierre presupuestario anual, por lo que parte de los gastos de un año se ven reflejados en el siguiente. Esas variaciones dependen de las contrataciones programadas y sus fechas de ejecución. La partida de ADEFAS que la SHCP envía en el Proyecto de PEF ha sido modificada recurrentemente en los últimos años por los diputados, quienes le reducen recursos para reasignarlos a las prioridades de ellos. Es decir, los recursos que le han restado a las ADEFAS se han utilizado para completar la bolsa negociable con la que los legisladores etiquetan obras de infraestructura, y ello forma parte de la negociación política.

Gráfica 12 / Reducciones PEF / Proyecto de Presupuesto por Ramo, 2000-2018



*No fue posible encontrar información correspondiente a ADEFAS 2003.

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

¿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 habría sido la influencia de la Cámara de Diputados.² Sin embargo, este enfoque presenta dos debilidades: por un lado, mide la influencia legislativa únicamente mediante las ampliaciones al presupuesto e ignora las enmiendas —reducciones y reasignaciones—; por otro lado, supone que los actores políticos son sinceros al presentar sus propuestas. 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, como habría sido el caso durante el gobierno de Felipe Calderón. 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 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. Funcionarios de Hacienda durante el sexenio de Peña Nieto aseguran que el proceso de presupuestación en esa administración fue más realista que en gobiernos anteriores y que había un mecanismo de consulta previa con los gobernadores para incluir sus peticiones en el proyecto del ejecutivo. De tal forma que habría existido una influencia previa.

Lo que sí es posible afirmar es que la falta de cambios a la propuesta del presidente que fue común entre los años 40 y 80 del siglo XX sí refleja una muy baja influencia del Congreso sobre el poder presupuestario del Poder Ejecutivo en aquellos años.

² *Ibid*, pp. 511-514.

2. Los montos del presupuesto susceptibles a negociación política

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 hidráulicos, 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 consideran³:

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. Tienen gran relevancia y visibilidad para la población. En algunos casos exceden la capacidad de pago de los estados, como las carreteras⁴. Son rubros que permiten hacer alianzas políticas con actores relevantes en la entidades: por ejemplo, universidades. En ocasiones, son proyectos que permiten contrataciones con proveedores locales que luego son potenciales financiadores de campañas políticas. 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.

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. Existen diferentes formas de calcular el gasto susceptible de reasignación o margen en el presupuesto. La forma más usual consiste en restar, al presupuesto total, el gasto ineludible y el gasto irreductible. Como ya se mencionó, el gasto ineludible se refiere a los montos comprometidos por contratos que implican una obligación de pago inevitable, mientras que el irreductible es el gasto mínimo indispensable que requiere una dependencia o entidad para ejercer sus funciones. A diferencia del gasto ineludible, que es muy fácil de identificar al ser compromisos contractuales, el cálculo del gasto irreductible tiene un cierto grado de subjetividad.

³ AFS. Serie apuntes didácticos. Técnicas presupuestarias, marzo 2016.

⁴ 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.

La mayor parte del gasto susceptible de reasignación o margen presupuestario se encuentra clasificado en el gasto programable. En términos reales, el total del gasto programable representó, en promedio, el 75 por ciento del gasto total entre 2000 y 2018 (ver capítulo I). Por su parte, el gasto no programable, que en dicho periodo representó, en promedio, alrededor del 25 por ciento, en principio no es susceptible de reasignación; no obstante, durante la negociación del presupuesto los diputados han llegado a reducir recursos de la partida de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) --parte del gasto no programable-- para reasignarlas a otros capítulos del gasto programable. Testimonios recabados para este libro estiman que el gasto susceptible de negociación cada año fue de aproximadamente el 10 por ciento del gasto total, aunque de ese universo sólo una parte conforma la bolsa negociable, es decir, el presupuesto que efectivamente se negoció.

No obstante, como se observa en el cuadro 13, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, la Secretaría de Hacienda calculó que el gasto no obligatorio, que podría interpretarse como gasto susceptible de reasignación, ascendía al 16.91 por ciento, toda vez que los gastos obligatorios ascendían a 4 billones 387 mil millones --con pensiones y jubilaciones--, equivalentes el 83.09 por ciento del total del gasto previsto en dicho Proyecto de Presupuesto de Egresos.

**Cuadro 13 / Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.
Gastos Obligatorios (pesos, 2018)**

Total	3,593,399.43
Total con Pensiones y Jubilaciones	4,387,133.77
Gasto regularizable en servicios personales, el cual comprende las percepciones ordinarias de los servidores públicos, así como las erogaciones de seguridad social y fiscales inherentes a dichas percepciones	808,476.82
Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del artículo 2, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	65,326.20
Las asignaciones para entidades federativas y municipios, consistentes en participaciones por ingresos federales y aportaciones federales derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal	1,545,570.96
Obligaciones contractuales plurianuales cuya suspensión implique costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública	236,982.25
Pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior	698,170.92
Gasto corriente aprobado para el año anterior hasta por el equivalente a un 20 por ciento con base mensual	224,223.05
Erogaciones para cubrir indemnizaciones y obligaciones que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente hasta por el monto que corresponda ejercer en dicho año, que se determine conforme al artículo 47 de la Ley	3,081.87
Erogaciones por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, en términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	518.83
Previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres, el Fondo de Desastres y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas a que se refiere el artículo 37 de la Ley	10,528.49
Otras erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes	519.99
Pensiones y Jubilaciones	793,734.34

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. PPEF 2018, Tomo I, Información consolidada de gasto programable, gastos obligatorios. Disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/tomo_1/tomo_1_go.pdf

Con información de los dictámenes aprobados en el periodo 2002-2018, del gasto susceptible de negociación al interior del PPEF, los legisladores únicamente reasignaron —en promedio— 1.54 por ciento del proyecto enviado por el Ejecutivo. Estas reasignaciones representan una parte de las adecuaciones realizadas por el legislativo; el resto de las ampliaciones a los ramos fueron realizadas con recursos provenientes de mayores ingresos, derivados de las adecuaciones hechas a la Ley de Ingresos. Como se verá más adelante, las reducciones y modificaciones, junto con las ampliaciones al presupuesto, conforman la bolsa negociable.

Cuadro 14 / Reducciones y modificaciones al PPEF por parte de la Cámara de Diputados, 2002-2018 (millones de pesos constantes, 2018)

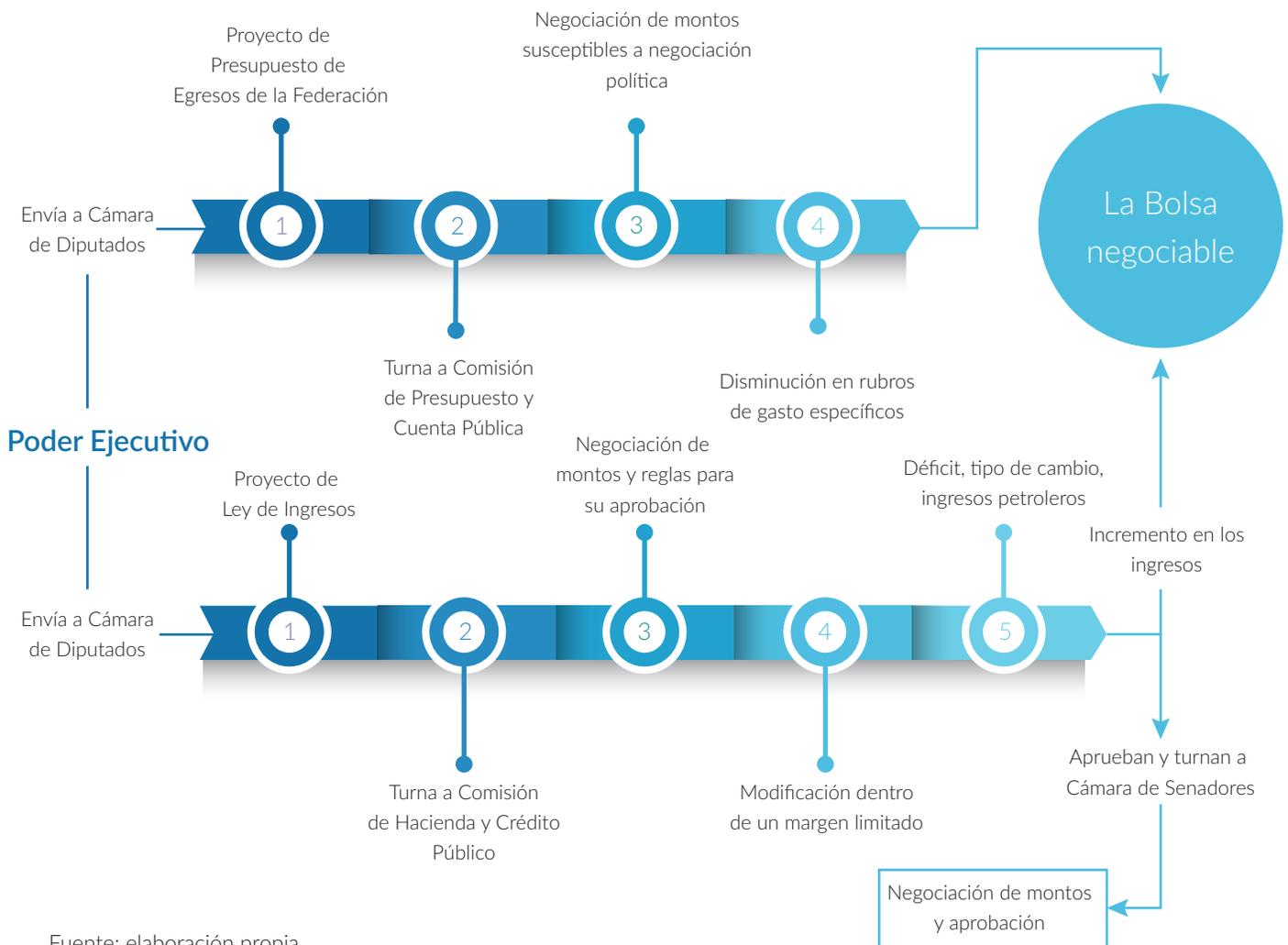
	Proyecto PEF	Reducciones y modificaciones PPEF	Porcentaje
2002	\$3,070,887.80	\$57,367.61	1.87%
2003	\$3,138,981.33	\$52,406.11	1.67%
2004	\$3,172,772.03	\$52,753.18	1.66%
2005	\$3,193,193.61	\$69,146.56	2.17%
2006	\$3,236,860.04	\$68,731.64	2.12%
2007	\$3,634,160.47	\$92,421.85	2.54%
2008	\$3,702,523.69	\$57,888.49	1.56%
2009	\$4,195,295.11	\$82,671.29	1.97%
2010	\$4,471,979.75	\$148,018.28	3.31%
2011	\$4,499,453.76	\$45,380.48	1.01%
2012	\$4,668,646.26	\$45,681.25	0.98%
2013	\$4,955,517.23	\$16,498.76	0.33%
2014	\$5,410,805.31	\$92,901.16	1.72%
2015	\$5,497,457.95	\$55,715.33	1.01%
2016	\$5,296,542.44	\$61,445.36	1.16%
2017	\$5,068,751.19	\$18,582.18	0.37%
2018	\$5,236,375.60	\$40,523.55	0.77%
Promedio	\$4,261,776.68	\$62,243.12	1.54%

Fuente: elaboración propia con información de los proyectos de presupuesto y los decretos de presupuestos de egresos, SHCP.

3. La construcción de la bolsa negociable (o la piñata)

La bolsa negociable es la suma de las ampliaciones al presupuesto y de los recursos reasignables o modificables del proyecto de presupuesto que es enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. Para integrarla, los 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, el tipo de cambio y los precios esperados de venta del petróleo. Como resultado, se estiman más ingresos, lo que permite contar con las ampliaciones 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 que luego reasignan a otras. 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 4 / La construcción de la bolsa negociable o la “piñata”



Que aproximadamente el diez por ciento del presupuesto sea susceptible de negociación (una cifra de Hacienda lo eleva a más de 16%) no significa que los diputados modifiquen en su totalidad esa proporción del gasto. De 2002 a 2018, los legisladores han ampliado y modificado cada año, en promedio, el 3.5 por ciento del gasto total. En el cuadro 15 se observa la construcción de la bolsa negociable a partir de los incrementos a la Ley de Ingresos y las reducciones y reasignaciones al proyecto de presupuesto aprobadas por la Cámara de Diputados.

Cuadro 15 / Construcción de la bolsa negociable a partir de las adecuaciones aprobadas al presupuesto por la Cámara de Diputados (2002-2018), millones de pesos constantes, 2018

	Proyecto PEF	Incremento LI (A)	Reducciones Y reasignaciones PPEF (B)	Bolsa negociable (A+B)	PEF Aprobado	% bolsa/PEF	Promedio por sexenio
2002	3,070,887.80	114,680.15	57,367.61	172,047.77	3,185,567.95	5.40%	
2003	3,138,981.33	51,609.77	52,406.11	104,015.88	3,190,591.10	3.26%	
2004	3,172,772.03	26,066.82	52,753.18	78,820.00	3,198,838.85	2.46%	4.79%
2005	3,193,193.61	135,592.38	69,146.56	204,738.94	3,328,785.99	6.15%	
2006	3,236,860.04	158,813.96	68,731.64	227,545.60	3,395,674.00	6.70%	
2007	3,634,160.47	42,349.90	92,421.85	134,771.75	3,676,510.37	3.67%	
2008	3,702,523.69	233,667.70	57,888.49	291,556.18	3,936,191.38	7.41%	
2009	4,195,295.11	292,952.67	82,671.29	375,623.96	4,488,247.78	8.37%	4.70%
2010	4,471,979.75	5,599.35	148,018.28	153,617.63	4,477,579.10	3.43%	
2011	4,499,453.76	80,643.87	45,380.48	126,024.35	4,580,097.62	2.75%	
2012	4,668,646.26	75,528.41	45,681.25	121,209.66	4,744,174.67	2.55%	
2013	4,955,517.23	31,604.19	16,498.76	48,102.96	4,987,121.42	0.96%	
2014	5,410,805.31	15,373.12	92,901.16	77,528.04	5,395,432.19	1.44%	
2015	5,497,457.95	21,678.71	55,715.33	77,394.04	5,519,136.66	1.40%	1.39%
2016	5,296,542.44	18,888.24	61,445.36	80,333.60	5,315,430.68	1.51%	
2017	5,068,751.19	53,836.24	18,582.18	72,418.41	5,122,587.42	1.41%	
2018	5,236,375.60	43,291.40	40,523.55	83,814.95	5,279,667.00	1.59%	
Promedio	4,261,776.68	80,672.39	62,243.12	142,915.51	4,342,449.07	3.56%	

Fuente: elaboración propia con información de los decretos de presupuesto de egresos de la federación 2002-2018.

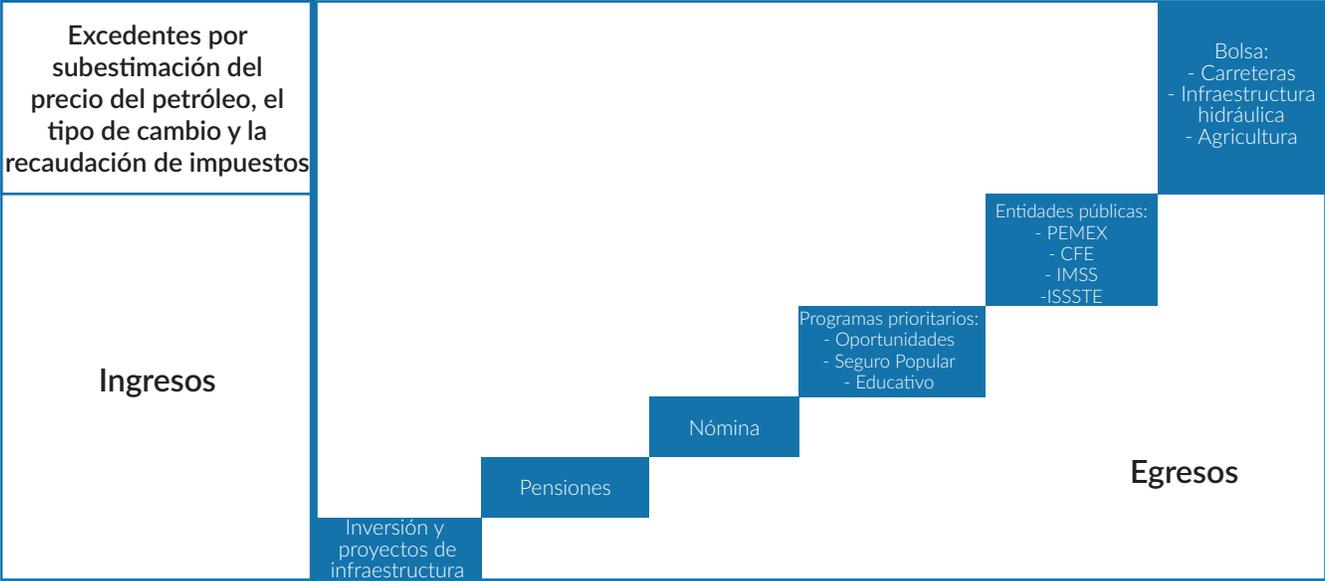
Nota: Un pequeño porcentaje de la bolsa negociable se destina a fondos que crecen con respecto a la Recaudación Federal Participable.

En los años 2008 y 2009 la bolsa negociable alcanzó sus niveles más altos al representar el 7.41 y 8.37 por ciento del gasto total, respectivamente. Ese incremento se explica por la reforma hacendaria aprobada en 2007, que dotó de mayores recursos al gobierno federal a partir del ejercicio fiscal 2008. Los diputados aprobaron la reforma a cambio de que esos recursos adicionales se sumaran a la bolsa negociable. El crecimiento del año siguiente fue inercial. No obstante, debido a la crisis económica del 2009, la bolsa negociable para el PEF 2010 sufrió un recorte de más del 50 por ciento, al pasar de 375 mil millones a 153 mil millones de pesos, en términos reales.

En los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012) el porcentaje de la bolsa negociable, con respecto al presupuesto total, fue mayor que en el sexenio de Enrique Peña (2012-2018). En promedio, la bolsa negociable fue de 4.7 por ciento de 2002 a 2012, mientras que de 2012 a 2018 fue de 1.39 por ciento. La disminución en el sexenio de Peña Nieto se puede explicar por razones macroeconómicas y políticas. Por un lado, a partir de los años 2013-2014 hubo una sobre producción petrolera a nivel mundial que desplomó los precios del crudo mexicano, el cual ya presentaba una caída en la plataforma de producción. Asimismo, el tipo de cambio del dólar aumentó, incrementando así los niveles de deuda externa. Estas variables macroeconómicas reconfiguraron los ingresos del gobierno y limitaron la bolsa de negociación del PEF. Por otro lado, una explicación política es que en los sexenios panistas construir mayorías con la oposición resultó más costoso, mientras que en el sexenio priísta lograr la mayoría fue más fácil, en parte por la disciplina de los legisladores de ese partido que le aprobaban el presupuesto al presidente sin pedirle más recursos a cambio y porque la negociación con los gobernadores se hacía directamente con Hacienda.

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 5 / 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 16, estos ingresos han aumentado —en promedio anual— 1.95 por ciento de 1997 a 2018.

Cuadro 16 / Aumento del techo presupuestario mediante ampliaciones a la Ley de Ingresos, 2000-2018

Millones de pesos, 2018				
Año	PPEF	Decreto PEF	Diferencia	Diferencia (%)
2000	\$2,892,915.60	\$2,911,167.85	\$18,252.26	0.63%
2001	\$3,076,701.24	\$3,127,837.44	\$51,136.20	1.63%
2002	\$3,070,887.80	\$3,185,567.95	\$114,680.15	3.60%
2003	\$3,138,981.33	\$3,190,591.10	\$51,609.77	1.62%
2004	\$3,172,772.03	\$3,198,838.85	\$26,066.82	0.81%
2005	\$3,193,193.61	\$3,328,785.99	\$135,592.38	4.07%
2006	\$3,236,860.04	\$3,395,674.00	\$158,813.96	4.68%
2007	\$3,634,160.47	\$3,676,510.37	\$42,349.90	1.15%
2008	\$3,702,523.69	\$3,936,191.38	\$233,667.70	5.94%
2009	\$4,195,295.11	\$4,488,247.78	\$292,952.67	6.53%
2010	\$4,471,979.75	\$4,477,579.10	\$5,599.35	0.13%
2011	\$4,499,453.76	\$4,580,097.62	\$80,643.87	1.76%
2012	\$4,668,646.26	\$4,744,174.67	\$75,528.41	1.59%
2013	\$4,955,517.23	\$4,987,121.42	\$31,604.19	0.63%
2014	\$5,410,805.31	\$5,395,432.19	\$(15,373.12)	-0.28%
2015	\$5,497,457.95	\$5,519,136.66	\$21,678.71	0.39%
2016	\$5,296,542.44	\$5,315,430.68	\$18,888.24	0.36%
2017	\$5,068,751.19	\$5,122,587.42	\$53,836.24	1.05%
2018	\$5,236,375.60	\$5,279,667.00	\$43,291.40	0.82%
Promedio				1.95%

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

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).⁵ 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.

La bolsa negociable o piñata concentra recursos dirigidos a obras o proyectos de gran interés para los diputados y los gobernadores, notablemente las carreteras y otras obras de infraestructura que se etiquetan en los diversos programas del Ramo 23. 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 los programas que se ejercen vía convenios de descentralización, particularmente los del Ramo 23.

