

# UACM

**Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México**  
Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la  
Cámara de Diputados en la Legislatura LXI (2009-2012)**

TRABAJO RECEPCIONAL  
PARA OBTENR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA  
**CARLOS ALEJANDRO PÉREZ LEAL**

Director de trabajo recepcional  
**Dr. Enrique Carpio Cervantes**

Ciudad de México, mayo de 2016.

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## Agradecimientos

En un principio quiero agradecer a Dios porque es en él donde inicia todo. Le agradezco la vida que me ha dado porque la misma se ha ido construyendo de momentos, y éste es uno de los mejores.

Agradezco a mi universidad, a la UACM por todo el cobijo que me brindo durante mi estancia en sus instalaciones, por haberme brindado la oportunidad de formarme profesionalmente, por haberme colocado en mi camino a profesores, compañeros y amigos que fueron participes directos o indirectos en este proceso. También agradezco a la UACM por el apoyo económico recibido para la impresión y empastado de mi trabajo recepcional.

A mi director el Dr. Enrique Carpio Cervantes quiero agradecer por su disposición en todo momento, su sencillez y su gran ejemplo. Me demostró que la sencillez engrandece al ser.

Iveth gracias por tu apoyo en todo este proceso. Gracias por permanecer a mi lado alentándome justo cuando lo necesito.

Gracias a mi familia por estar con migo en todo momento

## **Lista de siglas y abreviaturas**

PEF.- Presupuesto de Egresos de la Federación  
PPEF.- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación  
LIF.- Ley de Ingresos de la Federación  
ISR.- Impuesto Sobre la Renta  
IVA.- Impuesto al Valor Agregado  
ADEFA.- Adeudo Del Ejercicio Fiscal Anterior  
NEP.- Nueva Estructura Programática  
CPEUM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
LFPyRH.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria  
SHCP.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
CPCP.- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública  
IFE.- Instituto Federal Electoral  
CNDH.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
ASF.- Auditoria Superior de la Federación  
DOF.- Diario Oficial de la Federación  
LOAPF.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
LP.- Ley de Planeación  
PND.- Plan Nacional de Desarrollo  
DF.- Distrito Federal  
LOC.- Ley Orgánica del Congreso  
RIC.- Reglamento Interno del Congreso  
PRI.- Partido Revolucionario Institucional  
PAN.- Partido Acción Nacional  
PPS.- Partido Popular Socialista

PARM.- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

PCM.-Partido Comunista Mexicano

PFCRN.- Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

PAS.-Partido Alianza Socialista

PSUM.- Partido Socialista Unificado de México

PRT.- Partido Revolucionario de los Trabajadores

PMT.- Partido Mexicano de los Trabajadores

PRD.- Partido de la Revolución Democrática

CD.- Corriente Democrática

PVEM.- Partido Verde Ecologista de México

PSN.-Partido de la Sociedad Nacionalista

SECODAM.- Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo

SAGARPA.- Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SEDESOL.- Secretaria de Desarrollo Social

SFP.- Secretaria de la Función Pública

## Índice

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	3
INTRODUCCIÓN .....	9

### CAPÍTULO I.

#### MARCO TEÓRICO

1.1. Crítica del sistema presidencial y el temor de la pluralidad.....	16
1.2. Sistema presidencial - pluralidad, binomio eficiente para la democracia..	28
1.3.- Coaliciones políticas, factor imprescindible dentro de la pluralidad.....	30
1.3.1 A qué se llama coalición.....	31
1.3.2 Función de las coaliciones.....	35
1.4 Sistema presidencial y pluralidad en México.....	36
1.4.1 México enfrenta nuevo orden político.....	42
1.4.2 La influencia Legislativa como parámetro.....	47

## **CAPÍTULO 2**

### **CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

2.1 Orígenes del Presupuesto Federal.....	49
2.2. Entendamos al Presupuesto Federal.....	51
2.3 Entendamos al Presupuesto de Egresos de la Federación.....	56
2.4 Clasificaciones del presupuesto.....	59
2.4.1 La clasificación funcional.....	60
2.4.2 La clasificación administrativa.....	63
2.4.3 Clasificación económica.....	66
2.5.1. El Proceso presupuestario.....	68
2.5.2. Ciclo del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	68
2.5.3. Procedimiento legislativo en materia presupuestaria.....	74
2.5.4. Marco legal que sustenta al Presupuesto de Egresos.....	76

### **CAPÍTULO 3**

#### **LA APROBACION DEL PEF EN EL CONGRESO MEXICANO BAJO CONTROL MAYORITARIO Y PROCESO DE CAMBIO.**

3.1. Aspectos relevantes que definen la integración, organización y funcionamiento del Poder Legislativo Federal Mexicano.....	87
3.2. El Congreso mexicano y el control mayoritario.....	94
3.3 El Congreso mexicano y el cambio.....	109
3.4 El Congreso mexicano y la alternancia.....	119

### **CAPÍTULO 4.**

#### **APROBACION DEL PEF EN LA LXI LEGISLATURA (2009-2012)**

4.1 Demostrando la nueva institucionalidad. La Representación Proporcional como transformadora.....	127
4.1.2 La LOCG de 1979. Un instrumento para la legitimación de la centralización del poder.....	135
4.1.3 El cambio de una LOCG centralizadora a una abierta a la pluralidad.....	143
4.1.4 Los cambios en la Constitución mexicana.....	147
4.2 Aprobación del PEF 2010, 2011 y 2012 .....	147

4.2.1 Influencia legislativa en materia presupuestal.....	152
4.3 Coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados durante la LXI legislatura.....	173
Conclusiones.....	181
Anexos.....	186
Fuentes .....	202

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo estudia y describe la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación durante la Legislatura LXI (2009-2012) en la Cámara de Diputados Federal.

A más de una década de la alternancia política, en México se vive un escenario configurado por la presencia de minorías dentro del Congreso. La pérdida del control político que concentraba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dentro del Congreso, se consolidó en el año 2000, después de las elecciones presidenciales, donde el Partido Acción Nacional (PAN) con Vicente Fox se posiciona como titular del Poder Ejecutivo.

Este suceso trajo consigo cambios importantes en la forma de hacer política en el país. Las iniciativas del Ejecutivo ya no serían aprobadas como en el pasado donde el poder legislativo estaba subordinado al presidente de la República y por lo tanto el presidente lograba que se le aprobaran los asuntos torales del país entre ellos el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Antes predominaba el Ejecutivo sobre el Congreso, existía lo que en términos teóricos se denomina como “un desequilibrio de poder” y por tal causa el Poder Ejecutivo era el que más iniciativas presentaba y se le aprobaban. Ahora las iniciativas deberán ser consideradas por los diversos grupos parlamentarios que configuran el Congreso y éstos bien pueden rechazar un proyecto o aprobar según si les conviene.

Esta pluralidad dentro del sistema político mexicano hace que la negociación para la aprobación de leyes, en este caso el Presupuesto de Egresos de la Federación, se convierta en una condición indispensable para liberar la agenda política, y poner en marcha la maquinaria del Estado, evitando con ello “la temida parálisis legislativa”.

La descripción de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Legislatura LXI que en este trabajo recepcional se estudia es interesante porque se considera que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es fundamental por tratarse de un procedimiento que tiene como finalidad asegurar los recursos necesarios para la operación de las instituciones del Estado, de lo contrario la gobernabilidad estaría en riesgo.

En México durante la Legislatura LXI, la institución presidencial se desempeñó bajo la configuración de un gobierno sin mayoría y en un escenario con alto grado de polarización política (después de la contienda electoral que sostuvieron Felipe Calderón Hinojosa (candidato a la presidencia por el PAN) y Andrés Manuel López Obrador (candidato a la presidencia por la coalición “Por el bien de todos” integrada por el partido PRD, PT y Convergencia).

Este suceso podría conducir al país en dos direcciones: la primera dirección sería la parálisis legislativa, misma que se traduce en ingobernabilidad y sus consecuencias. La segunda dirección es la reactivación del sistema de pesos y contrapesos, lo que implica la recuperación de la arena legislativa. Esto significa

que a diferencia del pasado el presidente de la República ya no podrá esperar que el Congreso le apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo a sus preferencias.

En este periodo de estudio la arena legislativa será la protagonista central de la escena política porque sin mayorías absolutas en el Congreso éste deberá poner a prueba sus capacidades negociadoras. Los instrumentos clásicos del Poder Legislativo, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF),<sup>1</sup> Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y la revisión de la Cuenta Pública, serán un tema de central importancia (en este estudio nos enfocaremos en el PEF).

Al estudiar al PEF se puede vislumbrar el grado de concentración o dispersión del poder en el sistema político a través de analizar las relaciones entre las instituciones del Estado durante las fases que implica el proceso presupuestario. Como mencioné anteriormente, el escenario configurado en el periodo de estudio es comprendido como un Congreso sin mayorías. Sin embargo frente a la ausencia de mayorías absolutas, el Congreso ha logrado generar un número importante de acuerdos en temas de gran importancia para el desarrollo económico y social de México y es por ello que en este trabajo en su momento mostraré que las reglas han cambiado al interior del Congreso.

---

<sup>1</sup> A lo largo de este trabajo se utilizan las siglas PEF para hacer referencia al Presupuesto de Egresos de la Federación.

El objetivo planteado es describir cómo fue la aprobación del PEF en la Legislatura LXI (2009-2012), cómo los diferentes partidos que integran la Cámara de Diputados y el Ejecutivo lograron obtener el apoyo de las fuerzas de oposición para lograr acuerdos legislativos mayoritarios y evitar la ingobernabilidad. Esto se logrará mediante el análisis de la relación entre los actores políticos y el ejecutivo poniendo particular atención en la manera en que se formaron las coaliciones para la aprobación del PEF.

Se dará respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cómo fue que los actores involucrados en la aprobación del PEF lograron formar coaliciones ganadoras que tengan como finalidad la aprobación del PEF?

Por consiguiente la hipótesis de este trabajo es que durante el proceso legislativo matizado por la falta de mayorías en el interior del Congreso, se ha desarrollado una nueva institucionalidad<sup>2</sup> que ha favorecido la formación de coaliciones para desahogar la aprobación del PEF en tiempo y forma. La nueva institucionalidad puede ser explicada porque existe pluralidad en el Congreso, y al no existir una mayoría por parte de ninguno de los partidos se requieren las negociaciones, y en estas condiciones, los acuerdos entre coaliciones son negociados para despejar la

---

<sup>2</sup> Por nueva institucionalidad al interior del Congreso, hago referencia a que con la inclusión de la pluralidad en la configuración del Congreso, las iniciativas que posteriormente se convertirán en leyes o no, deben ser discutidas, estudiadas y negociadas con los diferentes grupos parlamentarios que posteriormente formarán coaliciones mayoritarias que servirán para bloquear o aprobar una ley o el PEF. Recordemos que en el pasado el Ejecutivo imponía su voluntad a través del control mayoritario establecido en el Congreso; a esto es a lo que llamo vieja institucionalidad.

agenda política tanto del Ejecutivo como de los partidos representados en el Congreso.

Este trabajo está conformado por cuatro capítulos. En el primero se plantea un marco teórico donde se toman los aportes teóricos de Juan Linz, donde por vez primera se hace una crítica al sistema presidencial de gobierno y se compara con el parlamentario, deduciendo que el sistema parlamentario es más adecuado que el presidencial para el mantenimiento de la estabilidad de la democracia. En consecuencia del debate iniciado por Linz, en este apartado se trae a colación los aportes teóricos de Mainwaring ya que este autor asume la postura de Linz respecto al presidencialismo y además evalúa la combinación presidencialismo-multipartidismo concluyendo que es una combinación difícil para el mantenimiento de la democracia ya que ésta conjugación de instituciones generan pocos acuerdos dentro del Congreso, hecho que pondría en riesgo la democracia en general y a la mexicana en particular, porque el no lograr acuerdos que permitan aprobar iniciativas o en este caso el PEF se generaría lo que se conoce como parálisis legislativa y el Estado no podría funcionar. En este mismo apartado se cita a Daniel Chasquetti para contrapuntear los aportes teóricos de Linz y Mainwaring. Con un bagaje empírico enfocado en el Continente Americano Chasquetti pone en duda la veracidad de los argumentos de Linz y Mainwaring al demostrar que el presidencialismo es eficiente para el mantenimiento de la democracia. La difícil combinación (como lo propone Mainwaring) ha dado muestra de eficiencia para resguardar la democracia, privilegiando la formación de coaliciones mayoritarias

que ayuden a la construcción de acuerdos al interior del Congreso y mejorando la relación con el Ejecutivo. Chasqueti logra observar que en las democracias presidenciales del sur de América, se evoluciona de sistemas presidenciales bipartidistas a sistemas presidenciales multipartidistas moderados (tal es el caso de México) dando apertura a la pluralidad, y no dejando rastros de bloqueos legislativos. El autor enfatiza que los sistemas presidenciales con multipartidismo moderado es un binomio apto para la estabilidad de la democracia, ya que en el contexto de la pluralidad dentro del Congreso, se desarrollan nuevos mecanismos de convivencia (cooperación y negociación) que logra superar la perspectiva negativa que postulaba la tesis de Linz y los aportes de Scott Mainwaring.

Se aterriza este gran debate en el caso mexicano ya que éste al encontrarse en un contexto de gobierno dividido, se especulan dos caminos. El primero sería la parálisis legislativa, ingobernabilidad, caos. El segundo es la activación del principio de separación de poderes, activación de los pesos y contrapesos, y las alianzas y negociación de acuerdos en el Congreso. En este apartado se presentan aportes teóricos donde se confirma que México se inclina por la segunda opción y se ha configurado una nueva institucionalidad al interior del Congreso olvidándose hasta el momento los problemas de parálisis legislativa. También se explican conceptos como: coaliciones, tipos de coaliciones, función de las coaliciones. Es necesaria la explicación de estos conceptos porque como se muestra en el capítulo respectivo los estudiosos teóricos han apuntado que la formación de coaliciones legislativas

son un mecanismo clave para evitar parálisis e ingobernabilidad en países como México.

En el segundo capítulo se hace una descripción formal de lo que es el objeto de estudio de este trabajo. Se inicia por rastrear los orígenes del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la descripción de la relación de los órganos de poder en materia presupuestal, descripción de la evolución de los procesos presupuestarios en México antes y después de la alternancia.

En el tercer capítulo se presenta una descripción del Congreso mexicano desde la perspectiva formal y se describe el contexto bajo control mayoritario y el proceso de cambio en materia presupuestal.

En el cuarto capítulo se revisa el contexto político correspondiente a la LXI legislatura con el objetivo de comprender cómo se encontraban los ánimos de los actores involucrados en el proceso de aprobación del PEF. Se revisa la situación de los partidos representados en el Congreso.

Se exponen los Proyectos de Presupuesto Federal de Egresos correspondientes a los Años fiscales a revisar, y se explican las modificaciones hechas por los órganos de poder encargados de esta materia. Además se describe cómo se votó, qué partidos formaron coaliciones, evidenciando la nueva institucionalidad dentro del Congreso para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se finaliza el trabajo con la conclusión general de los resultados obtenidos durante la investigación.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **1. Crítica del sistema presidencial y el temor de la pluralidad**

En este apartado se pretende argumentar las dificultades que presenta el sistema presidencial de gobierno al momento de mantener estable una democracia. Posteriormente se agudizará dicho problema con la apertura de la pluralidad dentro de los sistemas presidenciales y por último se describirá la relativa solución que el gobierno mexicano ha adoptado para superar los problemas del presidencialismo multipartidista condenados en su momento por Juan Linz y Scott Mainwaring.

Para abordar el tema sobre las dificultades del presidencialismo para mantener estable a la democracia es necesario recurrir al debate iniciado por el politólogo Juan Linz.

El debate sobre el mejor sistema de gobierno (presidencial o parlamentario) es iniciado en la década de los ochenta. Esta discusión consiste principalmente en la crítica comparada del sistema presidencial de gobierno y el parlamentario, es decir; exaltar las bondades del sistema parlamentario para mantener a la democracia estable y condenar las complicaciones del sistema presidencial con respecto al mismo problema (Linz y Valenzuela, 1997).

Por motivos de orientación del trabajo, me enfocaré a los problemas del presidencialismo en sí mismo, dejando para otro momento las virtudes del

parlamentarismo, ya que el tema a tratar en este trabajo tiene que ver con los problemas institucionales bajo el contexto de un sistema presidencial.

Linz (1997) critica al sistema presidencial y argumenta que los peligros del presidencialismo se encuentran principalmente en el mismo formato presidencial.

Es decir: el formato consiste en cuatro características básicas: (1) elección popular directa del presidente, (2) el presidente es electo por un periodo fijo, (3) ejecutivo unipersonal, (4) el Congreso es elegido en elecciones populares directas por un periodo fijo (Zelazkin, 2005).

Tres características destacan en la crítica de Linz al sistema presidencial, estas son:

- 1) Tanto el presidente, que controla al Ejecutivo y es elegido por el pueblo, como el Legislativo que también es elegido por el pueblo tienen legitimidad democrática. Es un sistema de legitimidad democrática dual.
- 2) Tanto el presidente como el Congreso son elegidos por un periodo fijo, el cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Esto lleva a lo que vamos a caracterizar como la rigidez del sistema presidencial.
- 3) El ganador se lo lleva todo (Linz y Valenzuela).

La mayoría de los problemas del sistema presidencial se derivan de estos tres rasgos fundamentales.

Hablemos sobre la “legitimidad dual”. Linz (1997) considera que un sistema presidencial otorga al ganador la combinación de las cualidades de jefe de Estado que representa a la nación y los poderes del Ejecutivo. El sistema presidencial también otorga a los legisladores (ya que se consideran verdaderas opciones políticas o ideológicas para los votantes) disfrutar de una legitimidad democrática, lo cual lleva a la pregunta siguiente:

Según Linz (1997) “¿Quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría en el Congreso que se opone a su política? Puesto que ambos derivan su poder del voto del pueblo mediante una competencia libre entre alternativas bien definidas, hay siempre un conflicto latente, que en algunas ocasiones puede estallar drásticamente, porque no existen principios democráticos que lo resuelvan, dejando como una opción la intervención del ejército como moderador” (p. 34)

Este hecho es por lo que Linz considera al sistema presidencial una máquina que potencializa el inmovilismo ya que el Congreso no se debe al Presidente y el Presidente no se debe al Congreso y al presentarse el escenario donde no estén de acuerdo el uno con el otro se podría llegar a la parálisis y el sistema presidencial es menos capaz para manejar esos problemas (Linz, 1997).

En suma, los regímenes presidenciales mantendrán latente los riesgos que genera el predominio de uno u otro y la capacidad de vetar o paralizar decisiones sobre

legislación. No cabe duda de que los regímenes presidenciales están basados en una legitimidad democrática dual y que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio (Linz, 1997).

Es el turno de lo que ya caracterizamos como la rigidez del mandato. Los presidentes son elegidos por un periodo de tiempo que bajo circunstancias normales no se puede modificar: no puede acortarse y, debido a disposiciones que impiden la reelección, algunas veces no pueden prolongarse. El proceso político se divide así en procesos discontinuos, rígidamente determinados, sin la posibilidad de introducir continuos ajustes según lo requieran los acontecimientos políticos, sociales y económicos. La duración del mandato de un presidente se convierte en un factor político esencial al que todos los actores en el proceso político tienen que adaptarse, algo que tiene muchas e importantes consecuencias (Linz, 1997).

La rigidez pareciera brindar certidumbre a los partidos en el sistema político presidencial, lo cual no es cierto porque acontecimientos inesperados o errores graves en decisiones hacen débil al presidencialismo ya que no permite respuestas flexibles a una situación cambiante (Linz, 1997).

En suma la rigidez en el proceso político supone cero ajustes en situaciones cambiantes con matices adversos. Un líder que ha perdido la confianza de su partido o de los partidos no puede ser remplazado, no puede ser sustituido por otra persona más capaz de negociar compromisos con la oposición cuando la polarización ha alcanzado una intensidad que amenaza con la violencia de un golpe

ilegal. No hay mecanismos para destituirlo sin que se viole la Constitución a menos que el presidente esté dispuesto a dimitir.