⁵ 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.

Ramo General 23 Provisiones salariales y económicas

En los últimos años, el principal destino de los recursos que integran la bolsa negociable han sido los fondos del ramo 23 que se transfieren a estados y municipios. Como se observa en la tabla 3, de 2004 a 2018, ese ramo ha recibido —en promedio— el 29.11 por ciento de los recursos de la bolsa; no obstante, en el sexenio 2012-2018 la proporción aumentó, alcanzando su punto más alto en 2014, cuando dicho ramo recibió el 65 por ciento de los recursos de la bolsa.

Cuadro 17 / Reasignaciones al Ramo 23 provenientes de la bolsa negociable, (millones de pesos constantes, 2018)

	Bolsa negociable (A+B)	Recursos de la bolsa Ramo 23	% R23/bolsa
2004	78,820.00	20,931.45	26.56%
2005	204,738.94	0.00	0.00%
2006	227,545.60	8,603.19	3.78%
2007	134,771.75	15,010.44	11.14%
2008	291,556.18	13,496.23	4.63%
2009	375,623.96	20,241.54	5.39%
2010	153,617.63	31,715.03	20.65%
2011	126,024.35	21,023.14	16.68%
2012	121,209.66	32,450.55	26.77%
2013	48,102.96	16,814.40	34.96%
2014	77,528.04	50,334.08	64.92%
2015	77,394.04	40,985.01	52.96%
2016	80,333.60	43,299.52	53.90%
2017	72,418.41	40,146.46	55.44%
2018	83,814.95	49,347.58	58.88%
Promedio	143,566.67	26,959.91	29.11%

Fuente: elaboración propia con información de los decretos de presupuesto de egresos de 2004 a 2018.

El ramo 23 cubre distintas funciones que van desde atender imprevistos, contingencias y compromisos salariales y económicos, concentrar recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios para el desarrollo regional, hasta dar cumplimiento a preceptos legales previsibles, como conciliar el diferencial entre las estimaciones presupuestarias y el gasto efectuado.⁶ Como los demás ramos generales, no está asignado a ninguna secretaría o institución pero, a diferencia de los ramos 28 (participaciones) y 33 (aportaciones), varios fondos del 23 no cuentan con reglas de operación claras, por lo que se presta a la discrecionalidad y a la opacidad.⁷

Entre los fondos del Ramo 23 que se han transferido a estados y municipios para su ejercicio en el periodo 2007-2018 se encuentran el Fondo para el Fortalecimiento Financiero, Proyectos de Desarrollo Regional, Programas Regionales, el Fondo de Pavimentación (FOPAM), Infraestructura Deportiva, Contingencias Económicas y Fondo de Cultura. En principio, estos fondos tenían como objetivo apoyar a las entidades federativas y a los municipios en el desarrollo de infraestructura y, en algunos casos, apoyarlos en el pago de gastos corrientes, como nómina y adeudo a proveedores. No obstante, en la práctica han servido para que los diputados etiqueten recursos que se transfieren a entidades o municipios, a cambio de una comisión o “moche”.

Por ejemplo, en el PEF 2016 se creó el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece) al interior del ramo 23, mejor conocido como “el fondo de los moches.”⁸ Entre las obras más comunes de este fondo destacan las siguientes:

- Pavimentaciones de calles, avenidas y mantenimiento de vías.
- Alumbrado público.
- Drenaje y alcantarillado.
- Construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales.
- Construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte.

Aunque el Ejecutivo presentaba ese fondo en ceros, los diputados le asignaban, en promedio, 10 mil millones de pesos anuales, de los que podían disponer discrecionalmente para asignarlos a municipios del país, a cambio de una comisión. En legislaturas anteriores existieron otros fondos al interior del ramo,

⁶. CEFP. El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación. ¿Qué son las provisiones salariales y económicas? Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Abril 2018.

⁷. En la práctica, es la SHCP la dependencia que se encarga de operar dicho Ramo 23 y los fondos que lo conforman.

⁸. En legislaturas anteriores, se crearon otros fondos al interior del Ramo 23, como el Fondo de Pavimentación de Estados y Municipios y el de Programas Regionales, que los legisladores también etiquetaban a cambio de “moches”.

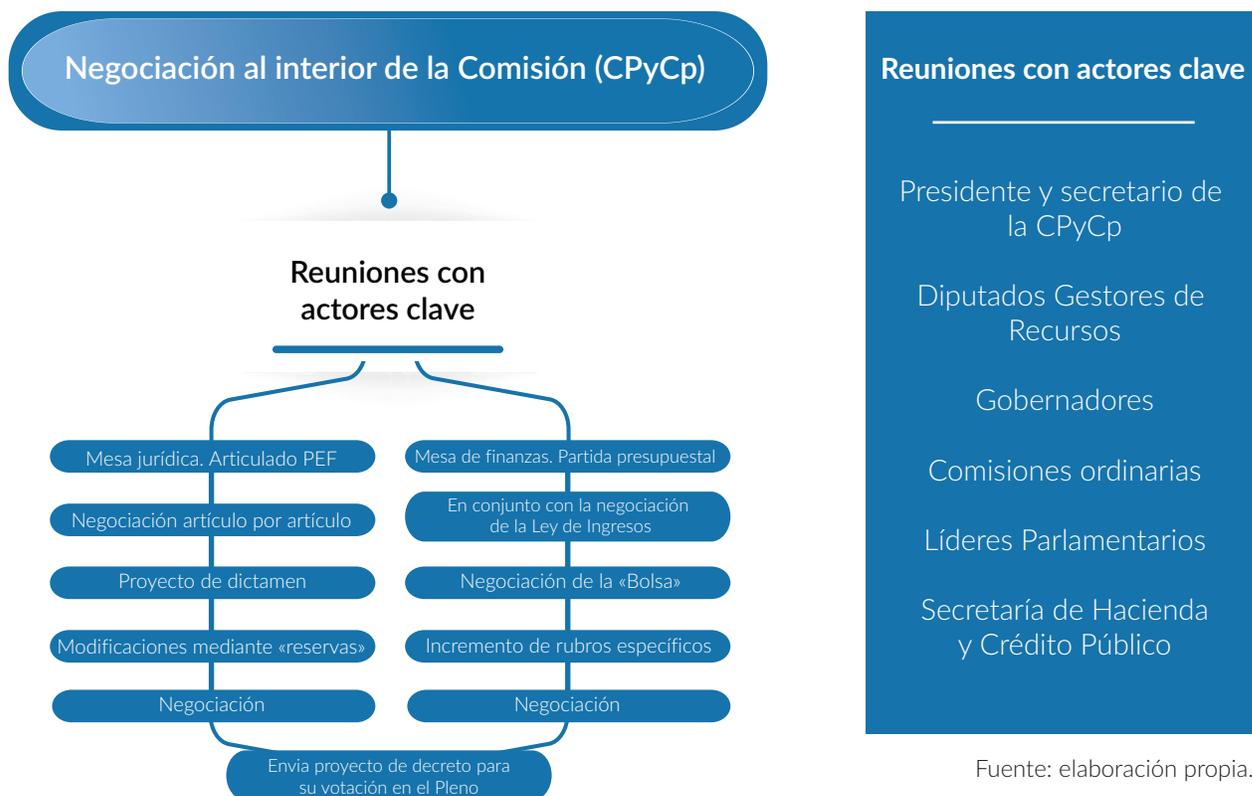
como los fondos de cultura e infraestructura deportiva, que tenían la misma función que el “fondo de moches”. Debido a las críticas que despertaron estos fondos, el Fortalece se eliminó para el PEF 2018.⁹

Finalmente, cabe resaltar el tema del sobre ejercicio que el Ejecutivo hace al ramo 23. De acuerdo con información de Mexico Evalúa, de 2013 a 2017 los programas de subsidios a entidades del ramos 23 presentaron un sobre ejercicio de 75 por ciento, al pasar de 306 mil 146 millones de pesos aprobados a 537 mil 056 millones de pesos ejercidos.¹⁰

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 y la normativa en la materia (mesa jurídica) y la segunda a los anexos, en los que se abordan los temas financieros y se etiquetan los montos y las partidas (mesa de finanzas). En el siguiente diagrama se ejemplifica la negociación al interior de la Comisión.

Diagrama 6 / Negociación del PPEF al interior de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública



⁹.No obstante su desaparición, se siguieron etiquetando recursos a otros fondos que se transfieren a estados y municipios para obras de infraestructura a cambio de moches.

¹⁰Mariana Campos. Arquitectura del Ramo 23. Mexico Evalúa, 2018

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, así como los gobernadores, buscan reducir los candados y las reglas de operación de ciertos programas de interés para ellos, para dar mayor flexibilidad a la ejecución de los recursos a nivel estatal.

Según varios entrevistados, “cuando no se puede satisfacer a ciertos grupos con recursos o modificaciones a las partidas presupuestarias, se les compensa 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 de algunas diputadas para incluir la equidad de género a todo el Plan Nacional de Desarrollo y a todos los proyectos de ley, así como un anexo transversal en el Presupuesto de Egresos. 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”.

En términos reales, los recursos del Anexo 13 del PEF, Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres Hombres, aumentaron 12.1% anualmente desde su inclusión en el PEF en 2008 hasta el 2017. Esto demuestra lo relevante que puede ser la negociación del articulado en el mediano y largo plazos. A pesar del incremento en los recursos del Anexo 13, el propio Congreso ha reconocido la necesidad de crear mecanismos de evaluación de impacto que midan la efectividad de estos programas. Diez años después de la creación de esta partida no existen indicadores que permitan evaluar los resultados de dichos recursos.¹¹

La segunda mesa de negociación del presupuesto se refiere a las partidas presupuestarias. Aunque ocurre dentro del Congreso, Hacienda conduce el proceso 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”.

¹¹.Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “El Gasto Público Federal en Equidad de Género”. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0062017.pdf>

Algunos legisladores opinan que 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 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 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.¹² 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 del presupuesto, 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 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.

¹². Ver discusión en la sección “Los proyectos de corte clientelar”, capítulo IV.

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.¹³

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.

Algunos entrevistados afirman que los líderes de los grupos parlamentarios se reunían con funcionarios de Hacienda para incluir los proyectos prioritarios de sus bancadas en el presupuesto. Por su parte, los diputados de la Comisión de Presupuesto fungían como operadores de sus coordinadores parlamentarios, quienes les instruían lo que era prioritario etiquetar. 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 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”. Fue el caso durante la década de 2000 de diputados que pertenecían a la Confederación Nacional Campesina (CNC) y que formaban parte primordialmente del PRI.

Aunque su número se ha reducido significativamente, en la LXI Legislatura (2009-2012), la CNC llegó a tener 85 diputados. Por su peso político, ellos preparaban su propuesta del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que aglutina todas las partidas vinculadas

¹³ Laura Sour, “Democracia y Transparencia en la Aprobación Presupuestaria Mexicana”, en *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, núm. 030, Flacso, 2007, p. 129.

al campo y después la negociaban en una mesa oficial separada, en donde se abría 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. Aunque su rol disminuyó durante el gobierno de Peña Nieto, sigue habiendo gestores que pueden ser diputados que buscan impulsar proyectos en sus entidades e incluso en otras. Algunos de ellos reciben “comisión” cuando logran “bajar” recursos para proyectos o para gobiernos estatales o municipales.¹⁴

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 frecuente que algunos diputados se disputen comisiones “atractivas” como Presupuesto —que en los últimos años ha aumentado el número de miembros—, 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

¹⁴A 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.

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 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”. 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. Algunos artículos del decreto se modifican cada año para establecer reglas respecto de la ejecución de ciertos fondos.

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 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 2018 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 a partir de 2009 en el articulado ordinario, mientras que aumentó en el articulado transitorio.

Como ficha de negociación, las modificaciones en el articulado del Presupuesto han cambiado. Los proyectos de presupuesto durante el sexenio de Felipe Calderón fueron los que sufrieron mayores modificaciones, en promedio 29% del articulado ordinario y 175% en el transitorio sufrieron cambios en el Congreso. Le sigue la administración de Vicente Fox cuyas propuestas fueron modificadas 10% en los artículos ordinarios y 95% en los transitorios. La tendencia se redujo con Enrique Peña Nieto, ya que sus propuestas se modificaron en promedio 4% en los artículos ordinarios y 118% en los transitorios.

Cuadro 18 / Cambios en el articulado del PEF, 2000-2018
(Número de artículos)

Año	PPEF		Decreto PEF		Modificaciones		% Modificaciones	
	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%
2013	46	4	46	4	0	0	0%	0%
2014	44	5	45	15	1	10	2%	200%
2015	40	5	40	13	0	8	0%	160%
2016	41	6	44	14	3	8	7%	133%
2017	42	6	45	10	3	4	7%	67%
2018	41	4	43	10	2	6	5%	150%

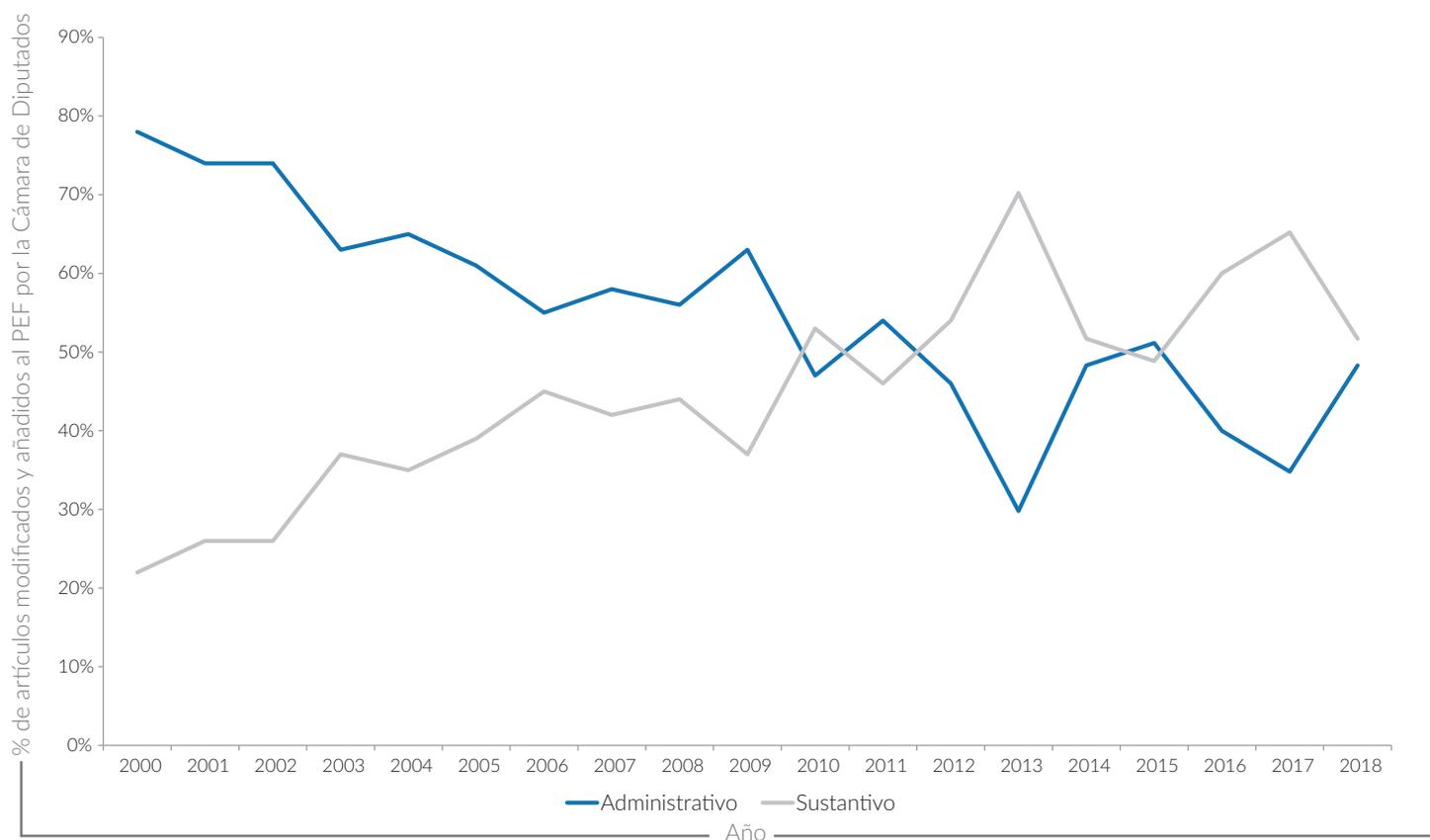
Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de los decretos y proyectos del PEF.

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 tabla 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 funcionarios 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 de un sólo año.¹⁵

¹² Ejemplos de estas asignaciones fueron los recursos destinados a los familiares afectados por el incendio de la guardería ABC en 2009. 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.

Gráfica 13 / Evolución de los cambios al articulado del PEF, 2000-2018



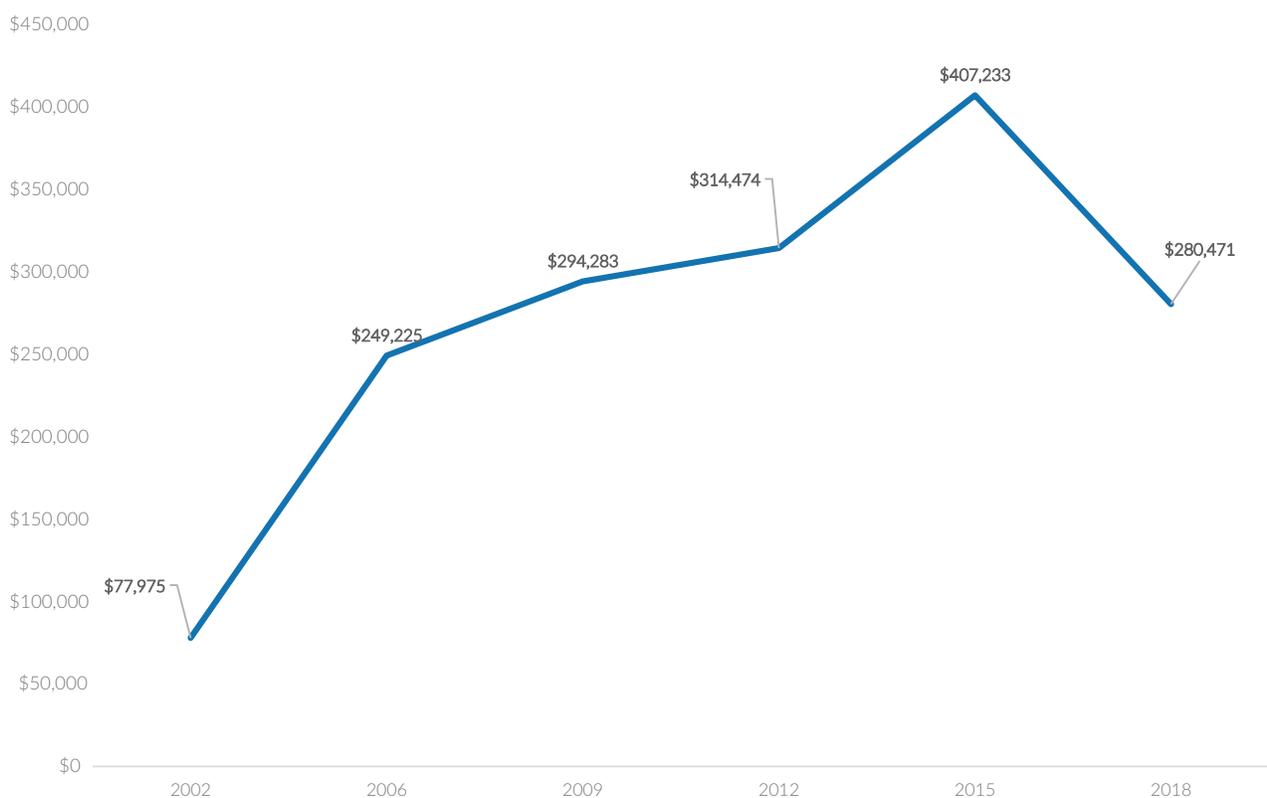
Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de los decretos y proyectos del PEF.

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.

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 2018 fueron aprobados 72 programas gubernamentales sujetos a reglas de operación, que representaban poco más de 280 mil millones de pesos, es decir, cerca de cinco por ciento del presupuesto total; en 2002, los programas sujetos a dichas reglas representaban apenas 77 mil millones de pesos, en términos reales (ver gráfica 14). El punto más alto se presentó en 2015, cuando 96 programas estaban sujetos a reglas de operación que regulaban 407 mil millones de pesos, equivalentes a 7% del presupuesto total.

Gráfica 14 / Presupuesto asignado a los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación (PSRO), años seleccionados (millones de pesos, 2018)



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.¹⁶ 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 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:¹⁷

- 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.

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 (PSRO) se enumeran en el Decreto del PEF y, en 2002, se estableció que todos los programas federales que

¹⁶.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.

¹⁷Fuentes 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.

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”.¹⁸

Bajo esta perspectiva, el Ejecutivo cuenta con amplias facultades para la ejecución del gasto, ya que además de poder crear nuevos 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; para 2012 sólo había 107 programas sujetos a estas reglas y para 2018 ese número disminuyó a 72 programas.