Una tercera crítica es la llamada “el ganador se lo lleva todo”. Para Linz (1997), las elecciones presidenciales dejan claramente definidos a ganadores y perdedores y esta cuestión a su vez se vuelve todavía más problemática por el periodo fijo de mandato. Es decir, los perdedores tendrán que esperar al siguiente periodo de elecciones presidenciales para poder competir y acceder al poder Ejecutivo. Lo anterior fortalece la separación de poderes y el enfrentamiento entre ambos. Por ello puede presentarse una situación de parálisis legislativa.

Después de los textos de Juan Linz, varios intelectuales empeñosos dirigen sus estudios a los países de América Latina (región que ha sido considerada como el área presidencial por excelencia. De hecho el presidencialismo parece estar fuertemente enraizado en las tradiciones, la historia y la cultura de los países latinoamericanos<sup>3</sup>) y coinciden con Juan Linz y otros lo contraponen. Los que concuerdan con Linz se refieren al sistema presidencial de la siguiente forma: el remedio no es --en América Latina - mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno (Sartori, 2003).

---

<sup>3</sup> Las experiencias presidencialistas en el área datan del siglo XIX, poco después de la independencia. La elección directa del presidente y la separación de poderes parece expresar las ideas dominantes acerca de la forma en que el sistema político debe estar organizado. Ninguna república latinoamericana ha adoptado el parlamentarismo. América Latina es la única región donde se ha adoptado consistentemente instituciones de gobierno presidencialistas ya que este formato ha sido ensayado escasamente en otras latitudes (Zelaznik,2005)

El debate anteriormente mencionado es retomado por Scott Mainwaring y agrega una categoría que viene a complicar aún más el diseño presidencial. Esta categoría es la pluralidad. Este autor ha aportado estudios teóricos para demostrar que la apertura de la pluralidad en los países democráticos con sistemas presidenciales contrae bastantes problemas para mantener la estabilidad de la democracia (Mainwaring, 1993).

Mainwaring centra sus estudios en la democracia presidencial con sistema multipartidista, examina el pobre record del presidencialismo multipartidista para mantener estable la democracia y lo equipara con el sistema parlamentario y el bipartidismo ya que estas dos últimas categorías resguardan mejor la estabilidad de la democracia en su opinión (Mainwaring, 1993).

Como ya lo mencioné anteriormente, por motivos de limitación del tema de estudio, me acotaré a trabajar sólo con el producto de la relación entre presidencialismo multipartidista y democracia, ya que mi tema de investigación se relaciona con la negociación llevada a cabo entre el poder Ejecutivo y los diversos partidos que conforman el poder Legislativo para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en un Congreso plural en el cual ninguno de los partidos que conforman el Congreso ostenta la mayoría necesaria para aprobar por sí mismo dicho documento.

Mainwaring (1993) sostiene el argumento de que el presidencialismo multipartidista es generalmente menos favorable para la democracia, porque no tiene mecanismos

tendientes a asegurar mayorías legislativas. El autor coincide con Juan Linz y achaca el poco éxito del presidencialismo multipartidista para mantener la democracia estable a las mismas características del sistema presidencial. Es decir; se trata de que las características del sistema democrático presidencial, denominadas como la rigidez del mandato fijo, la parálisis Ejecutivo / Legislativo a consecuencia de la doble legitimidad, la posibilidad de que la cabeza del gobierno estuviera limitado en experiencia administrativa y de partido debido a la práctica del voto directo y la fragmentación del sistema de partidos debido a la pluralidad, son factores que incrementan la posibilidad de bloqueos legislativos, formación de gobiernos minoritarios y no incentiva la cooperación interpartidista.

Iniciaré por describir el efecto de la primer característica según Scott Mainwaring. El periodo de mandato fijo puede generar rigidez en tiempos de crisis y esto puede presentar graves problemas para el régimen político. Por ejemplo si el presidente fuera incapaz de impulsar su agenda gubernamental (sea porque es impopular y no reciba apoyo del Congreso o por incompetencia y poca experiencia) el país tendría que esperar a que se negocie para darle salida o esperar el término del periodo de mandato (en México dura 6 años). Ya que estos cargos de representación no pueden ser depuestos por vía pacífica sólo se puede hacer por medio del golpe de Estado lo cual pondría en riesgo a la democracia.

La segunda corresponde a la doble legitimidad. Concordando con Linz, en sistemas presidenciales ambos poderes (Ejecutivo – Legislativo) pueden reclamar la legitimidad del mandato ya que ambos fueron elegidos democráticamente y su

poder deriva de los votos del pueblo. Por ello la legitimidad dual es un factor que puede incidir en los conflictos entre Legislativo – Ejecutivo y esto a su vez puede derivar en parálisis legislativa ya que ambos reclaman su derecho a tener voz y voto porque ambos son elegidos por el pueblo.

La tercera característica remite al Voto directo. En muchas ocasiones los ciudadanos carecen de formación política y no saben qué es lo que más le conviene al país para su desarrollo y eligen al titular del Ejecutivo y a los representantes del Congreso sin deliberar. Basan su votación en el carisma del candidato o los medios masivos de comunicación persuaden al votante y en consecuencia eligen a los más incompetentes o sin experiencia.

Una cuarta característica es mencionada por Mainwaring (1993) y es que el sistema de partidos es importante ya que para la combinación institucional presidencialismo y multipartidismo tienden a incrementar sus problemas en la medida en que la fragmentación del sistema de partidos se hace mayor.

Las características antes mencionadas y sus implicaciones “hacen gobiernos presidenciales minoritarios (...) y la combinación de presidencialismo y multipartidismo se complica por las dificultades de construir una coalición” (Mainwaring, 1993).

México legisla en base a votación de mayoría absoluta o calificada según sea las leyes que se quieran aprobar. Es por eso que los presidentes necesitan construir coaliciones interpartidistas para obtener medidas a través del legislativo, pero la

construcción de coaliciones es más difícil si se presenta un alto grado de polarización ideológica originada por la fragmentación del sistema de partidos. Por esta razón el presidencialismo multipartidista es más proclive a producir un paralizante bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo.

Hablemos del bloqueo. La tendencia hacia un bloqueo Ejecutivo – Legislativo y el inmovilismo se da particularmente y de manera aguda en democracias presidenciales multipartidistas con sistemas de partidos fragmentados, porque los sistemas presidenciales se ejecutan bajo la noción de división de poderes, con pesos y contrapesos. Si a este escenario le sumamos el factor conocido como el “alto grado de polarización ideológica” aumenta la posibilidad de bloqueo ya que los presidentes fuertes pueden monopolizar el programa político pero cuando su apoyo legislativo disminuye, se convierten en débiles y simplemente no pueden cumplir su programa si se disipa el apoyo legislativo y son presidentes paralizados<sup>4</sup>. El apoyo parlamentario es indispensable para aprobar leyes y es difícil gobernar sin producir leyes. Aunque al Legislativo le falte el poder para iniciar una política, sí tiene el poder de bloquear el programa presidencial. Cuando el Congreso ejercita ese poder sobre una base consistente, fácilmente se llegará a una parálisis. Bajo el sistema de pesos y contrapesos el Congreso puede paralizar al Ejecutivo cuando a

---

<sup>4</sup> Cabe mencionar que el hecho de no lograr acuerdo que apruebe el PEF, la Constitución Política mexicana, no señala con claridad lo que debe hacerse. Contempla los salarios de los funcionarios no obstante no señala el proceder de las participaciones para el desarrollo de los programas del Estado.

este le falte apoyo parlamentario. Muchos presidentes tienen dificultades para cumplir sus programas a causa de la oposición parlamentaria (Mainwaring, 1993).

Frente a este problema Linz dice que “los gobiernos presidenciales en los que se presenta el bloqueo Ejecutivo- Legislativo no han instituido mecanismos para evitar los bloqueos, al presidente le faltan instrumentos para sacar adelante una política durante los periodos de bloqueo legislativo” (Linz, 1997).

Ahora bien, dada la necesidad de crear nuevas mayorías en el parlamento, los presidentes a menudo subordinan la cohesión política a intentos de apoyo para sus programas. En los países donde los partidos son indisciplinados, los presidentes a menudo necesitan construir una nueva coalición con cada pieza de legislación controvertida (Mainwaring, 1993).

Así mismo, muchos presidentes regatean intensamente con los representantes parlamentarios para ganar apoyo a sus programas. Pueden ofrecer patronazgos a senadores y diputados que les apoyen con el objetivo de no estar sin defensa cuando se enfrenten a un bloque de oposición mayoritaria. Sin embargo, asegurar una base estable de apoyo parlamentario resulta difícil bajo las mismas circunstancias (Congreso plural) y casi imposible de lograr en tiempos de austeridad económica (Mainwaring, 1993). En palabras de Carpio “el resultado del proceso de aprobación legislativa dependerá, (.....) de la disponibilidad de recursos suficientes para financiar intercambios necesarios para lograr la aquiescencia de los mismos” (Carpio, 2011).

Además, el sistema presidencial con Congreso plural (conformado por varios partidos), exacerba los problemas del presidencialismo multipartidista ya que es difícil lograr la construcción de coaliciones. Existen tres factores por los cuales al sistema presidencial multipartidista le es complicado formar coaliciones. Primero, en los sistemas presidenciales, el presidente tiene la responsabilidad de formar al gabinete. El presidente puede llegar a acuerdos previos con los partidos que le apoyen. La autonomía presidencial para nombrar un gabinete es generalmente parte de un acuerdo institucional menos firme, que puede conducir fácilmente a una falta de apoyo parlamentario estable, de tal modo que los presidentes están menos ligados a los partidos, de igual forma los partidos están menos vinculados a los presidentes. Dada la separación de poderes, un acuerdo entre partidos puede pertenecer sólo a materias parlamentarias, sin implicación vinculante para las relaciones entre los partidos y el presidente. Varios partidos pueden apoyar al presidente durante la campaña electoral pero esto no asegura su apoyo una vez que asume el cargo.

Segundo, en los sistemas presidenciales el compromiso de los parlamentarios individuales de apoyar un acuerdo negociado por el líder del partido resulta a menudo menos seguro, la extensión de una cartera ministerial no necesariamente implica apoyo de partido para el presidente. Tercero, para los partidos los incentivos para romper coaliciones son más fuertes en los sistemas presidenciales que en muchos sistemas parlamentarios, porque en los sistemas presidenciales multipartidistas, cuando unas nuevas elecciones aparecen en el horizonte, los

líderes partidistas generalmente sienten una necesidad de separarse del presidente en el cargo. Al convertirse en un compañero silencioso en un gobierno de coalición, los líderes del partido tienen miedo de perder su propia identidad, tener parte de culpa por los errores del presidente y no obtener ventaja de sus logros. En definitiva, los compañeros de coalición tienen miedo de llevar los costes electorales usualmente asociados con la vinculación sin disfrutar de sus ventajas (Mainwaring, 1993).

En conclusión, Linz califica al sistema presidencial como una máquina que potencializa el inmovilismo y sumando la idea de lo plural se exagera los problemas del sistema presidencial. Mainwaring muestra que los altos niveles de fragmentación y de polarización eran más proclives a la inestabilidad que aquellos que mostraban sistemas bipartidistas. Argumenta que los sistemas plurales fomentan presidentes minoritarios, lo cual favorece la emergencia de un estilo de un sistema político contrario a la cooperación con el gobierno. Simultáneamente los presidentes electos mostraban grandes dificultades para crear y mantener coaliciones de gobierno, ya que el Legislativo carecía de incentivos para cooperar con el Ejecutivo, en caso de formar coaliciones éstas se comportaban de forma indisciplinada o abandonaban el gobierno antes de finalizar el mandato.

## **1.2.Sistema presidencial - pluralidad, binomio eficiente para la democracia**

En el apartado anterior pudimos observar cómo los estudios teóricos de Linz (1997) y Mainwaring (1993) sustentan de una forma concreta y suficiente la idea de que el presidencialismo en sí mismo complica la estabilidad democrática. Más aún la apertura de la pluralidad, potencializa dicho problema. El estudio de Mainwaring se postuló como el diseño utilizado para el análisis del desempeño de los regímenes presidenciales. Los intelectuales adoptaron como axioma la idea de que la estabilidad democrática es inherente al bipartidismo, sin dejar cabida a ideas de estabilidad democrática configurada por el pluralismo partidario (Chasquetti, 2001). Bajo esta óptica, es muy comprensible pensar que el pluralismo dentro del congreso tendría como desenlace la parálisis o el caos.

En la década de los noventa, surge un fenómeno con matices peculiares que pone a prueba los aportes teóricos de Mainwaring. Este fenómeno consistió en que algunos países de América Latina mostraban una lenta pero sostenida tendencia al aumento de la fragmentación de sus sistemas de partidos<sup>5</sup>. Estos países evolucionaban al multipartidismo moderado, dando paso a la condición de la pluralidad. Esta situación mostraba al presidencialismo multipartidista como la combinación político- institucional más común del continente (Chasquetti, 2001).

---

<sup>5</sup>En Venezuela, Perú, Brasil y Argentina, la fragmentación tendió a crecer, mientras que en otras como Uruguay, Bolivia, Chile, México y Ecuador, definitivamente se consolidó.

Según los argumentos de Mainwaring esta combinación pondría en riesgo la incipiente democracia de los países del Cono Sur, lo cual no sucedió. Surge la cuestión ¿Cómo es que el presidencialismo convivió en el marco de lo plural si bajo la lógica de los aportes teóricos de Mainwaring eso es poco sostenible?

Chasqueti (2001) observa los fenómenos presentados en el Cono Sur y formula un aporte teórico que pone en duda los aportes teóricos de Mainwaring dando respuesta a la pregunta anterior. Lo observado es que la fragmentación del sistema de partidos de los países democráticos fue en aumento, y al parecer los países lograron superar con éxito las reformas estructurales de la década de los noventa. Chasqueti destaca las estrategias presidenciales utilizadas para enfrentar con éxito los problemas que se derivan de la combinación de presidencialismo-multipartidismo. Chasqueti argumenta que para superar los problemas de la difícil combinación se tuvo que privilegiar la negociación, cooperación y en muchos casos se formaron coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables. Las coaliciones de gobierno fueron el producto de la búsqueda de alternativas a los problemas que derivan de la difícil combinación (Chasqueti, 2001). Por tanto en opinión de Chasqueti (2001) los aportes teóricos de Linz y Mainwaring mantienen validez si se considera únicamente si se considera los sistemas multipartidarios donde los presidentes, los partidos políticos no desarrollen estrategias de negociación, cooperación. Es decir: la combinación político – institucional más problemática para la democracia es indudablemente el sistema presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones.

### **1.3. Coaliciones políticas, factor imprescindible dentro de la pluralidad**

Lo más importante para un gobierno es asegurar el apoyo mayoritario del parlamento (Matas, 2000). Como es sabido, una de las principales características de los sistemas democráticos, es el procedimiento usado para la toma de decisiones políticas. En ese procedimiento se debe contemplar la aplicación del diálogo, acuerdo y colaboración algo que puede parecer poco probable dentro de la pluralidad partidaria como lo refiere Mainwaring. Lo mencionado anteriormente implica la necesidad de establecer alianzas o coaliciones políticas que permitan la realización del ciclo entero de la política y así evadir la difícil convivencia interpartidaria, como lo menciona Chasqueti.

Las coaliciones políticas no son algo nuevo, siempre han existido en la política. No obstante en el siglo XX los sistemas políticos han configurado modos peculiares de acción política que se pueden distinguir (entre otras cosas) por la configuración de coaliciones entre los diferentes actores políticos, concretamente los partidos políticos.

Las coaliciones políticas son una fórmula de integración más que de exclusión y son necesarias para el mantenimiento de cualquier sistema político democrático. Por tanto las coaliciones, con sus muchas tipologías siempre están presentes en la política y especialmente en la política democrática (Matas, 2000).

En México, la conformación de coaliciones es una dinámica política necesaria a partir de que ningún partido posee mayoría absoluta dentro del Congreso. Esta

nueva posición del partido gobernante ha llevado a la necesidad de buscar consensos con los partidos de oposición (Jiménez, 2006).

Con la integración de lo plural, el poder legislativo asume un papel decisivo en la construcción de acuerdos, que se concretizan en coaliciones de votación para sancionar la agenda política. Nuevas prácticas institucionales hacen que la formulación de acuerdos políticos para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y otras leyes, se abran a técnicas de negociación entre los actores involucrados en el proceso.

### **1.3.1. A qué se llama coalición.**

Jiménez (2006:191) dice que: “Las coaliciones son la dinámica de colaboración que se establece entre dos o más partidos políticos, sea temporal o permanente, hay coalición legislativa cuando los miembros de un partido están de acuerdo y definen su voto para apoyar una política o legislación específica”.

Por otra parte, para Panebianco, a los grupos que concentran el poder en las organizaciones partidarias, se pueden definir como coaliciones dominantes, es decir, la relación es intrapartidaria, no necesariamente interpartidaria como lo propone Jiménez, Panebianco tiene presente que los principales recursos de poder se concentran en manos de grupos reducidos y en el interior de los mismos partidos. Los recursos concentrados facultan para ejercer la función de coordinación y gobierno sobre los demás miembros del grupo o de la sociedad. El concepto que propone Panebianco reconoce que la coalición dominante no está formada

exclusivamente por las dirigencias formales y las fracciones parlamentarias sino que también por liderazgos locales y regionales.

Este tipo de coalición concentra los recursos de poder organizativo.

Así pues, las coaliciones políticas son alianzas que establecen actores (ya sean interpartidarios o intrapartidarios) con intereses diversos con la finalidad de impulsar uno o varios objetivos comunes, frente a otros actores que no son miembros de la coalición (Hernández, Tronco y Sánchez, 2009). Existen dos tipos de destinos a los que conducen las coaliciones, estos son: a) bloquear, es decir, se hacen alianzas que tienen fuerza suficiente para bloquear un acuerdo o una decisión desfavorable para sus miembros, b) ganar, es decir, se hace la alianza que tiene la fuerza o los votos necesarios para imponer su agenda o tomar una decisión por sí sola (Hernández et al., 2009).

Existen los siguientes tipos de coaliciones: a) las coaliciones denominadas de gobierno b) las coaliciones llamadas electorales c) las nombradas legislativas y d) la denominada como dominante.

A continuación se define cada una de ellas. Las denominadas coaliciones de gobierno se entienden como un gobierno en donde participan distintas formaciones políticas. Es decir, un gobierno en el cual hay ministros o consejeros que pertenecen a diversos partidos políticos (Matas, 2000). Refiriéndose al mismo tipo de coaliciones (de gobierno) Reynoso (2011) apunta que son “acuerdos explícitos entre 2 o más partidos con el objetivo de definir, un paquete de políticas públicas

compartidas, que suelen implicar un comportamiento legislativo coordinado por parte de los integrantes de la coalición” (p.6).

Por las coaliciones electorales se entiende que son un grupo de partidos que coordinan sus fuerzas detrás de un candidato común. Su lógica es que juntos pueden obtener un mejor resultado del que obtendrían si compitieran separados, por ello es que su estrategia se fundamenta en función de la rendición de sus frutos<sup>6</sup>. Como característica diferenciadora tienen que no constituyen un acuerdo que necesariamente se cristalice en la formulación e implementación de políticas públicas (Reynoso, 2011).

Por otra parte las coaliciones legislativas según Jiménez (2006:191) “son la expresión de previos acuerdos y negociaciones que se concretizan en la definición conjunta de dos o más grupos parlamentarios para votar en un mismo sentido en el ámbito de la producción legislativa. Es su capacidad para asumir una posición unificada al emitir su voto. Se trata de pactos de corto o largo plazo en el que las relaciones entre partidos tienen como principio la colaboración entre sus miembros porque existen intereses comunes, es decir, son vínculos de cooperación por definición”.

Y por último la coalición dominante es la conformada por los grupos que concentran el poder en las organizaciones partidarias. La coalición dominante concentra los

---

<sup>6</sup> Por frutos debe ser entendidos ganancias, como: ganar elecciones, mantener el número de registro, acceder a escaños en el Congreso, obtener dinero para financiar sus actividades entre otros.

recursos del poder organizativo mediante: i) competencia ii) relaciones con el entorno iii) los canales de comunicación iv) las reglas formales v) financiamiento vi) reclutamiento<sup>7</sup>. Estos recursos permiten que la coalición dominante defina y controle los incentivos que administra a sus miembros, estos incentivos son de dos tipos, selectivos y colectivos<sup>8</sup>

En el siguiente cuadro se resumen los diferentes tipos de coalición.