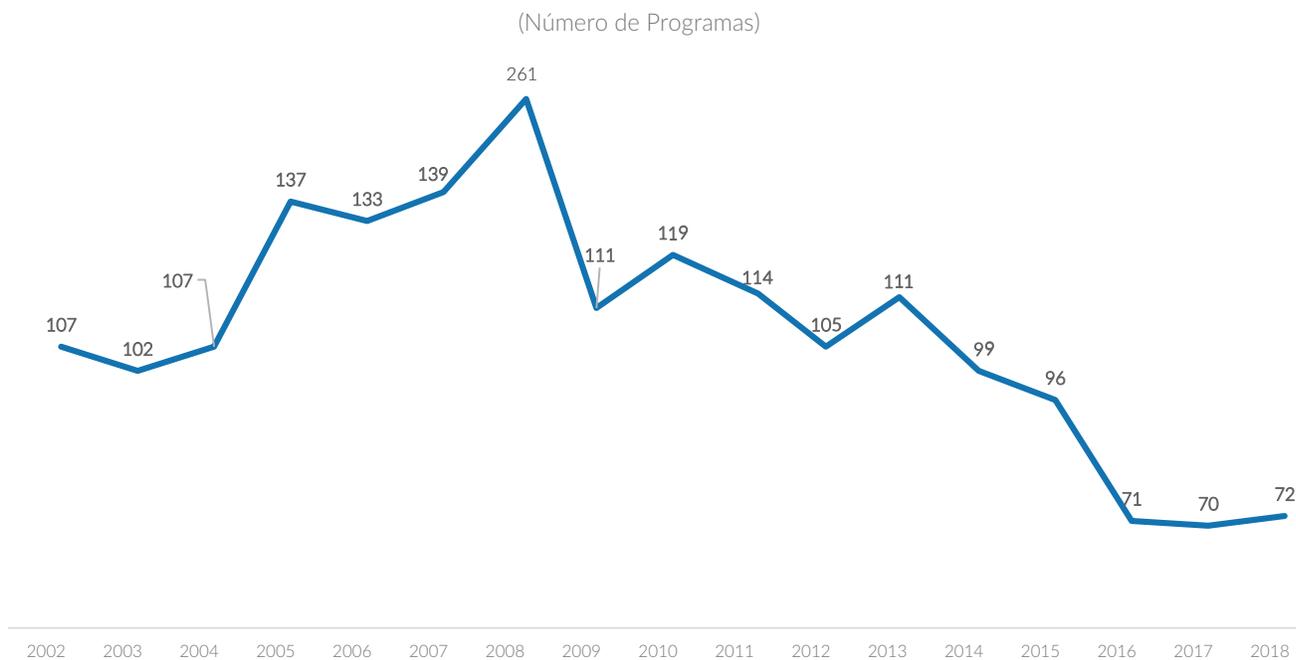
Una razón de tal decremento es que la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2007 estableció que la implementación de los programas presupuestarios se llevaría a cabo a partir de un marco lógico (Presupuesto basado en Resultados, PbR) y esto incluye la realización de 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 y con mayor énfasis a partir de 2016, cuando la Secretaría de Hacienda compactó la estructura programática de 1,097 programas presupuestarios en 2015 a 851 en 2016, en virtud de la instrumentación de un enfoque de Presupuesto Base Cero para ese año.¹⁹ Así, a partir de la presupuestación base cero, los PSRO pasaron de 96 programas en 2015 a 71 programas en 2016, 25 programas menos.

Asimismo, en las discusiones anuales del presupuesto, al menos desde 2008, los diputados siempre tuvieron entre sus objetivos lograr que Hacienda se comprometiera a eliminar reglas de operación en diversos programas presupuestarios con el argumento de que las mismas entorpecían el ejercicio del gasto público. Así, en la gráfica 15 se aprecia que desde los últimos años del sexenio de Felipe Calderón y durante el sexenio de Peña Nieto, la Secretaría de Hacienda fue cediendo a este reclamo de los diputados.

¹⁸G. Fuentes, op. cit., p. 16.

¹⁹La instrumentación del Presupuesto Base Cero de 2015 representó una disminución de 22.4% respecto al número de programas de la Estructura Programática que estuvo vigente durante 2015.

Gráfica 15 / Programas Gubernamentales sujetos a Reglas de Operación (PSRO), 2000-2018

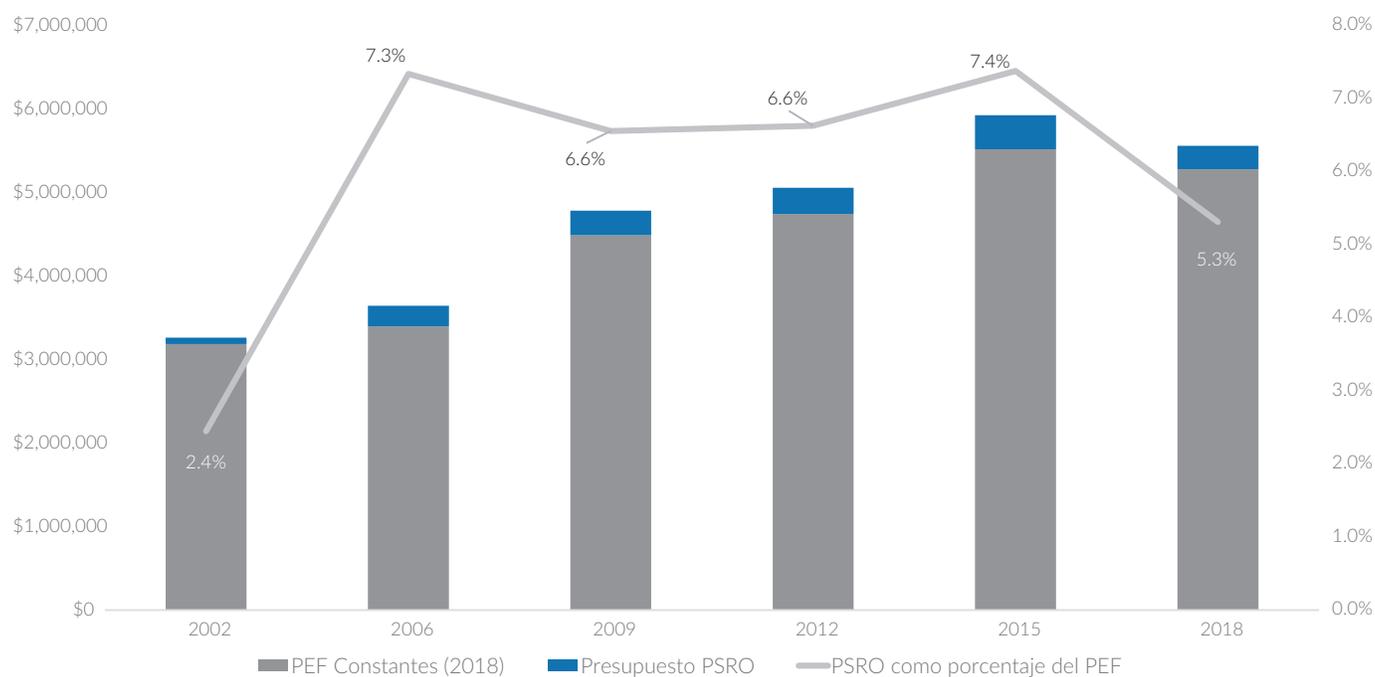


Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Aunque el número de programas sujetos a reglas de operación ha disminuido, su presupuesto agregado ha tenido una tendencia creciente.²⁰

²⁰.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 16 / Presupuesto asignado a los PSRO como porcentaje del PEF, años seleccionados (millones de pesos, 2018)



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

**Cuadro 19 / Programas sujetos a reglas de operación por
ramo o dependencia, 2000-2018**

Dependencia	Ramo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
SEGOB	04	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0.18
SHCP	06	10	10	10	7	26	28	30	11	23	11	21	20	13	7	1	1	1	13.53
SAGARPA	08	8	15	15	33	16	16	10	11	8	13	6	6	9	11	9	7	8	11.82
SE	10	10	12	10	11	13	15	13	9	7	8	7	7	7	6	4	4	4	8.65
SEP	11	14	16	18	23	28	27	34	29	29	27	27	26	15	16	11	11	11	21.29
SS	12	6	6	6	7	8	8	8	8	7	8	9	9	11	11	8	8	8	8.00
STPS	14	2	2	3	2	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1.71
SRA	15	2	3	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3	14	12	6	6	6	4.82
SEMARNAT	16	5	6	8	19	5	6	6	15	20	12	8	9	9	9	6	5	5	9.00
Seguridad Social	19	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0.41
SEDESOL	20	24	17	20	27	24	27	26	19	19	20	20	21	15	15	13	13	14	19.65
Provisiones Salariales y Económicas	23	1	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0.53
Aportaciones a Entidades y Municipios	33	7	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.24
SSP	36	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0.18
Consejería Jurídica	37	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.06
CONACYT	38	16	3	3	3	3	3	3	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	4.82
PAFEF	39	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.24
Otros		2	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	6	8	8	2.12
Total		107	102	107	137	133	139	138	115	126	109	107	109	102	96	71	70	72	108.24

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

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 SAGARPA y la Secretaría de Reforma Agraria). A esto pueden sumarse motivaciones políticas. El campo solía tener un sector de diputados muy activo perteneciente 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.

Se observa mayor estabilidad en el número de programas sujetos a reglas de operación después de 2015. Los ramos de Hacienda, SAGARPA, Economía, Educación, Seguridad, Relaciones Exteriores, Medio Ambiente y Desarrollo Social conservaron el mismo número de programas sujetos a reglas de operación y esto provocó que el total de programas sujeto se estabilizara en alrededor de 70.

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

4 Capítulo

La nueva dinámica negociadora a partir de 1997 ha fomentado amplios niveles de consenso para aprobar el presupuesto. Curiosamente, a partir de que surge el formato de gobierno dividido 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 varias 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 diverso tipo. 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 33 por ciento, en términos reales, al pasar de 3 billones 237 mil millones entre 2001 y 2006 a 4 billones 317 mil millones de pesos entre 2007 y 2012.

Durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), este esquema de negociación se profundizó. Si bien los diputados del PRI mostraron cierta disciplina durante el proceso de negociación, los diputados de las demás bancadas, así como los gobernadores y otros actores políticos relevantes –líderes sindicales y de la CNC, por ejemplo–, continuaron con la dinámica de solicitar ampliaciones presupuestarias a cambio de aprobar el presupuesto. Además de los montos, los costos del consenso han sido dos: la etiquetación del presupuesto y la subsecuente pulverización del gasto; 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 los diputados a nivel de programa o proyecto de inversión, a pesar de que la función del Congreso no es definir el gasto público hasta este 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 de pesos para la Secretaría de la Defensa Nacional y 500 millones de pesos 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.

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. 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.

La etiquetación de gasto se ha convertido en una práctica común en la negociación presupuestaria, llegando a generar grandes tensiones entre ambos poderes, como sucedió en 2004 cuando la Cámara de Diputados, con mayoría de diputados priístas, 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 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. Después de 2012, la práctica continuó bajo diversos formatos, siendo el más popular la etiquetación de fondos del ramo 23, conocidos como fondos de los “moches” (ver capítulo III).

Algunos ejemplos de etiquetación realizada por el Congreso

PEF 2018. Anexo 44. Ampliaciones al Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Construcción del Sistema de la Presa de Almacenamiento Milpillás y Línea de Conducción para el Abastecimiento del Corredor Zacatecas- Fresnillo por 175 millones.

- Conservación de la Carretera: Azumbilla- Tlacotepec de Díaz, tr. Azumbilla- Alcomunga y ramal del km. 0+000 al 60+000, en el estado de Puebla por 13.3 millones

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 Hoeffler, 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.

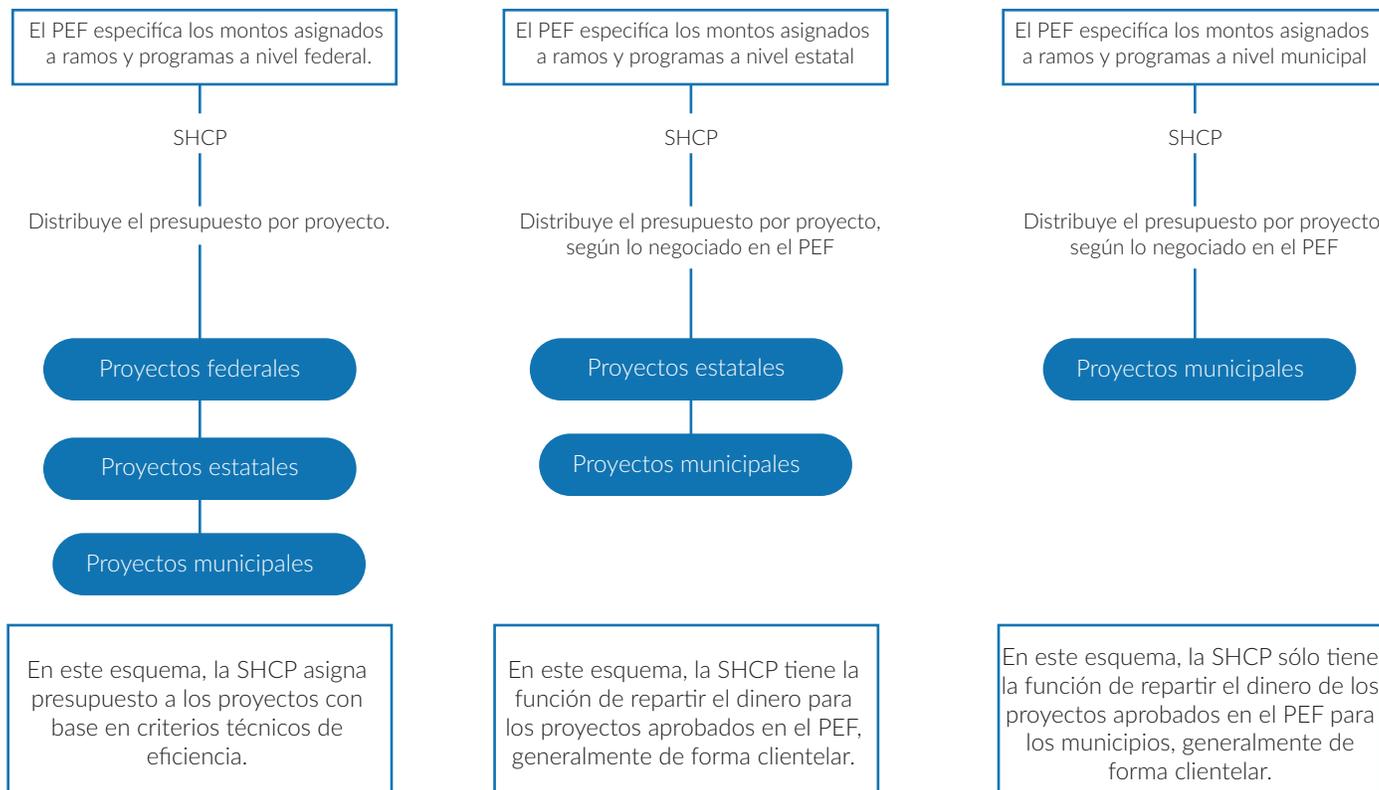
La etiquetación se ha convertido en un proceso conflictivo: la Secretaría de Hacienda intenta reducir los recursos y proyectos etiquetados, mientras los diputados y gobernadores luchan por aumentarlos. El diagrama 9 muestra tres escenarios de etiquetación. En el primer recuadro se muestra el escenario 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 9 / Escenarios de etiquetación

Asignación ideal para Hacienda. El PEF sólo establece los montos para los ramos y proyectos presupuestales, la SHCP reparte ese dinero entre los proyectos prioritarios para el Ejecutivo.

Asignación actual. EL PEF detalla el presupuesto asignado a los programas y proyectos a nivel estatal. Hacienda pierde poder de decisión en la repartición presupuestal.

Peor escenario para Hacienda. El PEF detalla el presupuesto que ejercerá hasta el nivel de proyectos municipales. Hacienda pierde todo poder de decisión sobre el reparto presupuestal.



Fuente: elaboración propia

1.1 Evolución de la etiquetación del gasto

En términos generales, la etiquetación aumentó durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón. Sin embargo, a partir de 2011 comenzó a descender. A pesar de que durante el sexenio de Fox el presupuesto etiquetado se incrementó, 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 presupuestal 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, subsidios 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.¹ Se contó el presupuesto que fue incluido o modificado por el Congreso durante la discusión y aprobación del PEF. Es importante mencionar que la estimación realizada no captura las negociaciones previas que pudieron ocurrir entre los legisladores y el Ejecutivo; hay que recordar que los legisladores pueden negociar con el Ejecutivo para que éste incluya los proyectos “etiquetados” desde que envía el proyecto de presupuesto para su discusión en el Congreso, lo que hace más sencillo que se aprueben estos recursos.

En el siguiente cuadro puede observarse un estimado de la etiquetación. La última columna contiene los montos etiquetados en precios de 2018, de forma que sean comparables aquéllos de otros años.

Cuadro 20 / Estimación del presupuesto etiquetado entre 2000 y 2018

(Millones de pesos)

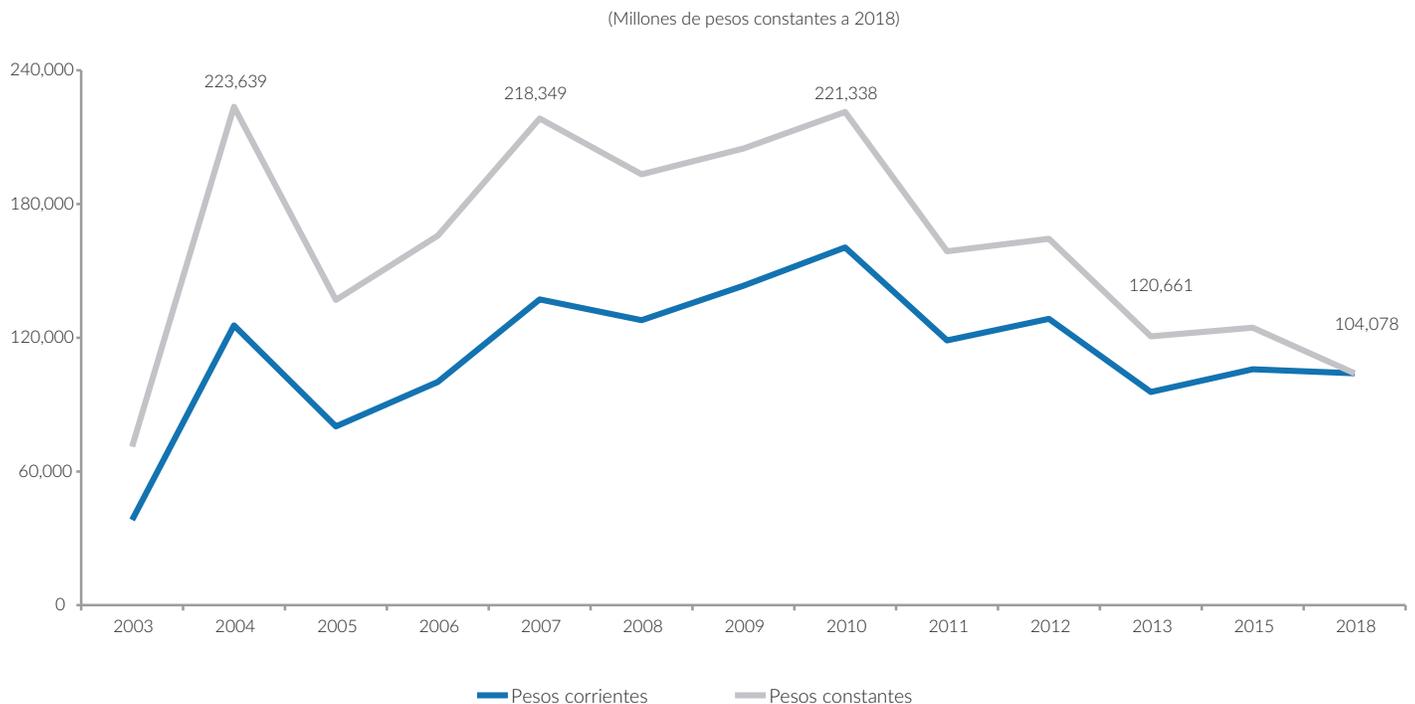
Año	Presupuesto aprobado (pesos corrientes)	Programas etiquetados	Etiquetado (pesos corrientes)	Etiquetado (pesos 2018)
2000	1,195,313	24	15,200.00	32,961.00
2001	1,361,867	ND	ND	ND
2002	1,463,334	ND	ND	ND
2003	1,524,846	40	38,240.20	71,110.00
2004	1,650,505	556	125,516.12	223,639.00
2005	1,818,442	353	80,176.00	136,923.00
2006	2,000,072	1,851	100,156.70	165,768.00
2007	2,569,450	1,770	137,179.70	218,349.00
2008	2,569,450	1,740	127,869.50	193,367.00
2009	3,045,479	2,066	143,292.98	204,936.00
2010	3,176,332	1,852	160,477.13	221,338.00
2011	3,438,896	2,250	118,840.44	158,775.00
2012	3,706,922	2,832	128,462.12	164,432.00
2013	3,956,361		95,687.11	120,661.00
2015	4,694,677		105,850.19	124,480.00
2018	5,279,667		104,078.00	104,078.00

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

¹ 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 siguiente gráfica se observa cómo los montos del presupuesto etiquetado alcanzaron sus puntos más altos en 2010.

Gráfica 17 / Evolución del presupuesto etiquetado, 2003-2018



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 presupuestal. A partir del 2012 y hasta el 2018, el presupuesto etiquetado ha disminuido, en parte debido a que los recursos de la bolsa negociable también disminuyeron durante ese periodo (ver capítulo III).