### CUADRO N 1. TIPOS DE COALICIÓN

COALICIÓN ELECTORAL	COALICIÓN DE GOBIERNO	COALICIÓN LEGISLATIVA	COALICIÓN DOMINANTE
Son alianzas con uno o más partidos teniendo en común a un candidato. Buscan maximizar beneficios a través de la	Son la participación de distintos partidos políticos en el gobierno, que definen un	Son dos o más grupos parlamentarios que votan en un mismo sentido en el ámbito de la producción legislativa.	Son grupos que concentran el poder en las organizaciones partidarias. Está formada por dirigencias formales, las

<sup>7</sup> El punto número i) se refiere a que los líderes y dirigentes definirán quienes ejercerán la responsabilidad de dirección, representación y gobierno. Se relaciona con la experiencia y la trayectoria política de algunos líderes que los van capacitando para el ejercicio de ciertas funciones. El punto ii) tiene que ver con la habilidad para conseguir relaciones convenientes con otros actores fuera de la organización, mismas que pueden ayudar a fortalecer su poder interno. El tópico iii) refiere al diseño de estrategia que permite a la coalición tener el control de la información y de los canales de comunicación entre las diversas instancias y niveles de coordinación de la organización. IV)se define por la capacidad de control que la coalición puede tener sobre la creación y aplicación de las reglas formales, es decir, cómo el orden normativo interno se puede diseñar para afianzar la hegemonía de la coalición, v) es el control que en su favor hace la coalición de los recursos financieros de la organización, vi) comprende la supervisión de que la coalición dominante ejerce sobre el proceso de selección, reclutamiento y promoción de dirigentes y líderes, por éstos se entiende a los candidatos a ocupar los diferentes espacios de dirección, representación y gobierno.

alianza. No comprometen esa alianza a cristalizar e implementar políticas públicas.	paquete de políticas públicas.	Pueden ser pactos de corto o largo plazo.	fracciones parlamentarias de un partido, liderazgos locales y regionales. Concentran el poder al interior del partido.
---	--------------------------------	---	--

Cuadro elaborado con datos de (Reynoso, 2011; Matas, 2000; Jiménez, 2006; Reyes, 2005).

### 1.3.2 Función de las coaliciones

Las legislaturas son órganos de decisión colectiva que operan mediante la regla de mayoría. El poder de la asamblea reside en su capacidad para conformar coaliciones de mayoría en la aprobación de las iniciativas de ley. Por esta razón es que la conformación de coaliciones legislativas en gobiernos presidenciales es una condición indispensable para despejar la agenda política, pues si el partido del presidente no obtiene mayoría, sus escaños son insuficientes para sancionar las leyes. Así mismo la oposición tampoco puede definirla sola. Es necesaria la articulación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para alcanzar el umbral de votación necesaria, mayoría simple o calificada (Jiménez, 2006).

## 1.4 Sistema presidencial y pluralidad en México

En México se confronta el debate sobre el presidencialismo basado en el efectivo principio de división de poderes, o bien en términos de Mainwaring, el presidencialismo y el multipartidismo como difícil combinación, a partir de 1997. A pesar de que el sistema presidencial en México es considerado como un sistema presidencial puro<sup>9</sup> en donde la Constitución estipula una estricta separación de los poderes federales y de pesos y contrapesos, la separación de poderes no se dio así, sino a partir de 1997. Es decir: antes de ese año el funcionamiento era a partir de cómo funcionaba el sistema político. Ello a partir de la constitución de un partido ligado al ejecutivo que controlaba la mayoría en ambas Cámaras y este control mayoritario impedía que el Congreso ejerciera sus facultades de pesos y contrapesos frente al presidente.

Ugalde (2000) lo refiere así: con la creación de ese partido (PRI), el jefe del Ejecutivo contó habitualmente con mayoría absoluta en ambas Cámaras, hecho que volvió débil al Congreso e incapaz de vigilar al Ejecutivo.

---

Son espacios de gobierno, representación y dirigencia de que el partido dispone y se asignan a los miembros principales de la organización. Los incentivos son distribuidos por igual a las bases de la organización y son promesas de beneficios.

<sup>9</sup> Según Sartori un sistema presidencial puro es el que presenta las siguientes características: a) El jefe de Estado (el presidente) es electo popularmente, b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Congreso durante su periodo preestablecido, c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Para más información se puede revisar (Sartori, 2003:p99).

Hasta 1997 las relaciones entre Congreso y Presidente estuvieron determinadas por la presencia de la mayoría absoluta que el partido del presidente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tuvo en ambas Cámaras. 1997 es el año cuando pierde por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (Casar, 2008)

Sin embargo el hecho de que las mayorías priistas en el Congreso hayan sido del mismo partido que el titular del Ejecutivo no contribuyó como ventaja para la buena administración pública del país. Al contrario la situación se aprovechó para incrementar sustancialmente los poderes políticos o de facto del Ejecutivo, sometiendo al Legislativo a sus decisiones (Hurtado, 2002) lo cual no permitió la conformación de un sistema presidencial con multipartidismo en México. Esto implicaría un escenario con verdadera oposición y quedando activo el principio del sistema de pesos y contrapesos.

En ningún otro país de América Latina el presidente poseía tanto poder como el de México. El presidente mexicano tenía la capacidad de dominar al poder Legislativo, el poder Judicial, los Estados y Municipios ya que los hacía estar sujetos a los dictados del centro (Weldon, 2002). Un ejemplo entre tantos de lo anteriormente mencionado, es que el presidente podía reformar la Constitución a través de las propuestas de enmienda que frecuentemente eran aceptadas por el Congreso (Weldon, 2002)

Este tipo de privilegios que poseía el presidente, pueden ser explicados por la existencia de lo que se conoce como el presidencialismo mexicano<sup>10</sup>. Así mismo el presidencialismo mexicano y su excepcional capacidad para concentrar el poder político, se fundamentó en los poderes metaconstitucionales concedidos al presidente.

El politólogo norteamericano Jeffrey Weldon, retoma la expresión de “los poderes metaconstitucionales”<sup>11</sup> para referirse a los amplios poderes del presidente en México. Dice Weldon (2002:135) “los poderes metaconstitucionales del presidente, se deben a arreglos institucionales y a los consensos de la élite política, cuya combinación llega a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente”. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones. Según esta teoría los poderes metaconstitucionales del presidente son una consecuencia de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por si sola (Weldon, 2002).

---

<sup>10</sup> El término “presidencialismo mexicano” debe ser entendido, como la concentración excepcional de poderes, tanto constitucionales como meta constitucionales en manos del presidente de México.

<sup>11</sup> Jorge Carpizo publicó en 1978 un libro titulado ***El presidencialismo mexicano***. En ese libro hace una detallada descripción de las facultades legislativas y de control del Congreso. Concluye argumentando que debido a diversas facultades constitucionales y “metaconstitucionales”, en México existe predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. Para Carpizo las “facultades metaconstitucionales” se refieren a los poderes partidistas del presidente para seleccionar candidatos a puestos de elección popular y a la dirigencia del PRI, y que al estar más allá del marco constitucional, le otorga al presidente el control sobre la clase política del país.

Me es necesario exponer los poderes constitucionales del presidente y las cuatro condiciones básicas de los poderes metaconstitucionales para un mejor entendimiento del por qué en México se concentró el poder político en un solo partido (PRI), no permitiendo la pluralidad dentro del Congreso y consecuentemente haciendo lejana la posibilidad de poner a prueba los estudios de Linz y Mainwaring.

Lo primero que definiremos son los Poderes constitucionales del presidente, estos son los que la Constitución le otorga. Estos a su vez son clasificados en dos grupos a) poderes proactivos; son poderes que permiten al presidente establecer o tratar de establecer un nuevo statu quo, un ejemplo de este poder es considerado el decreto presidencial. Por otro lado tenemos a los denominados b) poderes reactivos; estos poderes consisten en que le permiten al presidente defender el statu quo contra las tentativas de la mayoría legislativa, un ejemplo de este poder es el veto (Mainwaring y Shugart, 2002)

En México, el presidente no está facultado para gobernar por decreto como en varios países de América Latina. Sólo se le permite gobernar por decreto en situaciones extremas y de emergencia<sup>12</sup>.

En cambio el poder de veto sí es ejercido por el presidente en México. En los sistemas con estricta separación de poderes la existencia del poder de veto tiende

---

<sup>12</sup> Para más datos al respecto, ver Artículo. 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a proteger al Ejecutivo de acuerdos o leyes que apruebe el Legislativo que considere una amenaza o que afecte sus intereses (Hurtado, 2002).

El uso continuo del veto presidencial viene a ser un indicador del grado de conflicto o desacuerdo político entre el Presidente y el Congreso. Por otro lado el uso frecuente del veto presidencial puede también ser indicador del grado de independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y de que el sistema de balances y equilibrios funciona efectivamente. Para finalizar este apartado se presenta el siguiente cuadro donde se puede observar los tipos de veto dentro del sistema presidencial.

#### **CUADRO N.2 TIPOS DE VETO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO**

Veto total	Veto parcial	Veto de bolsillo
Suspende la entrada en vigor de toda una ley al regresarla a la cámara de origen	Permite al ejecutivo regresar solo una parte de la ley	Deja sin efecto una ley por el sólo hecho de no ser promulgada

Cuadro elaborado con datos de Hurtado (2002).

Por lo que se refiere a los poderes metaconstitucionales del presidente son: (1) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso; (2) la disciplina al interior del partido gobernante; (3) un presidente que es líder reconocido del partido gobernante; (4) el derecho de

nombrar y remover a los gobernadores. Si alguna de estas cuatro condiciones dejara de existir, entonces el equilibrio del presidencialismo empezaría a quebrarse. Si alguna de estas condiciones ya no se verificara entonces el presidente sólo contaría con los poderes constitucionales y por ende perdería los metaconstitucionales (Weldon, 2002).

A continuación se explicará en que consiste cada una de estas facultades metaconstitucionales que ayudaron a concentrar el poder y neutralizar los pesos y contrapesos, no permitiendo la entrada de la pluralidad y la competencia real dentro del Congreso.