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.² De acuerdo con entrevistas con actores clave del proceso de negociación presupuestaria, los rubros que están sujetos con mayor frecuencia al clientelismo 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 están en mayor medida sujetos a negociaciones clientelares son las carreteras y caminos rurales, así como los proyectos hidráulicos.

² 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.

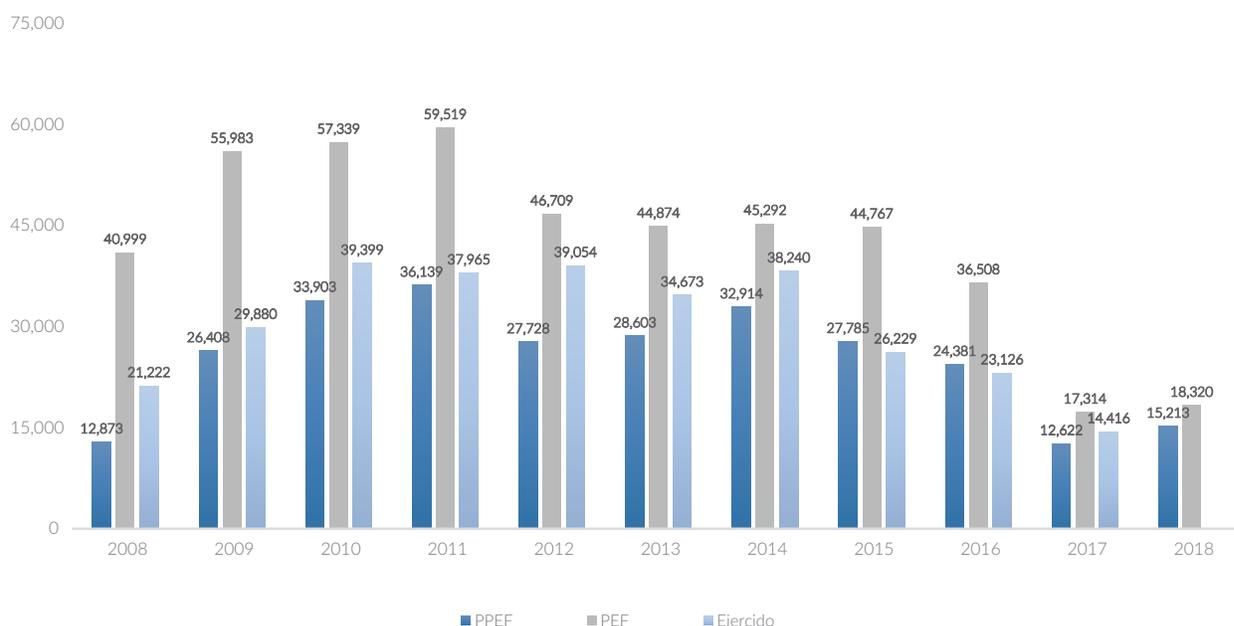
Que las carreteras y los caminos rurales sean tan atractivos se debe a que los diputados pueden ver reflejado su “nombre y apellido” en obra pública “que dura en el tiempo y que se ve por todos”, coincide la mayoría de los entrevistados. Asimismo, este tipo de proyectos significa inversiones que, en 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 reasignaciones y reducciones al proyecto original de presupuesto que elabora el Ejecutivo, es decir, mediante los recursos de la bolsa negociable (ver capítulo III). Entre 2000 y 2018, todas las reasignaciones y reducciones realizadas por los diputados durante su discusión en la Cámara ascienden, en promedio anual, a 142 mil 915 millones de pesos constantes, equivalentes al 3.56 por ciento del gasto total del gobierno federal. 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.

2.1 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. En promedio, cerca de 50 por ciento del gasto en este Ramo se destina a este rubro bajo dos programas principales: carreteras y caminos rurales. Entre 2008 y 2018, los montos asignados ascendieron a 467 mil 623 millones de pesos, en pesos constantes. De estos recursos, 189 mil 055 millones corresponden a ampliaciones que se realizaron 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, así como en el presupuesto ejercido.

Gráfica 18 / Diferencia entre el PPEF, PEF y presupuesto ejercido en carreteras y caminos rurales, 2008-2018.
(Millones de pesos constantes, 2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En promedio anual, las ampliaciones a carreteras y caminos rurales fueron de 17 mil 186 millones de pesos entre 2008 y 2018. De 2008 a 2012, durante el sexenio de Calderón, el promedio anual de ampliaciones fue de 24 mil 699 millones de pesos, mientras que de 2013 a 2018, durante el sexenio de Peña Nieto, el promedio anual fue de 10 mil 926 millones de pesos. La ampliación más grande fue superior a 29 mil millones de pesos en 2009, mientras que la más pequeña fue de 3 mil 107 millones en 2018. 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 subejercicio. En promedio anual, los subejercicios en carreteras y caminos rurales ascendieron a 10 mil 746 millones de pesos constantes entre 2008 y 2018. Esta cifra es menor en 3 mil millones de pesos a las ampliaciones anuales realizadas en este rubro durante la negociación del presupuesto al interior de la Cámara de Diputados, las cuales fueron, en promedio, de 13 mil 600 millones de pesos en 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 y permisos ambientales y del Instituto Nacional de Antropología e Historia. 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 en los primeros tres meses del año, con posibilidades de prórrogas iguales o menores a 90 días, dependiendo del trimestre en el que ocurrió 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 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 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 realicen el resto del año las obras a buen ritmo, el presupuesto ya se reasignó. No es como otras secretarías que lo que no se gastaron 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” [sic].

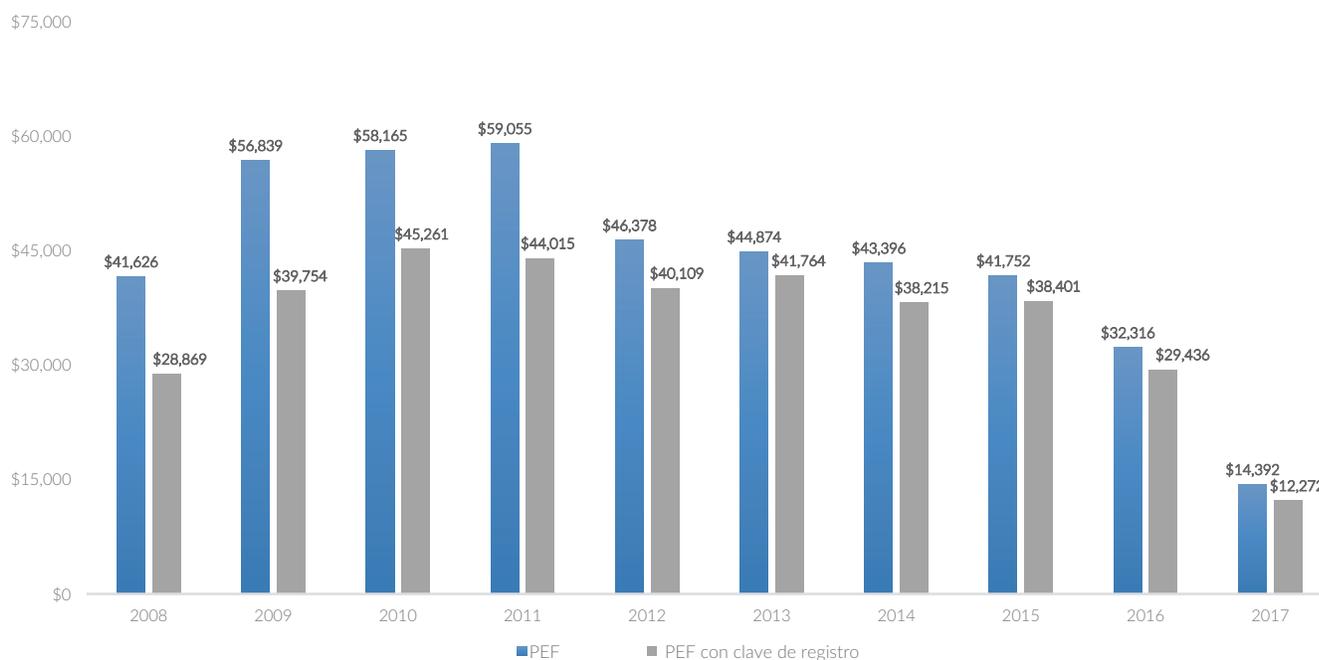
Una causa central de que muchos proyectos carreteros no cumplan con los requerimientos técnicos y sean subejercidos es reflejo de la lógica política de algunos legisladores al momento de negociar el presupuesto, que pasa por alto los requerimientos técnicos. Entonces el presupuesto se convierte en una “carta a Santa Claus”, llena de buenas intenciones, pero, sin sustento técnico. Cabe destacar que la Ley 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 re direccionar el gasto a los proyectos prioritarios del Ejecutivo”.

Al analizar cuántos proyectos contaban con registro en cartera de inversión al momento de aprobar el PEF, se observa que —en promedio— el 81 por ciento de los montos aprobados entre 2008 y 2017 lo tenían. En el caso de los proyectos de caminos rurales la cifra es más baja, ya que, de los montos autorizados para este rubro, únicamente 66 por ciento contaba con registro en cartera de inversión al momento de su aprobación. Por otra parte, en el rubro de construcción y modernización carretera, este fue de 77 por ciento. Es claro que el Congreso incurre en una violación legal y en una simulación al aprobar proyectos que carecen de lógica y estructura para ser ejercidos.

Gráfica 19 / Proyectos carreteros y de caminos rurales con registro en cartera de inversión al momento de ser aprobados en PEF, 2008-2017
(Millones de pesos constantes, 2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP

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

Cuadro 21 / Estados con mayores proyectos de inversión carretera y de caminos rurales sin registro en cartera de inversión, 2008-2017

Estado	Número de proyectos sin registro	Total de proyectos en el PEF	% Sin registro
Jalisco	3,709	9,852	37.65%
México	3,563	9,337	38.16%
Veracruz	3,317	6,733	49.26%
Puebla	2,529	6,193	40.84%
Chiapas	2,193	8,601	25.50%
Oaxaca	2,122	9,052	23.44%
Hidalgo	2,047	6,311	32.44%
Guanajuato	2,021	6,910	29.25%
Guerrero	1,834	7,071	25.94%
Nuevo León	1,743	8,122	21.46%

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 para detectar los estados que concentran los subejercicios. El siguiente cuadro muestra el **ranking** estatal.

Cuadro 22 / Últimos lugares Índice del ejercicio presupuestario en carreteras y caminos rurales, 2008-2017

(Millones de pesos constantes, 2018)

Estado	PPEF	Ampliaciones	Autorizado	No ejercido	Ranking
Chiapas	49,204	39,494	82,523	38,826	31*
Veracruz	43,211	19,032	62,242	34,916	30
Jalisco	60,796	29,161	81,944	33,983	29
Durango	69,094	8,149	77,243	30,638	28
Tamaulipas	47,314	24,703	62,165	25,134	27
Total	269,620	120,539	366,118	163,498	

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 9, Programas Presupuestarios con Programas y Proyectos de Inversión. Cuenta Pública, Tomo III, Ramo 9, Detalle de Programas y Proyectos de Inversión.

Nota: los montos equivalen a la suma de recursos entre 2008 a 2017 para cada entidad.

*El ranking toma en cuenta únicamente a 31 estados porque no hay información disponible sobre la Ciudad de México.

Los cinco últimos lugares en materia de subejercicios en carreteras y caminos rurales suman poco más de 120 mil millones de pesos en ampliaciones, en promedio 24 mil 108 millones de pesos para cada una de esas entidades, lo que representa alrededor de 77 por ciento de las ampliaciones entre 2008 y 2017. En contraste, en 2012 estas ampliaciones representaban el 26 por ciento del total desde 2008. Los estados que ocupan los últimos lugares son también 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 163 mil millones de pesos, cifra superior en 43 mil millones a las ampliaciones realizadas por el Congreso.

Por otro lado, los estados que registran menores subejercicios recibieron ampliaciones, por 31 mil 309 millones de pesos, en promedio 6 mil 262 millones de pesos cada una, cifra que contrasta con los 24 mil millones de pesos que, en promedio, recibieron las entidades en los últimos lugares del índice. El presupuesto no ejercido por estas entidades suma 21,673 millones de pesos.

Cuadro 23 / Primeros lugares Índice del ejercicio presupuestario en carreteras y caminos rurales, 2008-2017

Primeros lugares					
(Millones de pesos constantes, 2018)					
Estado	PPEF	Ampliaciones	Autorizado	No ejercido	Ranking
Nayarit	11,382	5,786	14,033	1,479	1
Tlaxcala	18,709	3,469	22,178	4,861	2
Quintana Roo	14,600	2,431	17,032	4,875	3
Campeche	27,368	9,904	31,613	4,922	4
Baja California Sur	23,753	9,719	28,759	5,537	5
Total	95,813	31,309	113,616	21,673	

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 9, Programas Presupuestarios con Programas y Proyectos de Inversión. Cuenta Pública, Tomo III, Ramo 9, Detalle de Programas y Proyectos de Inversión.

En suma, una de las principales causas de los subejercicios en el rubro de carreteras y caminos rurales se asocia con el porcentaje de proyectos que no cuentan con registro en cartera de inversiones, aunque no es el único motivo. Otra razón es la lógica que guía las negociaciones presupuestarias al interior de la Cámara de Diputados las cuales en ocasiones resultan en ampliaciones que superan las capacidades de los estados para ejercerlas en un año fiscal. Como dijo un entrevistado: “lo importante es salir en la foto cuando se festeja el proyecto aprobado, aunque después no se construya”. Cualquiera que sea la explicación, estas diferencias tan abrumadoras se reflejan un problema serio del proceso presupuestario mexicano: una simulación de aprobar mucho y ejercer poco.

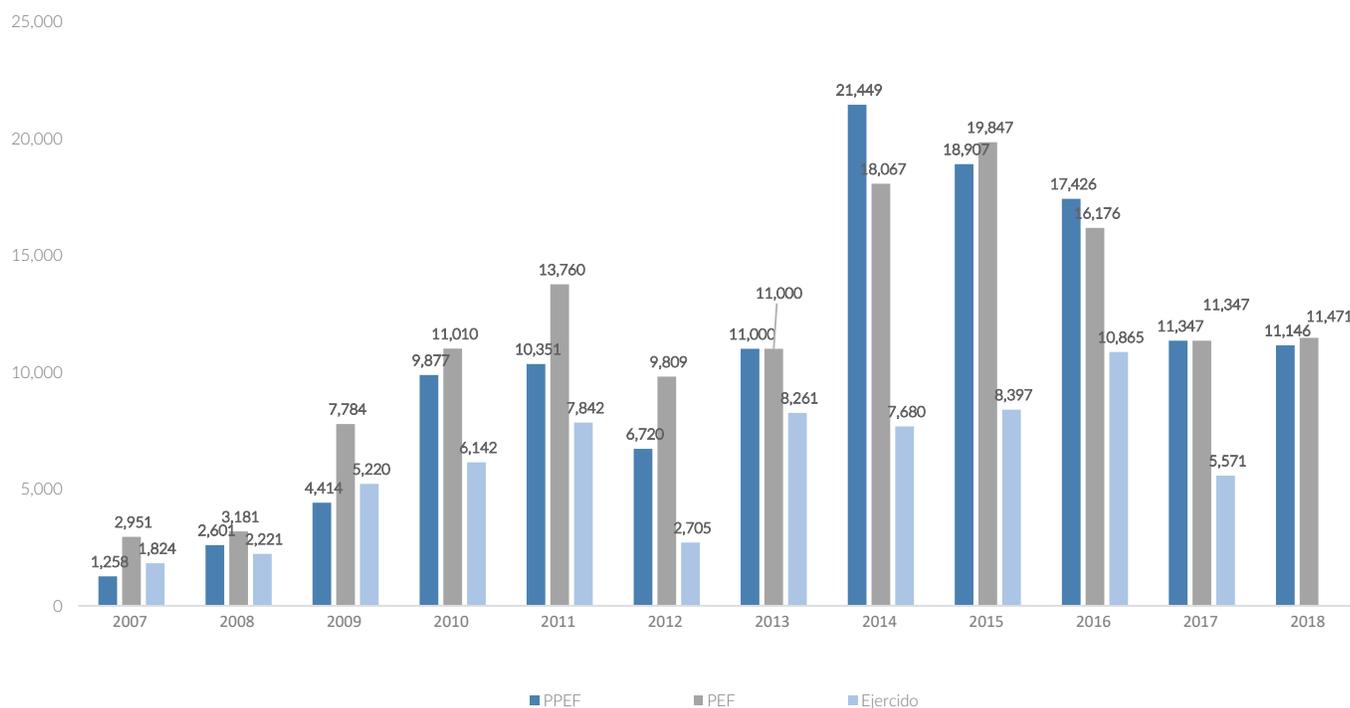
2.2. Proyectos hidráulicos

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 y claro 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 solían tener mucha fuerza al interior de la Cámara de Diputados para dotar al campo de mayores recursos en cada ejercicio fiscal.

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 aprobado.

Entre 2007 y 2018, el presupuesto autorizado para la inversión de proyectos hidráulicos fue de 136 mil 402 millones de pesos, que representa una cuarta parte del presupuesto aprobado para proyectos carreteros que fue de 467 mil 623 millones de pesos constantes. Del presupuesto asignado, 126 mil 495 millones habían sido contemplados en el proyecto del PEF elaborado por el Ejecutivo, lo que representa 7 por ciento de ampliaciones realizadas a este rubro en las negociaciones al interior de la Cámara de Diputados, equivalentes a 9 mil 907 millones de pesos. En la siguiente gráfica se muestran las ampliaciones realizadas por año en proyectos hidráulicos.

Gráfica 20 / Diferencia entre el PPEF, el PEF y el Ejercido en proyectos hidráulicos, 2007-2018 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Destaca el aumento en proyectos hidráulicos entre 2007 y 2011, cuando hubo un crecimiento mayor al 366 por ciento, pasando de dos mil 951 millones de pesos en 2007 a 13 mil 760 millones en 2011, en términos reales. En contraste, en 2012 los montos asignados disminuyeron a 9 mil 809, para subir en 2015 a 19 mil 847, su punto más alto, y finalmente estabilizarse en 2017 y 2018 en casi 11 mil millones de pesos. Sin embargo, al analizar el presupuesto ejercido, se observa un comportamiento peor al que tienen los proyectos carreteros. Como se muestra en la gráfica, el presupuesto ejercido fue mucho menor al aprobado, e incluso menor al proyecto presentado por el Ejecutivo. Desde 2012 se observa una diferencia más pronunciada entre el ejercido y el aprobado; destacan los años 2014 y 2015, cuando la diferencia superó los 10 mil millones de pesos.

Los montos ejercidos en proyectos hidráulicos fueron —en promedio anual— inferiores en 42 por ciento a las cifras proyectadas por la Secretaría de Hacienda (sin tomar en cuenta 2018). Esto quiere decir que, además de que los proyectos que fueron añadidos durante la negociación presupuestaria no fueron ejercidos (en términos de montos exclusivamente), un porcentaje 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 entre 2007 y 2018 se muestra en el cuadro 24. Como se observa, en promedio, 7 por ciento de los proyectos ejecutados no contaban con registro durante ese periodo, mientras que el 93 por ciento sí contaba con registro. Esta cifra muestra un aumento en los proyectos con registro comparado con 2012, cuando casi 14 por ciento de los proyectos no contaban con registro.

Cuadro 24 / Presupuesto ejercido en proyectos hidráulicos sin clave de registro, 2007-2018

(Porcentaje del presupuesto ejercido)

Año	Corregistro	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%
2013	100%	0%
2014	99.7%	0.3%
2015	100%	0%
2016	100%	0%
2017	100%	0%
2018	100%	0%
Promedio	93.0%	7.0%

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Realizar un **ranking** estatal de presupuesto asignado a proyectos hidráulicos i) 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.

Cuadro 25 / Presupuesto ejercido por estado en proyectos hidráulicos sin clave de registro en el PEF, 2007-2018*

(Millones de pesos corrientes)

Estado	Ejercido sin clave de registro
México	903.61
San Luis Potosí	274.34
Sinaloa	163.56
Tabasco	159.23
Chihuahua	109.05
Baja California	95.54
Michoacán	93.36
Nuevo León	93.27
Chiapas	63.14
Guanajuato	36.06
Sonora	33.49
Hidalgo	29
Veracruz	26.56
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	2149.51

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

*Ejercido a mayo de 2018

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.



Capítulo V

La ejecución del gasto público

5 Capítulo

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 año fiscal programado.

La Secretaría de Hacienda cuenta con algunos mecanismos para destinar recursos presupuestarios hacia programas y proyectos prioritarios del Ejecutivo que no cuenten con recursos o que los mismos sean insuficientes. Uno de ellos es subestimar el cálculo de los ingresos (principalmente los obtenidos por concepto de hidrocarburos) en la Iniciativa de Ley de Ingresos, 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, como lo señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Es muy difícil que los recursos presupuestarios se ejerzan en su totalidad y en tiempo (de acuerdo con su calendarización) por dos razones principales: 1) por una mala calendarización de los proyectos; o 2) que los proyectos 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 de Ley para reasignarlos a programas sociales y de inversión en infraestructura previstos en el PEF.¹ El caso contrario (el sobre ejercicio) también es común cuando las dependencias ejercen más recursos de los programados en sus programas o proyectos presupuestarios.

¹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 23 “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.

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”.² 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. Las dependencias y entidades sólo cuentan con independencia para realizar reasignaciones presupuestarias internas, pero deben informarle (en casos específicos) a Hacienda.³ De igual modo, no pueden realizar reducciones 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.⁴

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 durante la negociación del presupuesto. Por ejemplo, en el periodo entre 2008 y 2017, se observa un subejercicio cercano a 24 mil millones de pesos, en promedio anual, en los proyectos carreteros y de caminos rurales sólo en las cinco entidades que se encuentran en los últimos lugares del índice del ejercicio presupuestario en este rubro (Ver capítulo IV).

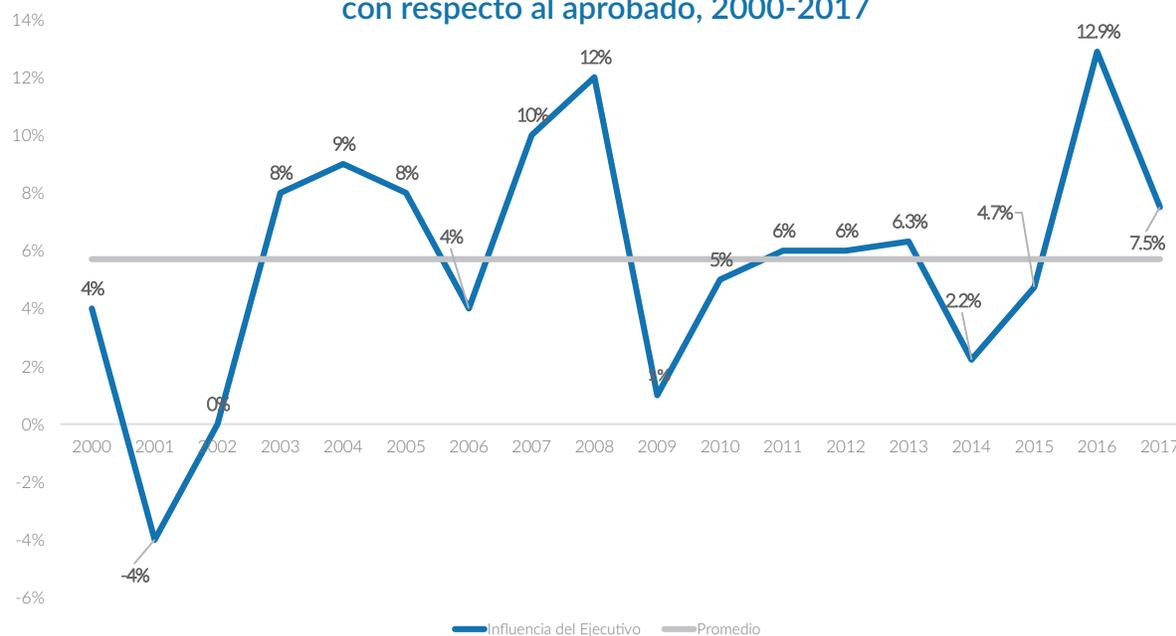
De la misma forma en que fueron analizadas las adecuaciones que realiza el Congreso al Proyecto de Presupuesto dentro del Capítulo III, es posible analizar las modificaciones (adecuaciones presupuestarias) que realiza el Ejecutivo durante el ejercicio fiscal. En la gráfica 21 se presentan las adecuaciones (ampliaciones y reducciones) del presupuesto realizadas por el Ejecutivo en términos agregados por año.

² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 58, III. “[...] 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”.

³ Artículo 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁴ Artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Gráfica 21 / Influencia del Ejecutivo: porcentaje del gasto ejercido con respecto al aprobado, 2000-2017

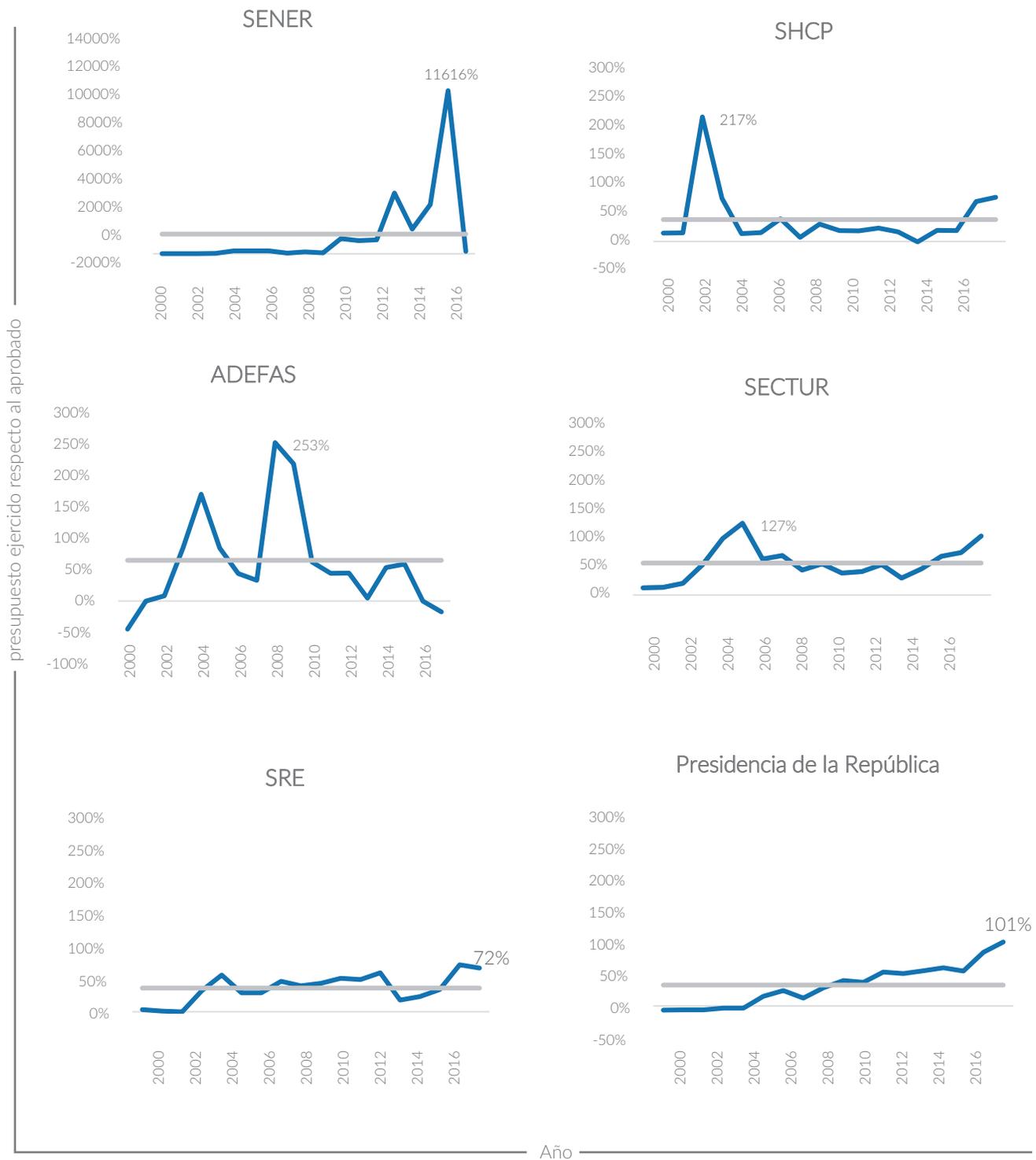


Fuente: elaboración propia con base en decretos del PEF e información de la Unidad de Planeación Económica de la SHCP.

Si el presupuesto ejercido es igual al aprobado, el resultado de este índice será igual a 0 (como el caso de 2002). Cualquier número por arriba del 1 por ciento 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 fue mayor al aprobado por el Congreso en casi todos los años del periodo 2000-2017, con excepción de 2001 y 2002. De acuerdo con la información presentada, en promedio anual, el presupuesto se sobre ejerció 5.7 por ciento en ese periodo de 17 años. Esta cifra es 2.14 puntos porcentuales mayor a la que se observa en el indicador de influencia legislativa, que es de 3.56 por ciento, (ver 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 los ramos que presentaron mayores adecuaciones entre el presupuesto ejercido y el aprobado entre 2000 y 2017.

Gráfica 22 / Principales adecuaciones presupuestarias positivas por Ramo, 2000 - 2017

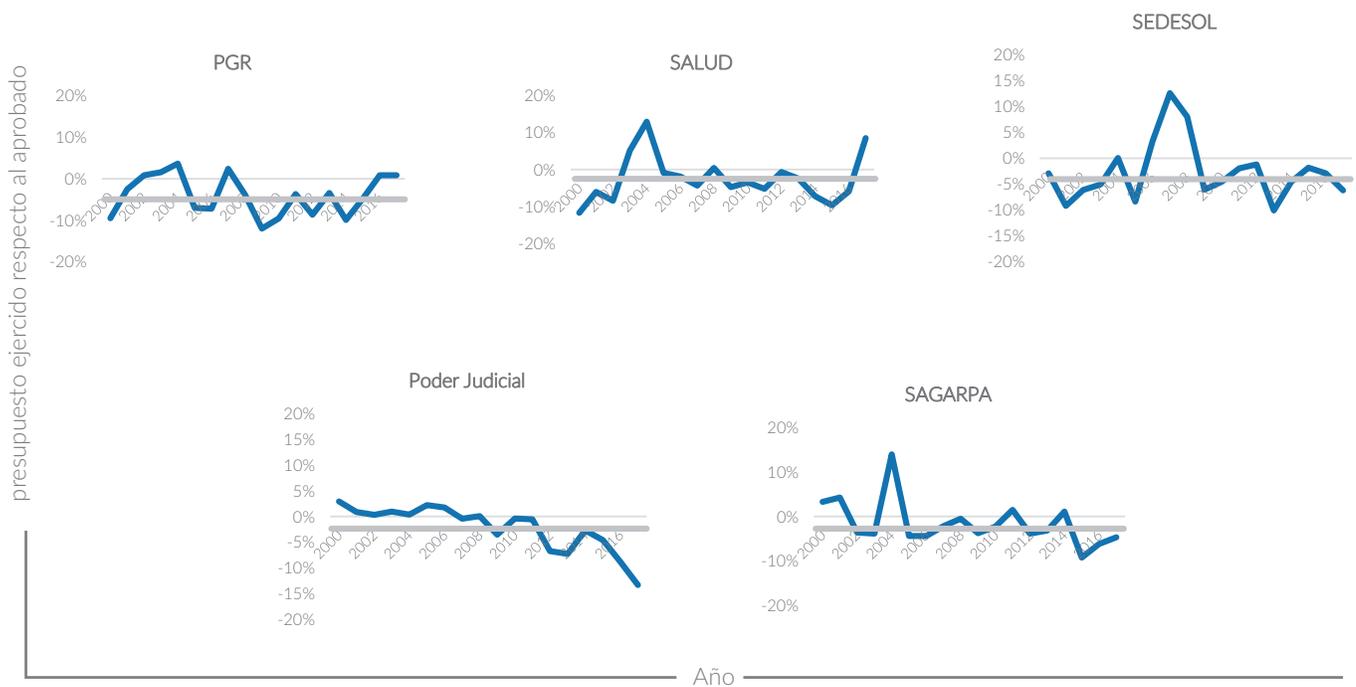


Fuente: Elaboración propia a partir de proyectos de decreto y decretos del PEF 2000-2012

El Ramo que muestra más ampliaciones (en promedio anual) es la Secretaría de Energía (SENER) con 1,399 por ciento por arriba del presupuesto aprobado; destaca el año 2016 en el que el sobreejercicio alcanzó el 11,600 por ciento. Le siguen los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), con un promedio anual de 65 por ciento; la Secretaría de Turismo (SECTUR), con el 57 por ciento anual; la Secretaría de Hacienda (SHCP) con 39 por ciento; la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con 37 por ciento y por último la Presidencia de la Republica, con 33 por ciento promedio anual. Cabe destacar que, de 2007 a 2017, uno de los ramos que presentó mayores ampliaciones positivas fue el Ramo 23; durante ese periodo, el ramo se sobreejerció el 200 por ciento, en promedio anual. Destacan el año 2008, con un sobreejercicio del 485 por ciento, y el 2017 con 293 por ciento.

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 bajo un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo.⁵ 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.

Gráfica 23 / Principales adecuaciones presupuestarias negativas por Ramo, 2000-2017



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

⁵ Artículo 60 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los ramos que presentan mayores adecuaciones a la baja (en promedio anual) son la Procuraduría General de la República, con un promedio de adecuaciones negativas del 4 por ciento, la Secretaría de Salud (SS) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con un promedio del 3 por ciento; el Poder Judicial con 2 por ciento y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con el 2 por ciento.

1. 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 2008 y 2017, estos recursos presupuestarios “extras” han sido en promedio, 8.11 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 (para cubrir, en su caso, la diferencia con el monto destinado en la Ley de Ingresos).
4. Atención a desastres naturales (cuando el Fondo de Desastres sea insuficiente).

Las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los apoyos a tarifas eléctricas a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, con respecto a las estimaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos, procederán como ampliaciones automáticas con cargo a los ingresos excedentes a que se refiere esta fracción. Dichas ampliaciones únicamente aplicarán por el incremento en apoyos que esté asociado a mayores costos de combustibles.

Segundo. 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.

Tercero. 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 criterios de aplicación de los recursos excedentes.

Cuarto. 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. Se deroga.
- c. Sesenta y cinco por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.
- d. Diez por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar, respectivamente, una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos del Gobierno Federal. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al monto que resulte de multiplicar un factor de 0.04 para el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, y de 0.08 para el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, por la suma de las cantidades estimadas en el artículo 1 de la Ley de Ingresos en los conceptos correspondientes a impuestos totales y a las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo.

[...]

Quinto. Una vez que las reservas a las que se refiere el punto anterior son alcanzadas, los ingresos excedentes sobrantes se destinarán de la siguiente manera:

a. Los del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas al Fondo de sistemas de pensiones de las entidades federativas.

b. Los del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios a la Reserva de este Fondo.

c. Los del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios al déficit presupuestal del Gobierno Federal, a la amortización de pasivos del propio Gobierno Federal o al Fondo Nacional de Infraestructura, en la proporción que el Ejecutivo Federal determine.

1.1 Ingresos excedentes durante el periodo 2007-2017

Los ingresos excedentes crecieron en el periodo de estudio debido, en parte, al elevado precio de los hidrocarburos, el cual permaneció sistemáticamente por arriba del precio estimado en la Ley de Ingresos, como se muestra en el cuadro 26.

Cuadro 26 / Ingresos excedentes totales del sector público presupuestario, 2007-2017 (millones de pesos constantes, 2018)

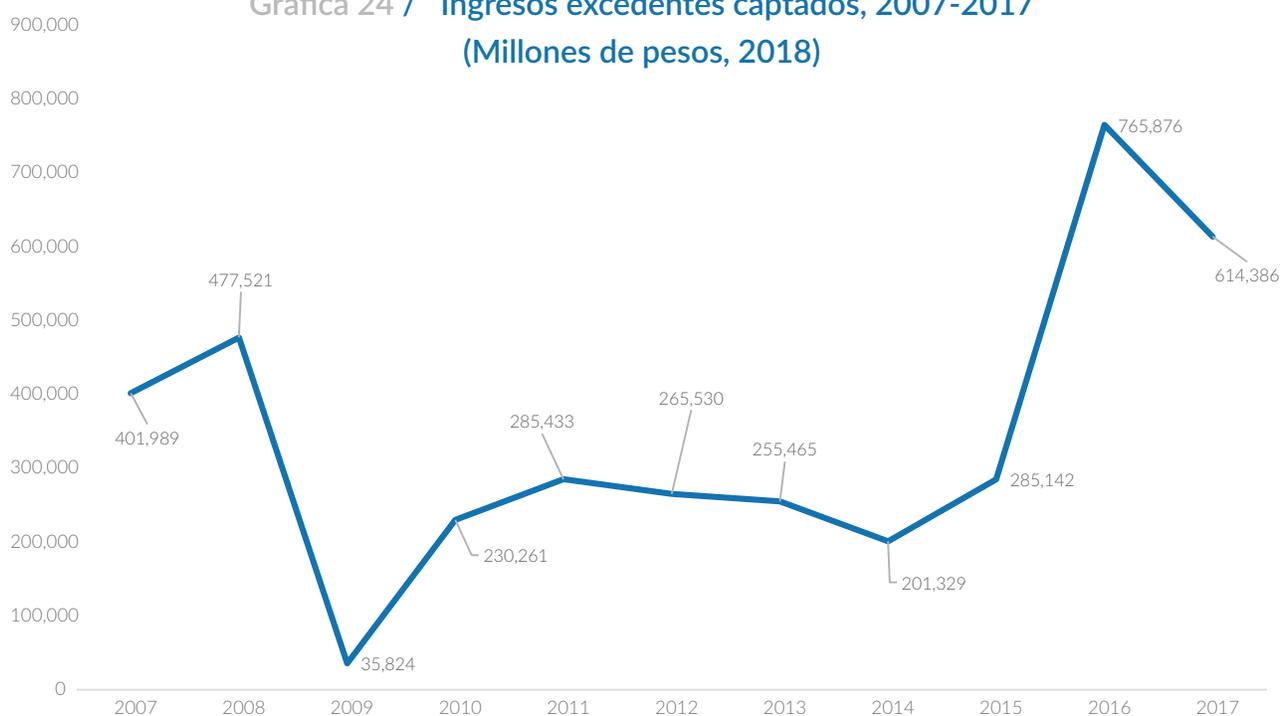
Año	Ingresos estimados	Ingresos obtenidos	Ingresos excedentes	% de los ingresos estimados
2007	3,639,658	4,041,647	401,989	11.04%
2008	3,899,629	4,377,151	477,521	12.25%
2009	4,115,379	4,151,204	35,824	0.87%
2010	3,943,716	4,173,978	230,261	5.84%
2011	4,069,714	4,355,148	285,433	7.01%
2012	4,236,863	4,502,392	265,530	6.27%
2013	4,540,952	4,796,417	255,465	5.63%
2014	4,610,630	4,811,960	201,329	4.37%
2015	4,729,968	5,015,111	285,142	6.03%
2016	4,636,570	5,402,447	765,876	16.52%
2017	4,570,237	5,184,624	614,386	13.44%
Total	46,993,317	50,812,079	3,818,757	8.11%

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

En promedio anual, los ingresos obtenidos en el periodo 2007-2017 fueron mayores en 8.11 por ciento a los estimados en la Ley de Ingresos. En términos absolutos, los ingresos excedentes en este periodo ascendieron a 3 billones 818 mil millones de pesos constantes. Destacan los años 2008 y 2016 con el mayor el nivel de ingresos excedentes (12.25 y 16.52 por ciento, respectivamente, con relación a los ingresos estimados).

Como puede observarse en la gráfica 24, los ingresos excedentes sufrieron una caída fuerte como resultado de la crisis mundial de 2009 que afectó la recaudación tributaria. Sin embargo, para 2010 éstos ya habían recuperado el 79 por ciento de los niveles registrados en 2005. En 2016 se observa un drástico aumento en los ingresos excedentes, al pasar de 244 millones de pesos en 2015 a 690 millones de pesos en 2016, para luego disminuir ligeramente a 586 millones de pesos en 2017.

Gráfica 24 / Ingresos excedentes captados, 2007-2017
(Millones de pesos, 2018)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

En el cuadro 27 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 LFPRH).

Al analizar el origen de los ingresos excedentes, se observa que el 62 por ciento provienen de los hidrocarburos (Art. 19 LFPRH). En los últimos 10 años sumaron poco más de 2 billones 372 mil millones de pesos constantes, mientras que aquellos por concepto de ingresos no tributarios (Art. 12 LIF) solo sumaron 604 mil millones de pesos en el mismo periodo, lo que representa poco menos de una cuarta parte con respecto de los primeros. Finalmente los ingresos excedentes por aprovechamientos de las dependencias de la Administración Pública Federal (Art. 10 de la LIF), ascendieron a 841 mil millones de pesos de 2007 a 2017. 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.