La primera condición se refiere a que en un presidencialismo pleno se requiere que el mismo partido controle la presidencia y ambas Cámaras del Congreso. La segunda condición nos remite a que no sólo se debe tener el control de ambas cámaras sino que también se debe de contar con un alto grado de disciplina, de lo contrario el partido no será capaz de cumplir con lo prometido al presidente. La tercera nos dice Weldon, que el presidente debe ser un líder reconocido del partido como jefe máximo y como el líder del partido, debe esforzarse por mantener unida su coalición partidaria. Y por último, la cuarta condición, como líder del partido el presidente tiene influencia sobre las nominaciones del PRI para las gubernaturas estatales lo cual incrementa el poder del gobierno federal sobre los Estados. Es decir: el presidente no tiene el derecho constitucional de remover a los gobernadores sólo que en el momento del presidencialismo mexicano el presidente se adjudicaba esta atribución como un poder meta constitucional.

La articulación de los poderes constitucionales y las facultades metaconstitucionales anteriormente mencionadas fueron ejercidas durante el periodo comprendido como presidencialismo logrando concentrar el poder de la toma de decisiones (unilateral) donde la “oposición” además de ser escasa, no podía tener injerencia en el diseño de las políticas públicas. A partir de la gradual pérdida de la mayoría en el Congreso y el debilitamiento del presidencialismo mexicano (1997- 2000) se inicia una nueva etapa en la vida política del país.

#### **1.4.1. México enfrenta nuevo orden político**

Consumada la transición de gobierno unificado a gobierno sin mayoría, emerge una nueva incógnita, ésta tiene que ver con el futuro de una democracia presidencial pluralista en México.

A partir de 1997 inicia la inédita experiencia de gobiernos divididos en México lo que originó que la relación Ejecutivo – Legislativo cobrara mayor relevancia. Este cambio político (el tránsito de gobierno unificado a gobierno dividido) abrió numerosos desafíos porque transformó el equilibrio que el régimen posrevolucionario mexicano había establecido y dio la pauta a la necesidad de arribar a un nuevo equilibrio institucional que albergue virtuosamente la novedosa pluralidad legislativa (Solano, 2006).

Para Jiménez (2006:61) “El surgimiento de este nuevo fenómeno en México, coloca a este mismo país en lo que se denomina la normalidad Latinoamericana, dejando de ser la excepción en la región, donde el multipartidismo de manera regular ha producido gobiernos sin mayoría en el Congreso”.

En este nuevo orden, los partidos en el Congreso adquirieron poder legislativo de tal modo que sin su participación los presidentes no pueden hacer avanzar sus propuestas, de la misma manera que la oposición no puede realizar cambios legislativos sin el respaldo del presidente y de su partido. En otros términos los cambios legislativos requieren de construcción de coaliciones multipartidistas, objetivo que pasa por la negociación y el acuerdo entre múltiples actores políticos con capacidad de veto (Solano, 2006). Bajo estas condiciones la tesis de Linz y los aportes de Mainwaring, ahora sí parecen someterse a prueba en el contexto mexicano.

Las especulaciones de analistas y politólogos fueron, si no de catastrofismo, sí de temor debido a la confrontación al interior de la Cámara de Diputados, de enfrentamientos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de parálisis e incluso de ingobernabilidad (Casar, 2008).

Alonso Lujambio (2001) se refiere a ello diciendo que la novedad del fenómeno colocó a México en un proceso de enorme incertidumbre política en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de negociación y el arribo a acuerdos congresionales. Los partidos políticos en

México atraviesan por una compleja curva de aprendizaje, no conocen las consecuencias electorales que pueden producir sus conductas cooperativas o no cooperativas con el Congreso. Los tres grandes partidos tienen ambiciones presidenciales y deben aprender a jugar el juego del gobierno dividido.

Una vez instalado el cambio a gobierno dividido en México, Ulises Carrillo y Alonso Lujambio (1998) argumentan que es impredecible la futura situación de la democracia presidencial mexicana porque no existen datos históricos de ese fenómeno en el periodo posrevolucionario, no se tiene suficiente evidencia empírica desde una perspectiva comparada para establecer relaciones causales claras entre gobernabilidad y construcción de coaliciones de gobierno en regímenes presidenciales y a raíz de este nuevo escenario creado por el nuevo equilibrio político en el Congreso resaltan importantes huecos en la Constitución mexicana en especial a lo que se refiere a materia presupuestaria (Carrillo y Lujambio, 1998)

Al referirme a los huecos que existen en la Constitución quiero llamar la atención (siguiendo a Ulises Carrillo y Alonso Lujambio) para expresar que la Constitución mexicana es un elemento que no proporciona soluciones claras a posibles parálisis de gobierno además de contener múltiples interpretaciones de la ley en materia de presupuesto. No existe una cláusula clara y precisa que evite parálisis a nivel federal en materia presupuestaria en caso de que el gobierno y la oposición no lleguen a un acuerdo para aprobar el PEF (Carrillo y Lujambio, 1998).

Aludiendo a Carrillo y Lujambio (1998), apunto lo siguiente: la proclividad a la parálisis aumenta cuando el sistema de partidos es moderado, con partidos de oposición en el legislativo con ambición presidencial, tal es el caso de México. Ahora bien, si a todos estos factores que ponen en riesgo a la incipiente democracia mexicana se le suma la incertidumbre constitucional que brinda nuestra Carta Magna se podría pensar que el país llegaría indudablemente al caos que proporciona la parálisis.

En México la amenaza de la parálisis legislativa es sólo eso una amenaza. Los estudios recientes que analizan la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en contexto de gobierno dividido rechazan la tesis de Linz, de que los gobiernos sin mayoría en el régimen presidencial generan parálisis legislativa (Solano, 2006).

Autores como Jiménez (2006) y Nacif (2004) han argumentado al respecto que a pesar de la dispersión del poder político en el Congreso mexicano, entre 1997 y 2003 la cooperación entre la oposición y el presidente y su partido se mantuvo en niveles relativamente aceptables. A menos la colaboración se mantuvo en los temas mínimos necesarios para garantizar el funcionamiento básico, como es el caso de la aprobación presupuestal.

Muchos estados de la federación han experimentado gobiernos divididos sin que estos hayan conducido a la parálisis gubernamental, durante nuestra larga y compleja transición, la gobernabilidad no ha desaparecido del ámbito local y la parálisis ha brillado por su ausencia gracias a que en los niveles estatales se han

hallado incentivos para privilegiar el diálogo frente a la ruptura y el bien común y el interés general sobre el particular. Gobernadores y Congresos han sabido navegar en aguas de la diversidad (Lujambio, 2002).

Lanzaro (2001:25) afirma que a raíz de la llegada de gobiernos divididos se ha dado pie a una serie de acuerdos parlamentarios que se caracterizan como coaliciones, “las coaliciones y los compromisos surgen como modalidades de composición política cuando el presidente no cuenta inicialmente con mayoría parlamentaria, en sistemas multipartidistas o en sistemas bipartidistas con situaciones de gobierno dividido”. Las coaliciones se han vuelto una práctica necesaria para liberar agenda política en contexto de gobiernos minoritarios.

Al respecto Jiménez (2007) argumenta que los mecanismos seguidos en México para gobernar con estabilidad política están en razón de las coaliciones partidarias.

En definitiva, el debate iniciado por Linz comienza a perder firmeza al ir observando que en el Continente Americano se alberga la mayoría de sistemas presidenciales y estas democracias no han sufrido las consecuencias planteadas por Linz. Los aportes teóricos de Mainwaring quedan en duda y son altamente discutibles al observar que en América Latina los sistemas presidenciales evolucionan a sistemas configurados por el multipartidismo y no presentan la caótica predicción que argumentaba Mainwaring, sino al contrario todo parece apuntar que en las democracias presidenciales de América Latina se ha optado por lo que propone Chasqueti para superar los problemas de la difícil combinación. Se tuvo que

privilegiar la negociación, cooperación y en muchos casos se formaron coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables y por deducción las democracias presidenciales multipartidistas sin coaliciones tenderán a ser problemáticas. México ha demostrado que ha sido capaz de construir una nueva institucionalidad que le permite llegar a acuerdos políticos que despejen la agenda presidencial y las agendas de los partidos en coalición, consiguiendo con esto dejar de lado los peligros del presidencialismo y la pluralidad que en un principio de este apartado mencionamos.

#### **1.4.2 Influencia legislativa como parámetro.**

En este trabajo se utiliza la categoría de influencia legislativa como indicador, ya que ésta es el producto de la interacción entre las fuerzas políticas involucradas en los procesos legislativos durante los periodos de tiempo determinados.

Este indicador permite observar el grado de influencia legislativa o falta de ella en un gobierno, determina qué tan fuerte o débil es un presidente al momento de imponer sus iniciativas o la abdicación de un Congreso ante un Ejecutivo frente al que no puede ejercer sus facultades.

En materia presupuestaria la influencia legislativa es la capacidad para influir en la asignación del gasto, es un indicador de normalidad y equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo. Al no existir se tiene una clara indicación de abdicación de la autoridad legislativa por parte del Congreso y cuando hay ciertas diferencias con la propuesta

del Ejecutivo y el documento aprobado por el pleno se puede inferir que algo de influencia legislativa fue ejercida (Díaz y Magaloni, 1998).

## **CAPÍTULO 2**

### **CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PEF**

En este capítulo se realiza la descripción formal referente al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). De entrada inicio por rastrear los orígenes del PEF dando a conocer las principales causas que dan pie a este instrumento financiero. Luego se realiza una descripción puntual de lo que es el Presupuesto Federal, cómo se integra y se pone especial énfasis en el rubro de los ingresos y en los egresos. En el mismo tono se hace la descripción del Presupuesto de Egresos de la Federación ya que este es el principal objeto de estudio de este trabajo. Se menciona cómo está integrado el PEF, para qué y cómo se clasifica. Para terminar se describe la importancia del proceso presupuestario, su ciclo y sus etapas, el procedimiento legislativo para la aprobación del PEF y el marco legal que sustenta al objeto de estudio.

#### **2.1. Orígenes del Presupuesto Federal.**

El manejo de los recursos económicos que se sustraen de la población es de bastante cuidado. Numerosos movimientos sociales tienen como origen las condiciones de marginación que resultan de la falta o de la insuficiencia de los programas de inversión; estas situaciones se deben a decisiones equivocadas en cuanto a la política social o económica en un Estado determinado, se evidencia que

es más detonante a un movimiento social el hecho de recaudar ingresos en exceso, que gastarlo mal y sin control (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001)

Por tal motivo nace la demanda de regular la capacidad de extracción tributaria por parte de los órganos de poder.

Al presentarse las fricciones entre la corona y la nobleza en la Edad Media, los monarcas cedieron progresivamente a aceptar que la función recaudatoria se realizara con el acuerdo de los representantes de los nobles, de los religiosos y del pueblo en general. La frase “no hay tributación sin representación” fue la expresión de la demanda. Se ha detectado que hasta antes de que las constituciones iniciaran a determinar las reglas del gasto, los impuestos autorizados no eran otra cosa que un regalo al monarca (Gutiérrez et al., 2001).

Con la implementación del control del gasto por parte de los órganos de representación, se logró diferenciar el patrimonio público del Estado del patrimonio privado del monarca. Los recursos que tenían su origen en los tributos debían tener un destino establecido por los órganos de representación incluyendo las asignaciones a la corona (Gutiérrez et al., 2001).

En los Estados modernos el binomio de representación – tributación, sigue vigente. Por ejemplo en México el Órgano representativo por excelencia es el Poder Legislativo. Los legisladores deben expresar el punto de vista de sus representados y velar por sus intereses en la asignación y el control de dinero público. En resumen los impuestos y la manera de gastarlos es una de las decisiones que tienen que

tomar los representantes políticos y la importancia política radica en que es precisamente una de las vías que tienen los representantes populares para satisfacer a sus electores en forma congruente con las plataformas de sus partidos políticos (Casar y Hernández, 2000).

## **2.2. Entendamos al Presupuesto Federal**

El presupuesto de un gobierno está estrechamente vinculado al orden social y económico de un país y forma parte de su desarrollo político y administrativo.

En este documento se plasman los postulados, metas y prioridades de un sistema administrativo en un periodo determinado, y los expresa en cifras y montos, tanto de los objetivos buscados como de los recursos financieros necesarios para lograrlos (Guerrero y Patrón, 1997).

Autores como Casar y Hernández (2000) definen al presupuesto como: un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente de un año,<sup>13</sup> a partir de los ingresos disponibles, este plan se expresa en términos monetarios.

También puede ser entendido como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar, ya que es el medio a través del cual el sistema político representativo autoriza al poder ejecutivo aplicar los recursos provenientes de la facultad legal que le ha otorgado para recaudar tributos y demás ingresos del Estado (RESDAL, 2011).

---

<sup>13</sup> Un año calendario para un gobierno se le denomina año fiscal.

El presupuesto tiene tres objetivos básicos: asigna bienes públicos a los ciudadanos, redistribuye los ingresos y contribuye al crecimiento y estabilidad.

Cuando nos referimos a la asignación de bienes públicos se pretende decir que el mercado es incapaz de proporcionar la cantidad óptima de ciertos bienes y servicios que son de gran necesidad para la población (por ejemplo: defensa, justicia, educación salud, infraestructura, etc.) entonces, para que estos bienes lleguen a la sociedad, el Estado debe proveerlos (RESDAL, 2011).

El segundo objetivo que alude a la distribución de los ingresos, nos remite al papel del Estado de paliar la inequidad. Es decir, el Estado efectúa actividades como transferencias de riqueza desde las personas con mayores ingresos hacia aquellas de menores recursos (por ejemplo: a través de políticas tributarias), desde los más jóvenes a los mayores (por ejemplo: vía de pago de pensiones) y de regiones más desarrolladas a regiones menos desarrolladas (por ejemplo: por subvenciones y subsidios de varias clases) (RESDAL, 2011).

Por último el tercer objetivo del presupuesto se refiere a que el sector público puede influir a través de su política presupuestaria en la provisión de un marco estable, que facilite una evolución favorable de las principales variables macro económicas como crecimiento, empleo e inflación (RESDAL, 2011).

El siguiente punto a tratar es sobre la composición del Presupuesto Federal.

El Presupuesto Federal se divide en dos rubros básicos estos son:

- a) los ingresos
- b) los gastos

En el rubro de los ingresos (importantes ya que de esto depende la conformación del Presupuesto de Egresos) figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, derechos<sup>14</sup>, operaciones patrimoniales y endeudamiento. Los Estados Unidos Mexicanos cuentan con la Ley de Ingresos<sup>15</sup> como un instrumento utilizado para recaudar los recursos económicos vía impuestos.

Los impuestos ocupan un lugar importante en la estructura del sector público de un Estado determinado, porque es la parte que se encarga de recaudar los ingresos

---

<sup>14</sup> Son pagos que percibe el gobierno a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo. Algunos ejemplos son: por servicios que presta el Registro Civil, por expedición, revalidación y canje de permisos o licencias, por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas, por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas, por propaganda, promociones comerciales y anuncios de cualquier clase, por abastecimiento de agua potable y drenaje, por servicios de alumbrado público, por servicios de recolección de basura, por servicios de rastro, por ocupación de la vía pública y servicios de mercado.

<sup>15</sup> Todos los años el presidente a través de su secretario de Hacienda, debe presentar y explicar ante el Congreso dos iniciativas. La iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación. En ellas el presidente somete a la consideración de los representantes de la nación la manera en que se allegará recursos, las fuentes de dónde provendrán y la forma cómo los va a gastar.

monetarios de un país. Estos ingresos sirven para la operación dinámica del mismo. Además de esto, los Estados utilizan ciertos recursos para financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio. El Estado Mexicano no es la excepción y por lo tanto requiere disponer de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. Los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen facultades para cobrar impuestos. Además poseen facultades para emitir impuestos específicos en su demarcación.

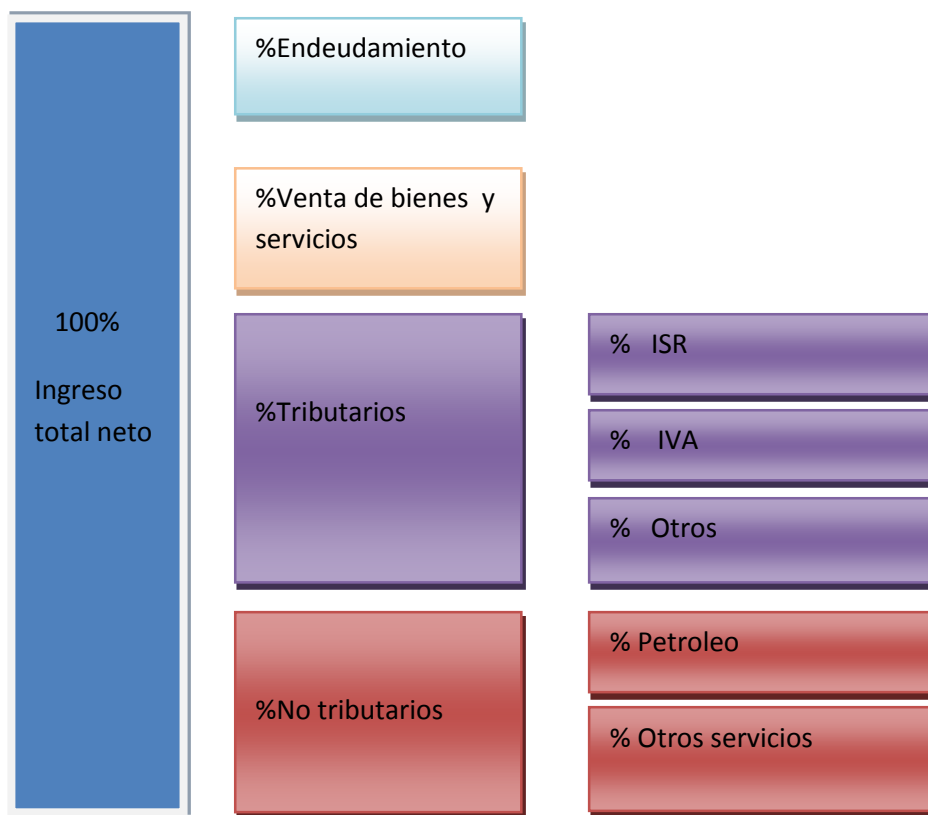
Los impuestos están fundamentados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en conjunto con la Ley de Ingresos de la Federación.

Es por ello que los impuestos tienen dos funciones básicas: (1) mejorar la eficiencia económica. La eficiencia se hace presente cuando los impuestos se aplican como correctivos de alguna falla del mercado. (2) distribuir el ingreso lo cual se da cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía.

En México las dos principales fuentes tributarias útiles para conformar al Presupuesto Federal son: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que es el impuesto que pagan tanto las personas como las empresas por concepto de sus ingresos, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual es el impuesto que pagamos cada vez que compramos un producto o un servicio donde se facture (existen varias excepciones, como los alimentos no procesados, las medicinas y la educación) (Casar y Hernández, 2000).

Cabe señalar que del total de los ingresos por concepto de impuestos el 80 % proviene de la recaudación del IVA y del ISR. Pero también el Estado recauda por medio de los bienes y servicios que genera. La principal fuente no tributaria es el petróleo, los ingresos los obtiene mediante la venta del mismo. Otras fuentes de ingresos no tributaria serían los derechos; como las tarifas que pagamos por el uso de carreteras o los permisos que adquirimos por alguna concesión (Casar y Hernández).

**GRAFICA N.1 COMPOSICION DEL PEF.**



Gráfica hecha con datos de Casar y Hernández (2000).

En el rubro de los gastos nos encontramos al Presupuesto de Egresos de la Federación. Este contiene el Gasto Neto Total,<sup>16</sup> describe cómo se gastará el dinero público recaudado durante el año fiscal (enero – diciembre).

### **2.3. Entendamos el Presupuesto de Egresos de la Federación.**

El PEF es definido formalmente como el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado (Ayala, 2001).

Ciertamente el PEF es el documento donde se contiene el plan financiero que refleja las diversas erogaciones que habrán de ejercer los órganos de gobierno. Estos deben considerar los requerimientos de sus respectivos programas de trabajo y al mismo tiempo el PEF es una cuantificación de todas y cada una de las actividades del programa anual de trabajo de un gobierno (Ayala, 2001)

---

<sup>16</sup> Conjunto de erogaciones del sector público federal.