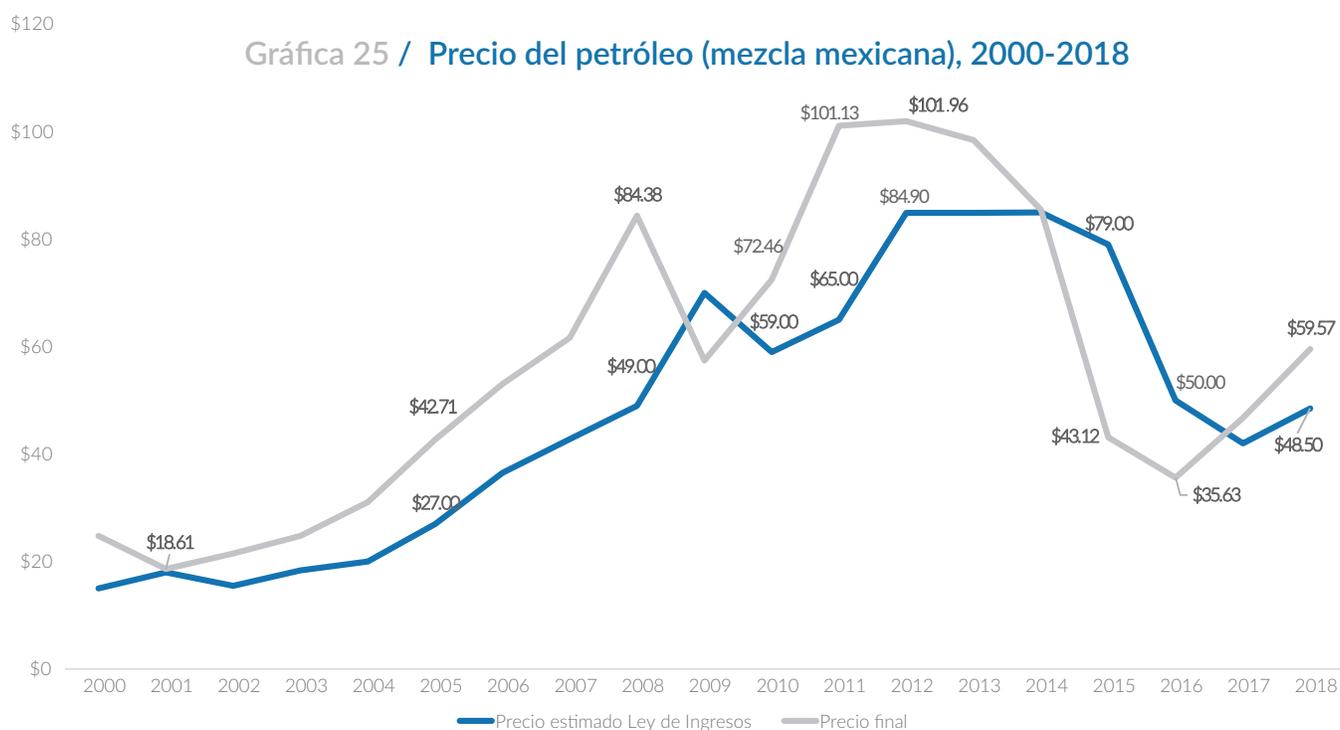
Cuadro 27 / Origen de los ingresos excedentes por fuente, 2007-2017 (millones de pesos, 2018)

Año	"Artículo 10 (LIF)"	"Artículo 12 (LIF)"	Artículo 19 (LFPRH)	Ingresos excedentes totales
2007	\$139,272.68	NA	\$262,835.04	\$402,107.72
2008	\$77,488.79	\$32,045.46	\$367,963.13	\$477,497.38
2009	\$65,173.56	\$246,357.39	(\$275,712.54)	\$35,818.40
2010	\$1,074.73	\$49,719.62	\$179,413.18	\$230,207.53
2011	\$58,183.39	\$25,653.99	\$201,564.78	\$285,402.16
2012	\$112,921.02	\$21,598.80	\$130,971.40	\$265,491.22
2013	\$180,800.79	\$969.85	\$73,600.21	\$255,370.85
2014	\$156,659.87	\$697.01	\$43,937.15	\$201,294.04
2015	\$104,465.57	\$127,399.24	\$53,184.62	\$285,049.43
2016	(\$91,327.29)	\$96,830.76	\$760,221.20	\$765,724.67
2017	\$36,355.35	\$3,263.48	\$574,650.85	\$614,269.68
Total	\$841,068.46	\$604,535.60	\$2,372,629.03	\$3,818,233.08

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

El factor más importante que explica los ingresos excedentes es el precio del petróleo, que mantuvo un crecimiento promedio de 18.7 por ciento anual hasta 2012 (pesos corrientes), pasando de 18.61 dólares por barril en 2001 a 101.96 dólares en 2012. En contraste, a partir de 2012 y hasta 2016, el precio del barril tuvo una caída que llegó a 35 dólares en 2016, situación que impactó a los ingresos excedentes por los derechos sobre la extracción de hidrocarburos. En 2018 el precio del barril se recuperó hasta llegar a casi 56 dólares.

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 que se tienen ingresos extra presupuestarios para cubrir las modificaciones y desbalances generados a lo largo de un ejercicio fiscal.

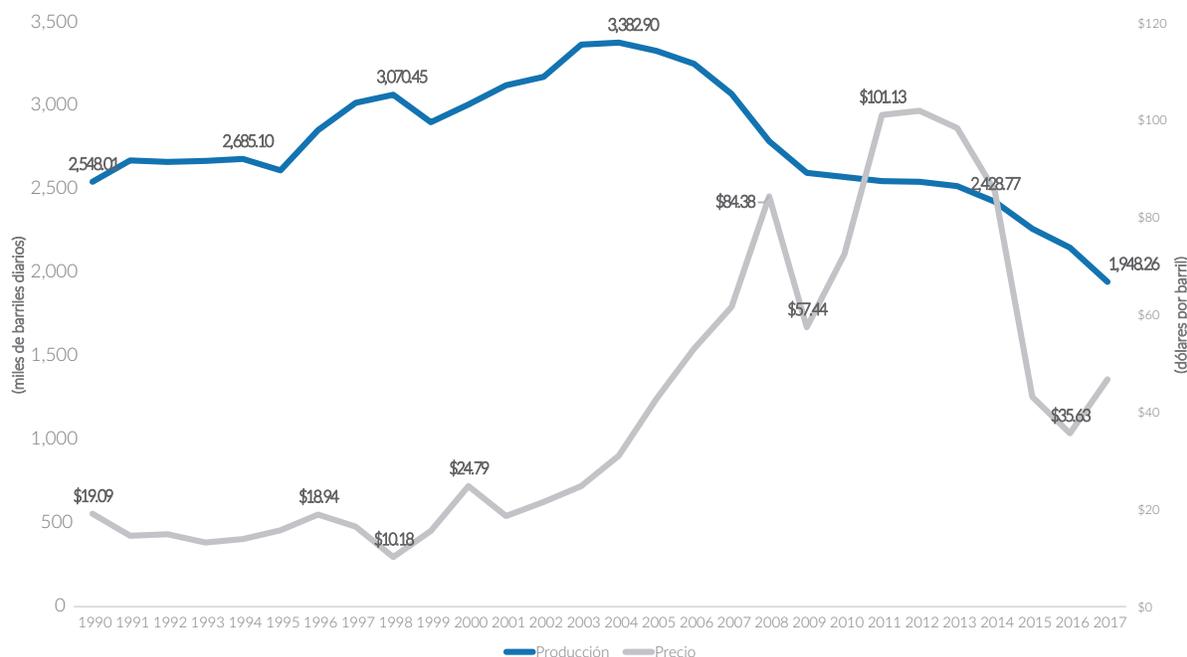


Fuente: Sistema de Información Energética, SENER.

*Precios estimados en la Ley de Ingresos por la SHCP.

Por otro lado, la producción de petróleo mostró un comportamiento similar al observado en sus precios, como se muestra en la gráfica 25. Si bien la disminución en la producción de petróleo desde 2004 (43.8 por ciento entre 2004 y 2012) se compensó por los elevados precios (144.4 por ciento entre 2004 y 2012, en términos reales), desde 2012 los precios y la producción comenzaron a disminuir de forma continua. Aunque las tendencias de decrecimiento en la producción y en los precios del petróleo no son de la misma magnitud (la caída en los precios fue mucho más abrupta), el que ambos indicadores hayan experimentado una caída afectó a los ingresos petroleros e influyó directamente a las ya discutidas reducciones en el gasto público.

Gráfica 26 / Producción y precio del petróleo crudo, 1990-2018



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 13.2 por ciento, en promedio anual. A partir de la reforma energética de 2013, un porcentaje de los ingresos recabados por los derechos sobre los hidrocarburos están destinados al Fondo Mexicano del Petróleo.

Cuadro 28 / Ingresos excedentes por derechos a los hidrocarburos, 2000-2017 (millones de pesos constantes, 2018)

Año	Ingresos estimados	Ingresos obtenidos	Ingresos excedentes	% de los ingresos estimados
2007	648,214.77	778,447.48	130,232.71	20.09%
2008	667,017.14	1,217,497.63	550,480.49	82.53%
2009	895,065.62	618,860.84	-276,204.77	-30.86%
2010	684,390.29	775,551.37	91,161.09	13.32%
2011	724,226.80	975,763.45	251,488.70	34.73%
2012	847,121.20	1,000,179.01	153,057.81	18.07%
2013	842,865.36	919,953.59	77,088.23	9.15%
2014	808,034.86	794,404.08	-13,630.78	-1.69%
2015	0.00	16,766.75	16,766.75	NA
2016	0.00	0.00	0.00	NA
2017	0.00	0.00	0.00	NA
Total	6,116,936.03	7,097,424.20	980,440.22	16.03%

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Por su parte, los ingresos por concepto de impuestos muestran una mayor subestimación que aquéllos estimados por concepto de hidrocarburos. Los ingresos excedentes por este rubro representaron 16 por ciento de los ingresos estimados (ver cuadro 28). Esto puede deberse, una vez más, a la volatilidad de los precios del petróleo y al fortalecimiento del sistema recaudatorio y de la eficiencia tributaria, toda vez que en los últimos años el SAT aumentó la base de contribuyentes mediante acciones de visitas domiciliarias y el Programa de Actualización y Registro (PAR) y, a la vez, mejoró los sistemas de fiscalización y auditoría para combatir la evasión y la elusión fiscal.

**Cuadro 29 / Ingresos excedentes por impuestos,
2000-2017 (millones de pesos constantes, 2018)**

Año	Ingresos estimados	Ingresos obtenidos	Ingresos excedentes	% de los ingresos estimados
2007	1,632,849.19	1,628,125.42	-4,723.78	-0.29%
2008	1,877,791.78	1,524,423.10	-353,368.68	-18.82%
2009	1,711,412.07	1,664,246.90	-47,165.18	-2.76%
2010	1,847,677.39	1,776,401.10	-71,276.29	-3.86%
2011	1,950,308.38	1,723,188.44	-227,119.95	-11.65%
2012	1,877,872.43	1,681,687.54	-196,184.89	-10.45%
2013	2,023,415.84	1,967,524.47	-55,891.37	-2.76%
2014	2,137,969.93	2,183,174.53	45,204.60	2.11%
2015	2,323,934.39	2,777,317.42	453,383.03	19.51%
2016	2,681,941.81	3,025,951.21	344,009.40	12.83%
2017	2,866,000.43	2,980,733.61	114,733.18	4.00%
Total	22,931,173.65	22,932,773.73	1,600.09	0.01%

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 o mayores niveles de recaudación a nivel federal, no conllevan necesariamente a resultados positivos en la política pública. Por ejemplo, pueden generar incentivos perversos en los sistemas de recaudación 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 2016 mientras que el resto de los ingresos de los estados provienen de transferencias federales, principalmente de los Ramos 28 (participaciones a entidades federativas y municipios) 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.

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

De acuerdo con la LFPRH, los subejercicios son disponibilidades positivas que resultan de la diferencia entre el presupuesto programado y el ejercido, con base en el calendario establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁶

2.1 ¿Por qué existen los subejercicios?

Las dependencias y programas reciben recursos públicos con base en un programa calendarizado. Sin embargo, ocurre muchas veces que los recursos no son ejercidos conforme a la calendarización programada. Si al inicio del año fiscal una dependencia no gasta según lo establecido, muy posiblemente arrastrará subejercicios a lo 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 ex diputado dijo: “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.⁷ 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 deben ser subsanados en un máximo de 90 días naturales, y si aún después de este periodo no lo están, los recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que se hayan previsto en el Presupuesto de Egresos.⁸

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.⁹

⁶. Artículo 2, fracción LII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁷. Artículo 51 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁸. Artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁹. Artículo Quinto Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2.2 ¿Cómo se calculan los subejercicios?

La metodología que utiliza SHCP para realizar el cálculo de los subejercicios se basa en tres componentes:¹⁰

- a.** Cuentas por Liquidar Certificadas: es el documento 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.¹¹
- 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.¹²
- c.** Presupuesto Comprometido: son recursos que constituyen las dependencias y entidades con cargo a su presupuesto aprobado 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 se obtiene 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.

¹⁰. Ejercicio del Gasto Público al III Trimestre de 2011, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

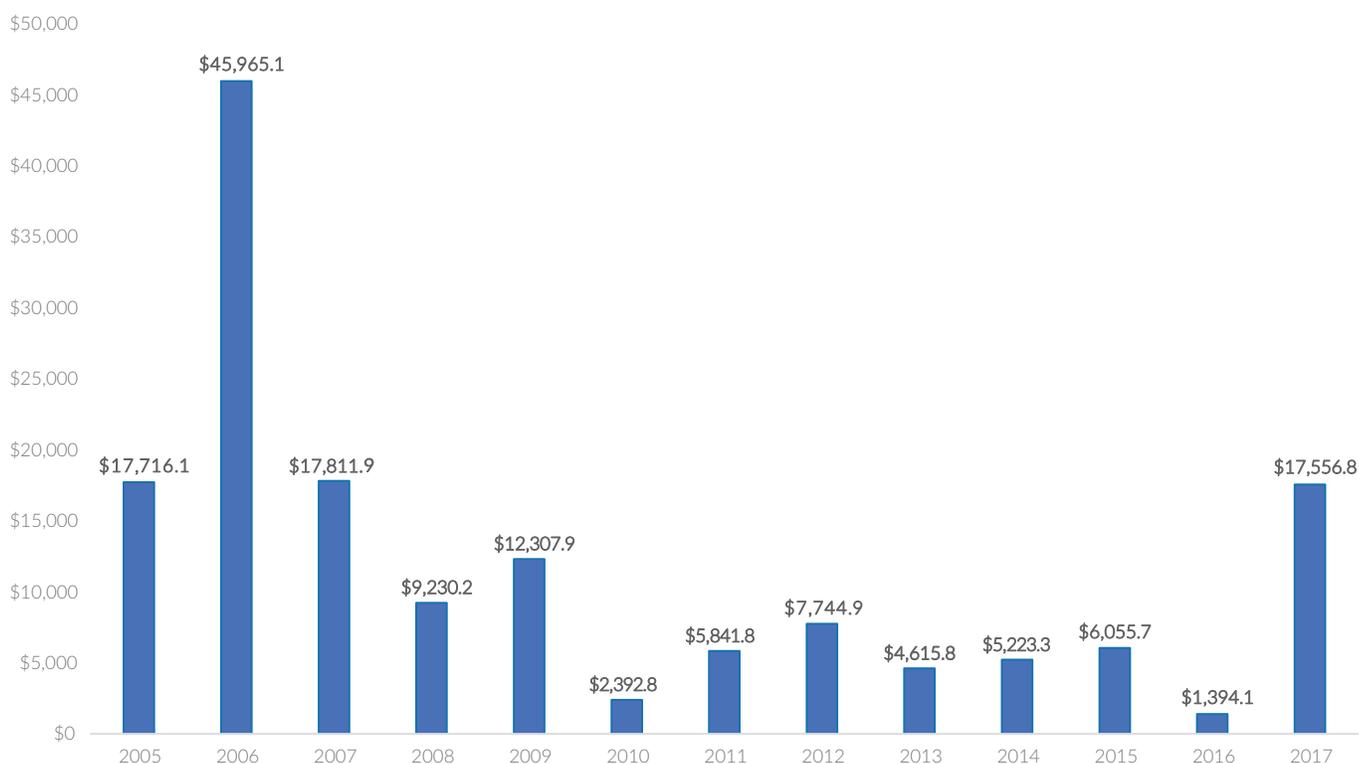
¹¹. Norma Específica de Información Financiera Gubernamental 001 - Control Presupuestario del Gasto.

¹². Norma Específica de Información Financiera Gubernamental 001 - Control Presupuestario del Gasto.

2.3 Los subejercicios en el periodo 2005-2017

En la gráfica 27 se presentan los subejercicios a lo largo del periodo de trece años entre 2005 y 2017, según los informes trimestrales elaborados por la Secretaría de Hacienda y los cuales son presentados al Congreso.

Gráfica 27 / Subejercicios acumulados, 2005-2017
(millones de pesos constantes, 2018)

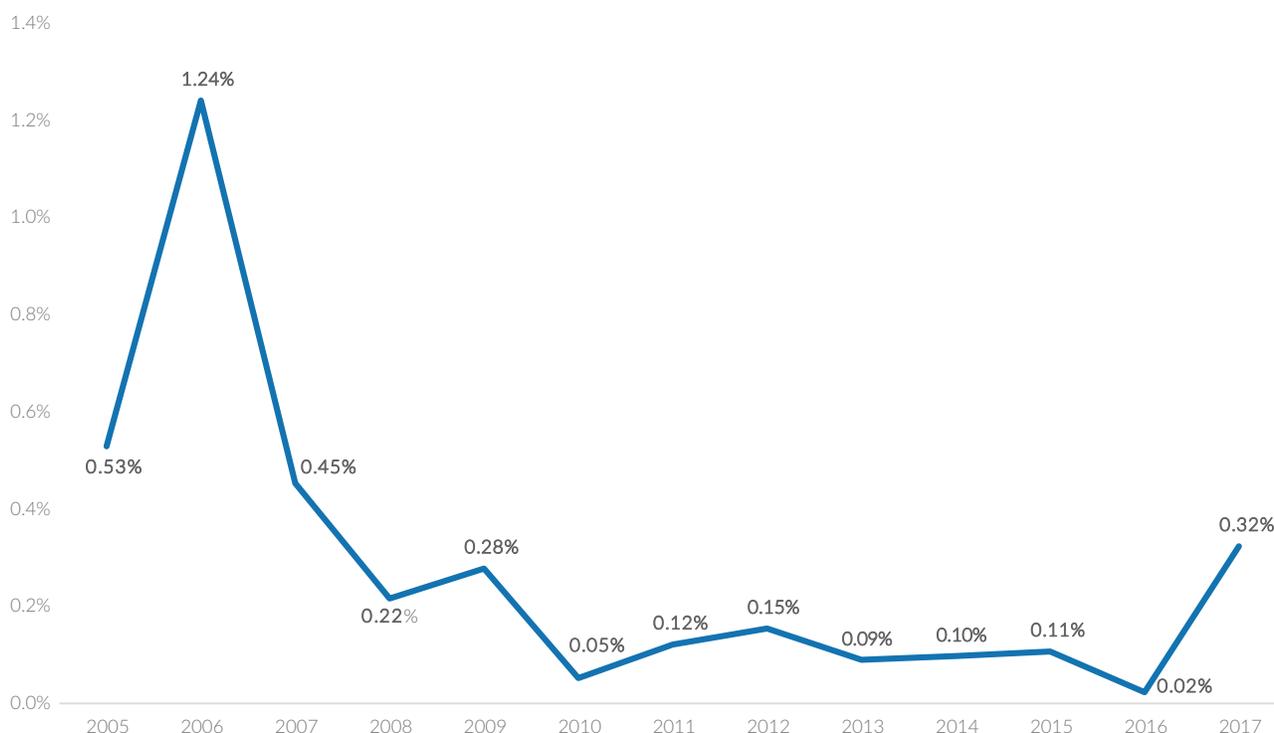


Fuente: elaboración propia a partir de los informes trimestrales de SHCP

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 45 mil 965 millones de pesos, a precios de 2018; el año 2016 es el que registra el menor monto subejercido, con mil 394 millones de pesos. El sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto es el que menores subejercicios ha tenido desde 2000, con un promedio anual de 6,969.1 millones de pesos de 2018, mientras el gobierno del Presidente Calderón registró un promedio anual por 9,221.6 millones de pesos.

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 como un tema controversial sobre la escasa capacidad de planeación en la política pública. Aunado a esto, se observa algunas notas informativas sobre estiman los subejercicios fiscales, debido a que no contemplan los montos subsanados trimestre a trimestre. Para analizar los subejercicios como porcentaje del gasto público total se presenta la siguiente gráfica.

Gráfica 28 / Subejercicios como proporción del gasto total, 2005-2017



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

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, particularmente con los gobiernos de las entidades federativas. Lo anterior 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.

Que el gobierno observara subejercicios en el gasto público comenzó a ser un tema relevante de la agenda durante las negociaciones del presupuesto, desde la segunda mitad del mandato del Presidente Felipe Calderón, del 2009 al 2012. Los diputados, particularmente los de oposición, reclamaban a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda el subejercicio de recursos, porque muchas veces correspondían a las obras y proyectos que ellos habían etiquetado durante la negociación del presupuesto del año previo. La justificación de los funcionarios de Hacienda era que los proyectos no contaban con registro en cartera, les faltaban los derechos de vía o los permisos de impacto ambiental, y que por ello los recursos no podían ser ejercidos; igualmente que los programas de gasto para poderse ejercer requerían que las entidades federativas aportaran la contraparte o *paripassu* estipulada en las reglas de operación y que al no cumplir los estados, la Federación se veía impedida a ejercer dichos recursos.

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 30 / Subejercicios del gasto, 2005-2017
(Millones de pesos)

Millones de pesos corrientes							
Entidad o dependencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Comunicaciones y Transportes	3,759.90	8,060.80	6,610.80	1,020.30	1,480.00	2,517.10	2,231.80
Educación Pública	5,562.40	8,225.40	3,031.50	3,015.10	2,604.10	1,440.20	865.7
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	0	1,779.40	-98.8	3,194.70	2,157.80	1,046.90	3,470.50
Medio Ambiente y Recursos Naturales	0	861.8	-45.9	1,687.30	150	1,454.80	1,880.70
Salud	9.7	2,452.60	510	212	150	742.5	833.4
Procuraduría General de la República	375.1	614.3	17.6	58.6	0	624.3	76.9
Gobernación	57.6	447.1	263.1	392.1	0	0	499.2
Marina	0	669.5	0	151.7	0	0	592.7
Seguridad Pública	42.6	364.1	0	0	997.9	253.1	0
Desarrollo Social	0	144	8.4	-771.2	329.4	346.7	462.6
Reforma Agraria/SEDATU	59	16.1	0	0.4	415.2	0	95.8
Relaciones Exteriores	0	188	49.4	182.7	0	0	28.8
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0	308.6	0	1.5	156.1	0	1.2
Turismo	175.3	47.7	292.9	185.4	0	0	-489.4
Trabajo y Previsión Social	2	298.2	14.7	0	0	0	-36.2
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0	91.9	0	93.7	0	61.1	0
Tribunales Agrarios	0	37	-29.3	0.2	0	8.5	108.9
Presidencia de la República	0	42.9	0	0	0	-1	37.8
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0.1	4.9	0	5.8	0	0	0
Función Pública	70.3	117.6	39.1	124.1	101.3	-653.9	40.9
Economía	19.3	1,272.50	12.2	-1,214.00	0	120.2	-771
Hacienda y Crédito Público	0	1,703.10	503.3	88	0	-4,453.00	-832.5
Energía	0	23.2	11	-2,336.60	63.6	-553.5	57.1
Defensa Nacional	240	0	0	11.7	0	-1,219.20	-4,782.60
Comisión Reguladora de Energía	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Comisión Nacional de Hidrocarburos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Total	10,373.30	27,770.70	11,190.00	6,103.50	8,605.40	1,734.80	4,372.30

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.

Cuadro 30 (cont.) / Subejercicios del gasto, 2005-2017
(Millones de pesos)

Entidad o dependencia	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Comunicaciones y Transportes	0	-3,474.00	247.3	379.3	-10,609.80	4,284.50	16,508.00
Educación Pública	91.6	5.40	12.9	185.9	978.3	1,402.80	27,421.30
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	684.2	753.5	373.8	610.6	2,622.20	6,134.80	22,729.60
Medio Ambiente y Recursos Naturales	152.3	351.9	567.7	1,082.00	3,512.50	633.8	12,288.90
Salud	941.5	788.7	-66.4	31.2	1,182.10	2,128.50	9,915.80
Procuraduría General de la República	229.7	598.4	519	92.6	1.2	0.2	3,207.90
Gobernación	216.5	820.4	0	-460.9	-519	-241.6	1,474.50
Marina	310.7	1.4	0	0	0	0	1,726.00
Seguridad Pública	0	NA	NA	NA	NA	NA	1,657.70
Desarrollo Social	1,113.80	2,194.80	1,548.40	1,512.60	807.3	636.9	8,333.70
Reforma Agraria/SEDATU	222.9	554.4	80.6	664.9	1,432.90	320.3	3,862.50
Relaciones Exteriores	73.1	106.7	47	7.4	56	540	1,279.10
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0	0.4	9	67.7	99.7	6.5	650.70
Turismo	237.1	231.9	337.4	227.8	772.9	130	2,149.00
Trabajo y Previsión Social	2.2	0	0	0	55.6	129.6	466.10
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	0	ND	ND	ND	ND	ND	246.70
Tribunales Agrarios	68.9	119.8	45.4	82.6	68.4	7.3	517.70
Presidencia de la República	64.5	39.7	73.1	86.2	65	35.3	443.50
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0	0	0	0	0	0.1	10.90
Función Pública	78.1	-102.8	-131.6	-206.8	-45.3	153.4	-415.60
Economía	88.9	151.4	60.3	72.5	0.3	16.1	-171.30
Hacienda y Crédito Público	1,415.80	488.9 1	502.1	424.5	563.1	317.2	231.60
Energía	58.6	30.3	97.9	153.9	33.6	-164.3	-2,525.20
Defensa Nacional	0	0	0	0	0	0	-5,750.10
Comisión Reguladora de Energía	NA	NA	NA	11.6	24.6	56.2	92.40
Comisión Nacional de Hidrocarburos	NA	NA	NA	124.5	124.6	35.9	285.00
Total	6,050.40	3,172.30	4,323.90	5,150.10	1,226.20	16,563.50	

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.¹³

2.4 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 sociales 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.¹⁴

¹⁴ Ejercicio del Gasto Público al tercer trimestre de 2011, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

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 191 millones se canalizaron como subsidios a entidades federativas y municipios a través del Ramo 23 bajo el rubro de Provisiones Salariales y Económicas.¹⁵

De éste capítulo se concluye que los subejercicios no resultan en montos significativos (comparativamente con el gasto público total), aunque sí generan a las autoridades federales un fuerte problema político con los diputados y con los gobernadores. Sin embargo, éstos no constituyen el único instrumento por medio del cual el Ejecutivo puede re direccionar 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 muy similar a los montos negociados por los legisladores.

¹⁵ Ejercicio del Gasto Público al tercer trimestre de 2012, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.



Capítulo VI

El cambio del modelo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, 2012-2018

Capítulo

Con el inicio de la administración de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012, el modelo de negociación política del presupuesto cambió en algunas dinámicas de forma, mas no de fondo. Por una parte, se mantuvo la lógica de la repartición de la “piñata”, eso es, destinar fondos de atractivo político para gobernadores y legisladores a cambio de su voto. Sin embargo, se observan reglas nuevas. Uno, la Secretaría de Hacienda sería nuevamente el eje rector de las negociaciones. Con ello se acabaron las pasarelas de gobernadores y alcaldes en la Cámara de Diputados para gestionar recursos de forma directa. A fines de 2012, por ejemplo, no hubo ya visitas al Congreso: la señal del nuevo equipo de gobierno fue clara: “no se equivoquen, la puerta es Hacienda”. Dos, la negociación del presupuesto sería un ingrediente de las negociaciones del Pacto por México —un esquema de acuerdos políticos que se estableció en los primeros dos años del gobierno de Peña Nieto para sacar adelante varias de las llamadas reformas estructurales—. Tres, los presidentes nacionales de los partidos serían el eje decisor de la negociación presupuestaria durante los primeros años, puesto que ellos eran los interlocutores del gobierno en el grupo compacto del Pacto por México. En ese esquema, los diputados pasarían a segundo plano (al menos durante el primer trienio 2012-2015), aunque en la Legislatura LXIII los coordinadores parlamentarios retomarían la interlocución con el gobierno. Cuatro, se crearon fondos al interior del ramo 23 para cultura, infraestructura deportiva y pavimentación, de libre asignación para los legisladores. Esos fondos sumaron alrededor de 10 mil millones de pesos cada año y se asignarían por grupo parlamentario y cada coordinador decidiría su distribución. Podía ser parejo o diferenciado. Para muchos se institucionalizaron así los “moches”.

1. Hacia una nueva forma de negociación del presupuesto

Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, la arena natural para la negociación del presupuesto, entre 1997 y 2012, fue la Cámara de Diputados. Formalmente, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública fue el foro primordial para el análisis presupuestario y su discusión al interior de dicha cámara. No obstante, a partir de 2012, comenzaron a ser más notorias algunas prácticas parlamentarias de carácter informal que venían realizándose en años anteriores en torno a la negociación presupuestal: (i) un control acentuado de la SHCP en relación al proceso *ex ante y ex post* de la negociación del presupuesto, a través de una mayor discrecionalidad, (ii) itinerancia en los ejes decisores al interior de la Cámara de Diputados: durante la LXII legislatura, fueron los presidentes de los partidos políticos y, durante la LXIII, los coordinadores de bancada, (iii) la ponderación de grandes proyectos por conducto exclusivo de los diputados federales de una determinada entidad federativa, generalmente con acuerdos previos con sus respectivos gobernadores, (iv) el intercambio del favor político por el favor económico, es decir, la aprobación del paquete presupuestario por parte de la mayoría de los diputados, incluyendo los de oposición a cambio de asignaciones libres, personalizadas y sin control de calidad del gasto del mismo, materializadas en los fondos del Ramo 23.

Una dinámica surgió al interior de la Cámara de Diputados para impulsar los presupuestos estatales: la consolidación de bancadas o “coordinaciones estatales”, es decir, legisladores federales de una entidad federativa acordaban previamente la ponderación de proyectos a impulsar (así como los mínimos de diversos rubros) a fin de someterlos a la consideración tanto de la Junta de Coordinación Política, como de la Comisión de Presupuesto y de la propia SHCP. La dinámica tuvo el éxito suficiente como para lograr que diputados de diversas fuerzas políticas —de una misma entidad— participaran en las discusiones de ponderación de proyectos.

Algunos diputados de la LXIII legislatura entrevistados señalaron que si bien esas coordinaciones estatales existieron, generalmente eran realizadas por el partido con la mayoría en la Cámara (PRI); sin embargo, uno de ellos señaló que —en el caso del PAN— esa “bancada estatal” sólo existió para el caso de Puebla y que en el resto de las entidades gobernadas por ese partido lo que predominó fueron representantes personales de los gobernadores. Es importante señalar que, la dinámica de las “coordinaciones estatales” de legisladores ha reemplazado, aunque paulatinamente, a los llamados “gestores de recursos”, entre ellos cabilderos, representantes personales de gobiernos estatales y, en algunos casos, los propios legisladores. Lo anterior no implica la desaparición de los cabilderos, por el contrario, estos continúan siendo un factor importante en la toma de decisiones para la aprobación del presupuesto a tal grado que, en 2012, la Mesa Directiva incrementó los requisitos del procedimiento para conformar el Padrón de Cabilderos, aprobado por primera vez en la LX legislatura (2006-2009).

2. La influencia del Pacto por México

Una de las novedades observadas a partir de 2012 fue que la aprobación del presupuesto estuvo inmersa en un consenso emanado de un gran pacto político de corte nacional, el “Pacto por México”, cuyo objetivo fue aprobar diversas reformas en materia energética, educativa, hacendaria, de telecomunicaciones y político-electoral, entre otras. La negociación política entre el nuevo gobierno y los presidentes de los partidos políticos permitió que en un año de transición política la aprobación del presupuesto de egresos ocurriera el 20 de diciembre de 2012, once días antes de la fecha límite. En contraste a las legislaturas anteriores cuando Hacienda negociaba con los coordinadores parlamentarios, a partir de diciembre de 2012 la SHCP estableció las negociaciones directamente con los presidentes de los tres principales partidos políticos, puesto que ellos eran quienes estaban en la mesa del Pacto por México y quienes “palomeaban” las reformas estructurales que luego eran votadas en el Congreso. (Cabe señalar que años después el Pacto terminaría y con la llegada de la LXIII legislatura a fines de 2015 las negociaciones se reencausaron, como antes, a través de los coordinadores parlamentarios).

Uno de los productos de las negociaciones a fines de 2012 fue una partida establecida en el Ramo 23 para el PEF 2013: un Fondo bajo la forma de subsidio, destinada a rubros como cultura, infraestructura deportiva y pavimentación primordialmente, aunque también comprendieron recursos de otros apartados como Programas Regionales y Proyectos de Desarrollo Regional. A través de este Fondo se asignarían anualmente grandes cantidades de dinero a los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados para distribuirlos, a su vez, entre todos los legisladores. Así, el monto total a los que cada coordinación parlamentaria accedía, estaría determinado por el número de diputados de su bancada.

Los montos globales de dicho Fondo oscilaron durante los siguientes años entre 10 mil y 20 mil millones de pesos. Esto significó que cada legislador pudiera tener a su disposición recursos entre 18 y 30 millones de pesos (hasta 2015), aunque no existe información consolidada de dichos montos porque esa era decisión de cada grupo parlamentario.

¿Qué es el Ramo 23?

Se le denomina “Provisiones Salariales y Económicas” y forma parte de los ramos generales del gasto programable. Para la Secretaría de Hacienda, se trata de “un instrumento de política presupuestaria que tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto, que permiten atender obligaciones y compromisos del gobierno federal mediante asignaciones de recursos que no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades”.¹

*¿Cómo se integra?*²

Incluye programas presupuestarios en la modalidad de subsidios que, posteriormente, se canalizan a las entidades federativas y municipios mediante la firma de convenios, ya que son recursos que no están sujetos a reglas de operación.

¿Adónde se dirigen?

Se orientan principalmente a impulsar el desarrollo regional en los estados y municipios. Incorporan los rubros de Programas Regionales, Fondos Metropolitanos, Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para Personas con Discapacidad, Fondo Regional, Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal³, Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (a partir de 2015), Fondo de Cultura y Fondo de Infraestructura Deportiva⁴, entre otros.

Se trata de fondos que los gobiernos locales pueden utilizar de forma muy diversa en categorías como la construcción de infraestructura social, la pavimentación de calles o el apoyo a migrantes.

¹Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, El ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?, México, Cámara de Diputados, abril de 2018, p. 2.

²Ibid., p. 15.

³En 2014 se le llamó “Fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura”.

3. “El fondo de moches”

La ausencia tanto de reglas de operación, como de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en muchos de los fondos mencionados, propició que los legisladores los utilizaran para financiar —en ocasiones con criterios políticos y de beneficio personal— obras estatales y municipales. Como se mencionó en los capítulos anteriores, desde los gobiernos panistas de Fox y Calderón se gestó la práctica de algunos legisladores federales de pedir comisiones o “moches” a los gobiernos locales a cambio de recursos presupuestarios contemplados en el PEF.

En aquellos gobiernos panistas (2000-2012), los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados también fungieron como “gestores de recursos” y jugaron un papel vital en la negociación del presupuesto. Son ellos quienes negociaban con la Secretaría de Hacienda el monto de la bolsa negociable y las partidas que le corresponderían a sus bancadas, a cambio de apoyo en la aprobación del PEF.

A finales de 2013, diversas crónicas periodísticas señalaron que, las “comisiones” por asignación de recursos iban desde el 10 hasta el 35 por ciento de los recursos extras que se gestionaban, además de que, en muchas ocasiones, se solicitaba a los gobiernos locales contratar a una determinada constructora para llevar a cabo la obra pública. Un caso notorio fue del alcalde de Celaya, Guanajuato, Ismael Pérez Ordaz (PAN), en noviembre de 2013, quien presuntamente se benefició de una “red de moches” que habría operado desde la Cámara de Diputados, particularmente, a través de los coordinadores del PAN y del PRI.

A raíz de una grabación que filtró el diario *Reforma* se supo que el alcalde pidió a su cabildo autorización para entregar 30 millones de pesos a diputados federales de su partido por haber gestionado recursos presupuestarios por 160 millones de pesos para obras de pavimentación. “Ellos nos lo 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”, refirió el alcalde. Posteriormente, comentó, le pidieron 35 por ciento de los 160 mdp, pero que logró reducir a 20 por ciento. Esta operación nunca se concretó —y tampoco tuvo ninguna consecuencia legal al no haber denuncia formal. Sin embargo, el caso ilustra con claridad la práctica en comento.

⁵: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/VisorNota.aspx?id=1488313%_7CArticulosGC_Reforma&md5=1277ec3a33cc2c129e7511760737167

Impacto del “fondo de moches” en el gasto público

Uno de los problemas de la forma como se asignaron estos recursos por los diputados es que los criterios de selección fueron políticos y no técnicos: se otorgó dinero a proyectos que no justificaban su viabilidad, objetivos y características. Fueron recursos ejercidos de modo ineficiente y sin transparencia por las autoridades estatales y municipales que, lejos de promover el desarrollo de sus localidades, fueron en muchas ocasiones desperdiciados.

Esta situación la refleja la Auditoría Superior de la Federación en su Informe de la Cuenta Pública 2015, en el cual detectó irregularidades relacionadas con 221.4 millones de pesos en la asignación y gasto de los fondos federales relacionados con los “moches” (ASF, 2016). Entre las anomalías detectadas se encuentran: incumplimientos a la normativa en materia de transparencia, gastos injustificados, pagos no autorizados, obras no realizadas y de mala calidad, desvíos a gasto corriente, así como infraestructura y equipamientos sin registrar.

De manera particular, el Fondo de Infraestructura Deportiva fue el que registró más anomalías, mismas que ascienden a 154.6 millones de pesos. Destaca el caso de Monterrey, Nuevo León, en donde se compraron juegos infantiles, bancas y equipos de ejercicio que no fueron encontradas físicamente. Por otra parte, en Boca del Río, Veracruz, se detectaron obras pagadas no ejecutadas y conceptos de obra que no cumplieron con las especificaciones contratadas.

Adicionalmente, el rubro de *Proyectos de Desarrollo Regional* registró anomalías por 51 millones de pesos. En Chiapas, por ejemplo, se reportaron pagos sin documentación que sustente los trabajos realizados y pagos de volúmenes de obra no ejecutada en el manejo de los apoyos para el proyecto “Centro de Ciudad Mujer”.

Finalmente, el Fondo de Pavimentación reportó irregularidades por 15.8 millones de pesos. En este apartado, en Acapulco, Guerrero, y en Paracho, Michoacán, se detectaron anomalías como obras de mala calidad, obras no ejecutadas, así como conceptos que no corresponden a lo autorizado.

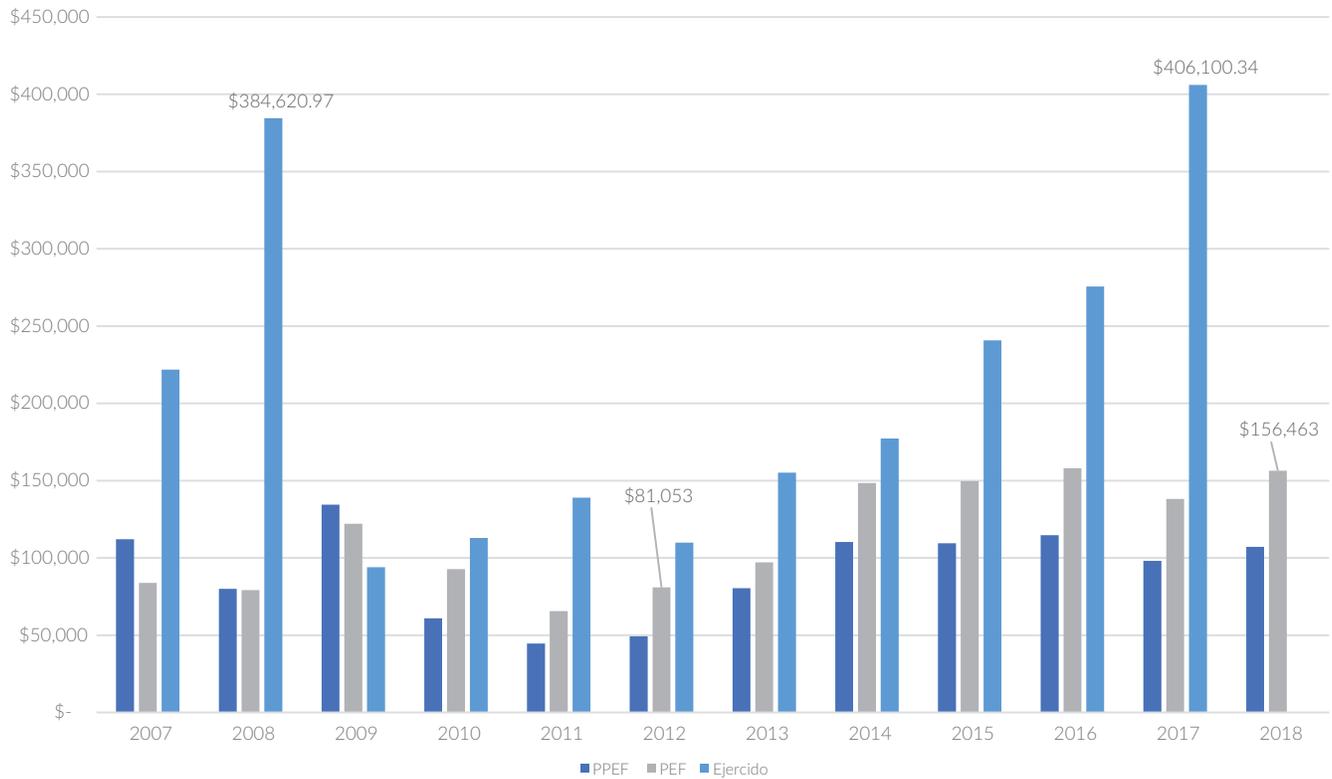
Como se señaló en el capítulo II, la premura del presidente Peña Nieto para sacar adelante las reformas estructurales lo llevó a conceder en materia presupuestaria a cambio de contar con los votos de la oposición. Asimismo, esa urgencia política podría haber sido el factor que llevó al gobierno a aceptar la creación de fondos de libre asignación para repartirse por diputado y de esa manera ejercer una suerte de pago político a cambio de la aquiescencia activa o pasiva del Congreso para las reformas del Pacto por México. Sin embargo, a pesar de esta lógica negociadora y conciliadora, tanto los legisladores como el Poder Ejecutivo, mantuvieron prácticas que poco abonaban al seguimiento técnico de la calidad del gasto, particularmente, a través de la asignación y ejecución discrecional del presupuesto.

Una vez establecida esta mecánica informal de negociación presupuestaria, el Fondo tuvo diversos nombres e incluso “subdivisiones”, pero la lógica era la misma. Para dimensionar la magnitud de este fenómeno, basta ver la evolución del presupuesto aprobado del Ramo 23: durante el gobierno de Enrique Peña Nieto pasó, en términos reales, de 81 mil millones de pesos en 2012 a 156 mil millones de pesos en 2018, si bien en 2017 se redujo a 138 mil millones. No obstante, como se observa en la gráfica, el presupuesto ejercido por el Ejecutivo termina siendo mucho mayor al aprobado por los diputados. Tan solo en 2017, el presupuesto ejercido fue de 406 mil millones de pesos, un incremento del 293 por ciento. Aunque el sobreejercicio del Ramo 23 se acentuó en el sexenio de Peña, durante el sexenio de Calderón ya se veía esta práctica; de hecho, 2008 es el año con el mayor sobreejercicio del Ramo, con un incremento del 485 por ciento.

En cuanto a los fondos y programas discretionales del Ramo 23, se observa un crecimiento exponencial desde 2012, particularmente en aquellos asociados a proyectos y obras de desarrollo municipal y estatal.

⁶ <http://www.nacion321.com/congreso/que-es-el-ramo-23-y-por-que-los-diputados-se-pelean-por-el>

Gráfica 29 / Evolución del Ramo 23 en el PEF (2007-2018)



Fuente: elaboración propia con información del proyecto y decreto de presupuesto 2007-2018 y de las cuentas públicas 2007-2017, SHCP.

Un ejemplo de este crecimiento acelerado está en el rubro de Programas Regionales, el cual es utilizado principalmente para obras en los municipios. Este rubro tuvo un incremento de más de 10 veces en 2013. Otra muestra del crecimiento acelerado es el Fondo de Pavimentación (FOPAM), el cual —según México Evalúa— ha tenido una “historia de opacidad” desde su nacimiento en 2010, ya que no fue previsto por el Ejecutivo en el Proyecto del PEF, sino fue una creación de los diputados.⁷

Para 2013, la propuesta de presupuesto del Ejecutivo contemplaba una partida de 2 mil millones de pesos para el FOPAM, pero los diputados lo aumentaron más del doble para alcanzar 5 mil millones de pesos.⁸ Esa tendencia creciente continuó hasta 2015, bajo “el paraguas de unos lineamientos que desde 2011 no [exigían] análisis costo-beneficio para otorgar los recursos a los municipios”.⁹ Este es un ejemplo de las prácticas informales y clientelares que, al igual que en los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Caderón (2006-2012), acompañaron la negociación del presupuesto. Son prácticas perniciosas para la integridad del Congreso y de la clase política, así como para la confianza en términos de opinión pública.

4. LXIII Legislatura (2015-2018)

Los diputados y líderes parlamentarios de la entonces nueva legislatura aseguraron que buscarían transparentar cualquier fondo presupuestario para evitar que se repitiera el cobro de comisiones. Sin embargo, diversas voces —como el otrora coordinador de los diputados del PRD, Francisco Martínez Neri—, expresaron que un legislador tenía compromisos legítimos con los ciudadanos de su distrito, particularmente como parte de las promesas de campaña, pero que los diputados “no debían obtener moches” por ello.¹⁰ Otra de las voces que defendieron la asignación del gasto a obra pública “hacia donde ellos (diputados) consideren mejor”, fue la de Jorge Estefan Chidiac, entonces presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.¹¹

⁶ <http://www.nacion321.com/congreso/que-es-el-ramo-23-y-por-que-los-diputados-se-pelean-por-el>

⁷ https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/01/23/los-moches-linaje-de-opacidad/#_ftnref1

⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op.cit. pp. 23-25.

⁹ https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/01/23/los-moches-linaje-de-opacidad/#_ftnref1

¹⁰ <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/VisorNota.aspx?id=5805523%7CInfodexTextos&md5=74b3fdb1b766f6725d8d55a7c1bc7a5>

¹¹ Ver: Salazar Claudia y Herrera Rolando. 12 de noviembre de 2015. “Renombran fondo de moches”. Periódico Reforma. Edición Impresa, no se encontró versión digital.

Las fracciones parlamentarias crearon —dentro del presupuesto de 2016— una bolsa de cerca de 10 mil millones de pesos dentro del Ramo 23 para cubrir las gestiones de los propios legisladores en los municipios. La nueva legislatura aprobó en noviembre de 2015 el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece) en sustitución de los tres fondos desaparecidos.¹² Se trataba de un fondo que unificó obras de pavimentación, alumbrado, construcción o mantenimiento de espacios culturales, artísticos y deportivos para mejorar la infraestructura urbana y social. Además, se proponía reunir en una sola bolsa los proyectos estatales y municipales.

De acuerdo con diputados que participaron en la discusión del PEF 2016, se determinó que esos fondos se distribuirían por grupo parlamentario para que estos los canalizaran a sus legisladores, y se definió un “monto tope” por diputado, sujeto a que sus proyectos cumplieran con los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda. Esto significaría una asignación promedio de 20 millones por legislador.¹³ En enero de 2016, la SHCP emitió los lineamientos para la operación de este nuevo fondo. Se estableció que las entidades no podrían usar los recursos para el gasto corriente, deberían informar a la ciudadanía vía Internet en qué proyectos se invertirían y, al aplicar los recursos, cuál sería el costo-beneficio y quiénes serían los responsables de la ejecución. A pesar de ello, Fortalece emuló en la práctica a los “fondos de los moches”, ya que los legisladores continuaron con el ejercicio discrecional y opaco de los recursos públicos.

Adicionalmente, los diputados entrevistados coinciden en que, a lo largo de esta legislatura, la asignación de esos recursos tuvo un efecto corruptor como antes y que la lógica de la desaparición de los tres fondos y la creación del Fortalece no cambió nada de fondo. Uno de los legisladores entrevistados señala que el dinero de Fortalece era el único margen de maniobra que tenían para asignar presupuesto, ya que “el PRI no permitía que se le moviera una coma al PEF”. Otro legislador afirmó que la “la mayoría priista no permitía ningún cambio sustantivo a los Proyectos de Presupuesto enviados por el Ejecutivo”.

¹²Para más detalle, véase: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/diciembre/notacefp0422015.pdf>

¹³<https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/VisorNota.aspx?id=1483885%7CArticulosCMS&md5=efe57735e5aa6255995aecff6c648c40>

De acuerdo a las entrevistas realizadas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) optó por el esquema más “democrático” en el que cada diputado recibía la misma cantidad de recursos. Esto respondió a las dinámicas internas del partido y la fuerza de diversos grupos internos que no permitieron inequidades en la repartición de los montos. Por su parte, el PRI habría optado por distribuir de manera desigual, pero acatados por parte de los legisladores con disciplina. En el caso del PAN, según un entrevistado, “el coordinador dominó la concentración de recursos y la asignación a los diputados fue poco clara”. La tabla siguiente presenta quiénes estuvieron al frente de los partidos políticos en la Cámara de Diputados durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Cuadro 31 / Coordinadores parlamentarios de las LXII y LXIII Legislaturas en la Cámara de Diputados.

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PMC	PANAL	PES	MORENA	PT
LXIII Legislatura (2015-2018)	César Camacho Quiroz Carlos Iriarte	Marko Antonio Cortés	Francisco Martínez Neri	Jesús Sesma Suárez	Clemente Castañeda Macedonio Tamez Guajardo	Luis Alfredo Valles	Alejandro González Murillo José Alfredo Ferreiro	Rocío Nahle García	
LXII Legislatura (2012-2015)	Manlio Fabio Beltrones	José Isabel Trejo Luis Alberto Villareal Marcelo Torres Cotiño	Silvano Aureoles Agustin Alonso Raya	Arturo Escobar	Juan Ignacio Samperio Montaño	María Sanjuana Cerda Franco		Ricardo Monreal	Alberto Anaya

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

Amparo interpuesto contra el Fondo de los “moches”

La creación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece) generó polémica entre la sociedad civil; organizaciones como Fundar, IMCO y México Evalúa interpusieron un amparo en contra de la Cámara de Diputados por exceder sus facultades constitucionales al reasignar recursos del PEF 2016 para incluirlos en este apartado. De manera particular, argumentaron que:¹⁴

1. La Facultad para elaborar y definir el contenido del PPEF recae sólo en el Presidente de la República.
2. Los diputados se atribuyeron facultades que no les corresponden, además de que no atienden los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez del gasto público.

En suma, el amparo interpuesto basa su premisa central en que los legisladores recortaron rubros como educación, salud, cultura y campo, para reasignar esa economía a fondos poco transparentes, transgrediendo la división de poderes. Se argumentó que, en el debate presupuestal, los diputados pueden “mover” dinero entre ramos, disminuir asignaciones, pero están impedidos legalmente a crear nuevos rubros de gasto como, en este caso, el Fortalece.

¹⁴. Véase https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/se-amparan-osc-contra-moches-de-diputados-federales/

Este nuevo Fondo en el PEF 2016 permitió que los diputados federales destinaran recursos de manera directa a sus entidades, municipios y/o delegaciones. De esta forma, la nueva figura de bancadas o “coordinaciones estatales” cobró mayor relevancia, toda vez que los legisladores de una determinada entidad federativa tenían un papel más activo en la asignación presupuestaria hacia los gobiernos locales, lo que les permitió una mayor interlocución con los gobernadores y alcaldes o delegados.

De las 27 entidades que recibieron recursos de Fortalece, tres concentraron los mayores recursos: Estado de México, Chiapas y Puebla, los cuales recibieron recursos de dos fondos (Fortalece y el Fondo de Desarrollo Regional), así como para el desarrollo de infraestructura en sus entidades, con una bolsa global de 5 mil 114 millones de pesos. Cabe destacar que, en ese momento, los gobernadores de dichas entidades eran mencionados como posibles precandidatos a la presidencia de la República por su respectivo partido político.

El reparto de los recursos mencionados no consideró criterios técnicos como índices de marginación y/o de desarrollo social, encuestas origen-destino o análisis costo beneficio, ni ningún otro criterio similar que justificara su asignación. Las reglas que imperaban en los fondos desaparecidos casi no cambiaron en la nueva Legislatura y se mantuvo la opacidad en la asignación de los recursos. Ejemplo de ello es que, mientras el Estado de México obtuvo la bolsa más grande (en parte por tener el mayor número de diputados federales), Nuevo León y Tabasco obtuvieron 20 millones (cada uno), San Luis Potosí 10 millones de pesos y Guanajuato apenas 9.5.

Para la discusión del PEF 2017, los diputados aprobaron recursos cercanos a 9 mil millones de pesos para Fortalece. Durante la votación del dictamen, la fracción parlamentaria de Morena votó en contra argumentando que no darían paso a la aprobación de los “moches”.¹⁵ De manera particular, destacaron cinco diputados federales (todos por la Ciudad de México: uno del PRD y cuatro del PAN), que sí asignaron sus recursos de Fortalece y los transparentaron.¹⁶

¹⁵ Ver votación completa en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/63/tabla2or1-47.php3>

¹⁶ <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/VisorNota.aspx?id=6258073|InfodexTextos&md5=29f3225e11350b0e975909f7d6d2d5ef>

Diputados que transparentaron los recursos asignados vía Fortalece, PEF 2017

Diputado	Monto (mdp)	Proyecto	Delegación
Evelyn Parra (PRD)	28	Casa del Adulto Mayor Ignacio López Arso	Venustiano Carranza
Federico Döring (PAN)	27.7	Obras de infraestructura	13 mdp en Benito Juárez y desconocido resto.
Cecilia Romero (PAN)	18	Obras de infraestructura	Benito Juárez
Santiago Torreblanca (PAN)	18	Obras de infraestructura	Benito Juárez
Jorge Ariana (PAN)	18	Obras de infraestructura	Benito Juárez

En el marco de la discusión del paquete económico para 2018, se elevaron las tensiones, particularmente entre el PRI y el PAN, por el mantenimiento de Fortalece; ante la necesidad de asignación de recursos para los damnificados de los sismos de septiembre de 2017, el PRI —a través de su coordinador, César Camacho Quiroz— planteó eliminar el Fondo para el presupuesto de 2018.¹⁷ Como resultado, el Fortalece desapareció por completo del Ramo 23 para 2018 y se creó un Fondo de reconstrucción para entidades federativas (con 2,500 mdp).¹⁸

¹⁷<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/A-gencia-de-Noticias/2017/09-Septiembre/26/7886-Plantea-Cesar-Camacho-desaparecer-programa-Fortalece-del-PEF-2018-a-fin-de-privilegiar-la-reconstruccion-nacional-tras-sismos>

¹⁸Véase, Anexo 21 del PEF 2018 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf



Capítulo VII

Recomendaciones

Recomendaciones

- (i) Concentración y discrecionalidad por parte del poder ejecutivo en la erogación de recursos,
- (ii) Discrecionalidad del legislador en la asignación de recursos de la bolsa negociable,
- (iii) Prácticas informales —tanto de legisladores como de la SHCP— para la consecución de recursos no contemplados en los ingresos de la Federación (subestimación de los mismos),
- (iv) Falta de sistematización y rigor técnico que permitan la ponderación y prelación objetiva de los proyectos a ser financiados, y
- (v) La falta de integración de los organismos de la sociedad civil en el proceso de planeación del PEF y, particularmente, para las mediciones del impacto presupuestario tanto a nivel federal como en el gasto federalizado, entre otros.

Los anteriores, bien pueden ser elementos iniciales a considerar para la formulación y negociación de los siguientes presupuestos de egresos ante los que se propone, de manera no limitativa, lo siguiente:

- Establecer la obligación legal de 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).
- Qué 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 cometan irregularidades o no solventen las observaciones de la Auditoría, enfrentarían reducciones en los montos futuros del Ramo 33 y de otras transferencias federales.
- Qué la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados emita dictámenes trimestrales de la evolución del ejercicio del gasto público, con base en los informes que rinda la Secretaría de Hacienda. Aunque esos informes se rinden por ley de forma trimestral, la Comisión no los analiza ni emite dictámenes de ellos. Así 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.
- Establecer dos subcomisiones de la Comisión de Presupuesto: una que sea enlace con el resto de las comisiones para incorporar sugerencias de cambios a la propuesta del presupuesto y que esté obligada a emitir dictámenes de cada proposición con punto de acuerdo. La otra, de seguimiento del ejercicio del presupuesto aprobado.
- 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.
- La dinámica actual de negociación del presupuesto podrá mejorarse en la medida en que se avance con mayor determinación en la construcción de presupuestos basados en resultados (PbR). Es necesario que esto permee a las organizaciones de la sociedad y a la ciudadanía en general. Esto serviría como un instrumento de presión eficaz, a fin de que se logre monitorear el cumplimiento de los objetivos de gasto y así se puedan detectar asignaciones discrecionales. Ésta es la forma también para alinear el presupuesto de egresos a la visión del Plan Nacional de Desarrollo.

- 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.
- Propiciar que la Corte se pronuncie respecto a la práctica del Congreso de etiquetar recursos públicos. En 2004, el gobierno federal argumentó que esa práctica invadía facultades del Poder Ejecutivo, pues afecta su labor de planeación y ejecutor de programas de desarrollo. En aquella ocasión la Corte evadió su obligación de 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.
- Eliminar para siempre la perniciosa práctica de que los legisladores cuenten durante la negociación del presupuesto con una bolsa individual de recursos de libre asignación. Se ha estimulado el surgimiento de mercados secundarios de sobornos o extorsiones (los llamados “moches”), porque se estimula el intercambio de favores: partidas presupuestales a cambio de comisiones.
- Mitigar el papel de gestor que asumen muchos legisladores en México. 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. 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.
- Mayor transparencia a la información generada durante el proceso de negociación:
 - ▶ Publicación oportuna del dictamen de la Comisión con tiempo adecuado para que se lea y revise antes de que pase a votación del Pleno;
 - ▶ Publicación de todas las proposiciones con puntos de acuerdo que solicitan modificaciones al proyecto de presupuesto, con el trámite que se le haya dado.

- Revisar la pertinencia de reincorporar al Senado en el proceso de aprobación del presupuesto.
- Clarificar en ley 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 Constitución sigue siendo vaga en tal respecto.

Asimismo:

- **Flexibilizar los lineamientos de los subejercicios:** lo que permitiría a dependencias y entidades, contar con un margen de maniobra suficiente para reasignar, con su debida justificación y transparencia, sin la intervención de la SHCP, lo que facilitaría la optimización de las economías generadas en un mismo ejercicio fiscal.
- **Una plataforma digital en el portal de la Cámara de Diputados:** que permita la creación de Formatos Únicos de Justificación Presupuestal, mismos que contengan elementos técnicos de sustento de proyecto como población beneficiada, encuestas origen destino, análisis costo-beneficio, entre otros, dependiendo la naturaleza intrínseca de cada proyecto. Dicha plataforma deberá cumplir con lineamientos de transparencia del INAI.
- **Informe anual de los legisladores que gestionaron recursos en específico:** si un legislador promueve cualquier proyecto que no tenga Reglas de Operación, deberá incluir un apartado en su informe anual (obligación establecida en el Reglamento de la Cámara de Diputados) con indicadores establecidos por la ASF para la atención al seguimiento del impacto presupuestal del proyecto impulsado.
- **Esquema de transparencia para comisiones especializadas de la Cámara de Diputados:** ya que, al asignar ampliaciones presupuestarias directamente, deben establecer un mecanismo para la ponderación y prelación objetiva de proyectos a partir de factores cuantitativos, integrando un esquema de seguimiento de la calidad del gasto del proyecto solicitado, tanto por órganos oficiales de fiscalización, como por organismos de la sociedad civil.

- **La creación de un Comité Ciudadano en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados:** que permita la integración de expertos en materia económica —particularmente académicos y de organismos de la sociedad civil—, que permitan entre otros, el conocimiento oportuno de los fundamentales económicos, entre ellos, la estimación real de los ingresos. Este mecanismo contempla al comité como órgano de gobierno del Centro, abandonando el modelo actual del mismo, cuyo director es electo mediante criterios políticos al interior de la Junta de Coordinación Política. Se propone un mecanismo académico (no político) de selección, teniendo como ejemplo, al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, que fue electo por el Instituto de Investigaciones de la UNAM.

Además de estas propuestas, es indispensable darle mayor importancia a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para evitar, en el proceso presupuestario, vicios potenciales, así como lagunas, omisiones o la preeminencia de criterios políticos donde deben imperar criterios económicos.

Si bien no se puede separar del todo el ejercicio político de la toma de decisiones en materia económica, es necesario dirigirse hacia una dinámica de transparencia en las etapas del proceso planeación-ejecución de los recursos, hacia mecanismos procedimentales que faciliten la fiscalización de su erogación y hacia esquemas que propicien una auténtica rendición de cuentas en todo el proceso de negociación del presupuesto en nuestro país.

Acrónimos y términos

ADEFAS: Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
ASF: Auditoría Superior de la federación
CCE: Consejo Coordinador Empresarial
CIDE: Centro de Investigación y Docencias 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 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

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
LTAIP: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
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
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
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

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.
- Campos, Mariana, *Arquitectura del Ramo 23*, México, México Evalúa, 2018
- Casar, María Amparo, *El proceso de negociación presupuestaria en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, México, CIDE, 2001.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *El ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?*, México, Cámara de Diputados, 2018.
- 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 Jurídico 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 Process in Latin America*, Inter-American Development Bank and 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 presupuesto 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

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 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. 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.

8. Benjamín Hill Mayoral

Titular de la Unidad de Evaluación, SHCP (2010-2012)

Entrevista realizada el 15 de julio de 2012.

9. Guillermo Lecona Morales

Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta, SHCP (desde 2012)

Entrevista realizada el 17 de julio 2012.

10. Ernesto Cordero Arroyo

Secretario de Hacienda y Crédito Público (2009-2012)

Entrevista realizada el 9 de agosto de 2012.

11. 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.

12. 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.

13. Carlos Alberto Treviño Medina

Subsecretario de Egresos, SHCP (2012)

Entrevista realizada el 4 de septiembre de 2012.

14. 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.

15. 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.

16. Max Alberto Diener Sala

Director General de Asuntos Jurídicos, Subsecretaría de Egresos, SHCP (2001-2009)

Entrevista realizada el 27 de septiembre de 2012.

17. 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.

18. Juan Manuel Portal Martínez

Auditor Superior de la Federación (desde 2009)

Entrevista realizada el 8 de octubre de 2012.

19. Gustavo Nicolás Kubli Albertini

Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP (2011-2012)

Entrevista realizada en noviembre de 2012.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. Francisco Gil Díaz

Secretario de Hacienda y Crédito Público (2000-2006)

Entrevista realizada el 6 de agosto de 2013

24. Carlos Montaña 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 (2012-2018)

Entrevistas realizada el 24 de enero de 2014 y el 9 de agosto de 2018.

28. César Camacho Quiroz

Presidente del Partido Revolucionario Institucional (2012-2015). Diputado Federal (2015-2018), (2006-2009)

Entrevista realizada el 27 de julio de 2018-08-14

29. Pablo Salazar Mendiguchía

Gobernador de Chiapas (2000-2006)

Entrevista realizada el 27 de julio de 2018

30. Iván Morales de la Cruz

Director General Adjunto de Normatividad en la Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP (2015-2018)

31. Ernesto Cordero

Presidente del Senado (2017-2018), Secretario de Hacienda y Crédito Público (2009-2011)

Entrevista realizada el 31 de julio de 2018.

32. José Antonio Meade Kuribreña

Secretario de Hacienda y Crédito Público (2011-2012), (2016-2017); Candidato a la Presidencia de la República por el PRI (2018)

33. José Calzada Rovirosa

Gobernador de Querétaro (2009-2015); Presidente de la CONAGO (2011-2012); Senador (2006-2009); Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2015-2018)

34. Adrián Gallardo Landeros

Consultor; Presidente de la Fundación Colosio del PRI (2013-2016). Testimonio por escrito.

35. Francisco Martínez Neri

Diputado Federal y coordinador parlamentario del PRD (2015-2018). Entrevista telefónica

36. Carlos Hurtado López

Subsecretario de Egresos, SHCP (2000-2006). Testimonio por escrito

37. Manuel Andrade Díaz

Gobernador de Tabasco (2002-2006). Testimonio por escrito

38. José Isabel Trejo Reyes

Diputado Federal (2000-2003), (2012-2015); Coordinador de los diputados del PAN (2014-2015). Coordinador de asesores del diputado Marko Cortés (2015-2016)