El Gasto Neto Total se encuentra inscrito en el PEF, y éste a su vez se divide en a) costo financiero y en b) gasto primario.

El costo financiero se refiere al gasto que se debe cubrir por endeudamiento en el pasado, es decir; los gobiernos se endeudan para cubrir el déficit, financiar proyectos, asumir costos financieros ocasionados por contingencias, etc.

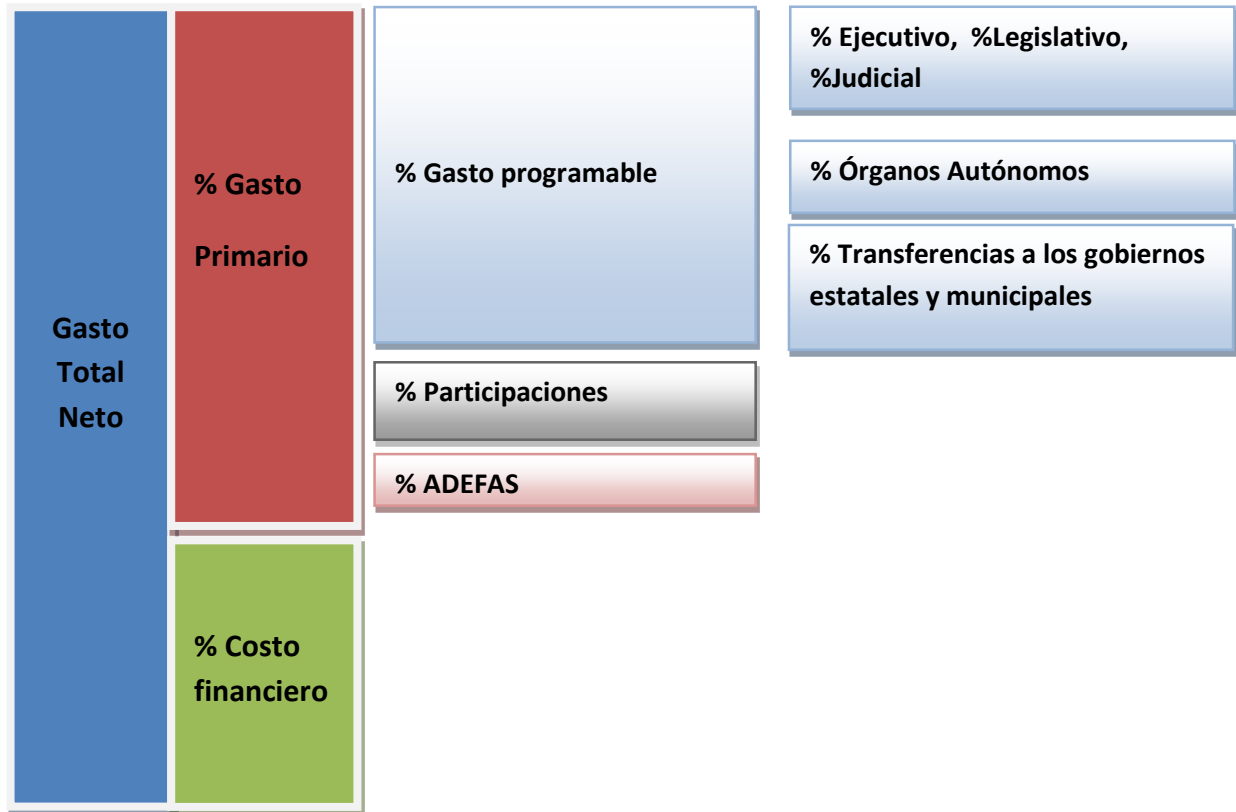
El gasto primario se subdivide en: (1) gasto programable, (2) participaciones y (3) ADEFAS.

El gasto programable comprende todos los gastos que pueden proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales. Incluye el conjunto de las tareas del gobierno federal en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, ecología, desarrollo, etc.).

Las participaciones representan el dinero que el Gobierno Federal transfiere a estados y municipios.

Las ADEFAS son lo que se comprende como los adeudos del ejercicio fiscal anterior, es decir; si el gobierno hace una compra el 20 de noviembre del 2012 y recibe el producto en enero del 2013, el gobierno paga ese adeudo con recursos del año corriente (Casar y Hernández, 2000).

## GRÁFICA N. 2. INTEGRACION DEL GASTO TOTAL NETO



Gráfica hecha con datos extraídos de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

El Estado mexicano debe ejecutar una gran cantidad de operaciones económicas contenidas en diferentes programas con la finalidad de cumplir sus funciones. Por tanto las cuentas del presupuesto deben presentarse de forma que faciliten la contabilidad gubernamental. Además deben permitir una clara lectura sobre el uso de los recursos, su destino, sus objetivos y los responsables de su ejecución (RESDAL, 2011).

En consecuencia de lo anteriormente mencionado se hace necesario adoptar un sistema de clasificaciones que ayuden a ordenar la información requerida.

En el siguiente apartado se expondrán las principales clasificaciones del PEF.

## **2.4 Clasificaciones del presupuesto.**

En México las principales clasificaciones existentes son: a) funcional b) administrativa, c) económica (Cámara de Diputados, 2006).

Como respuesta a esta demanda se crea lo que se conoce como las clasificaciones presupuestales. Estas clasificaciones se han creado para dar orden, forma y estructura a los gastos contables de la administración pública (Molina, 1983).

Las ventajas que las clasificaciones presupuestales ofrecen al Estado son dos principalmente. La primera tiene que ver con la capacidad de ordenar las operaciones que éste realiza, aporta datos sobre quién ejerce estos recursos, hacia qué secretarías o programas están dirigidos tales recursos. La segunda nos remite a el análisis, es decir: una vez teniendo puntualmente los datos anteriormente mencionados, se puede realizar un análisis del gasto público, ya sea desde el punto de vista de la administración pública o bien desde el punto de vista de la sociedad, misma que podrá conocer y pedir cuenta de los recursos públicos obtenidos de la tributación y patrimonio del país (Guerrero y López, 1997).

Cada una de estas clasificaciones tiene características particulares para presentar el gasto. Pero no por esa razón se deben pensar como algo separado, al contrario estas clasificaciones se pueden conjugar entre si, permitiendo un mejor análisis del presupuesto. Del manejo conjunto de estas clasificaciones se pueden obtener

grandes conocimientos del gasto global del gobierno, los niveles de crecimiento, logros y resultados obtenidos (Guerrero y López, 1997).

De las clasificaciones se desprenden las siguientes combinaciones:

Económica – administrativa. Muestra el gasto corriente y de inversión que ejerce cada ramo presupuestario.

Administrativa – funcional: muestra las funciones, programas y actividades que realizan las dependencias y entidades del sector público.

Económica – funcional: muestra el gasto corriente y de capital que se ejerce en los programas especiales, sectoriales y las actividades institucionales (Guerrero y Patrón 1997).

#### **2.4.1. La clasificación funcional.**

La clasificación funcional del presupuesto surge por primera vez en 1954 al adoptarse el Presupuesto Tradicional. Su función en ese entonces era la de identificar el gasto destinado a las funciones que constitucionalmente le corresponde efectuar al gobierno. La información se presentaba por funciones que mostraban el gasto en acciones más generales y sub funciones que presentaban gastos en aquellas más específicas (Guerrero y López, 1997).

En 1998 surge un nuevo cambio en la estructura programática<sup>17</sup> y por ende en la clasificación funcional del gasto público. Con la NEP la clasificación funcional se ve ampliamente modificada porque ahora se debe mostrar una estructura detallada

---

<sup>17</sup> Lo que se conoce como Nueva Estructura Programática y que en este trabajo se referirá con las siglas NEP.

sobre las prioridades, acciones y asignaciones que haría el gobierno federal (Guerrero y López, 1997).

Así pues la clasificación funcional agrupa los gastos por función y sub función de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio (SHCP, 1995).

En esta clasificación se ven reflejados los objetivos, las prioridades de inversión y desarrollo del gobierno federal a través de actividades específicas que muestran qué o cuántos recursos se asignarán para llevarlos a cabo (Guerrero y López, 1997).

En el siguiente esquema observa cómo se agrupan los ramos presupuestales para su fácil entendimiento.

### **Esquema N.1 Clasificación Funcional del PEF**

<b>Concepto</b>
<b>GASTO PROGRAMABLE</b>
<b>Funciones de Desarrollo Social</b>
Educación
Salud
Seguridad Social

Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional

Agua Potable y Alcantarillado

Asistencia Social

**Funciones de Desarrollo Económico**

Energía

Comunicaciones y Transportes

Desarrollo Agropecuario y Forestal

Temas Laborales

Temas Empresariales

Servicios Financieros

Turismo

Ciencia y Tecnología

Temas Agrarios

Desarrollo Sustentable

**Funciones de Gobierno**

Administración Pública

Gobernación

Soberanía

Relaciones Exteriores

Hacienda

Orden, Seguridad y Justicia

Protección y Conservación de Medio Ambiente y los Recursos Naturales
Regulación y Normatividad
Otros Bienes y Servicios Públicos
Legislación

Cuadro elaborado con datos extraídos del Manual de PEF (2006).

### **2.4.2. La clasificación administrativa**

La clasificación administrativa responde a la pregunta ¿Quién gasta los recursos públicos?

La clasificación tratada en este momento define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestales. Identifica a todos los ejecutores de gasto y facilita la ubicación de los responsables del gasto público. También muestra la cantidad asignada a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal (Guerrero y Patrón, 1997).

Esta clasificación tiene como finalidad establecer un sistema de control previo y administrativo de los gastos públicos, así como satisfacer las necesidades de contabilidad de la Hacienda Pública Federal. Asimismo, se considera un elemento programático porque como mencionamos anteriormente refleja las asignaciones de gasto de cada unidad administrativa del gobierno, organismos y empresas estatales.

Me es necesario en esta parte de la descripción de la clasificación administrativa del presupuesto público, hacer mención de la integración de la administración pública, para poder entender con claridad quiénes ejecutan el gasto público y despejar la pregunta hecha al inicio de este apartado.

Según la CPEUM (2013) artículo 90 la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

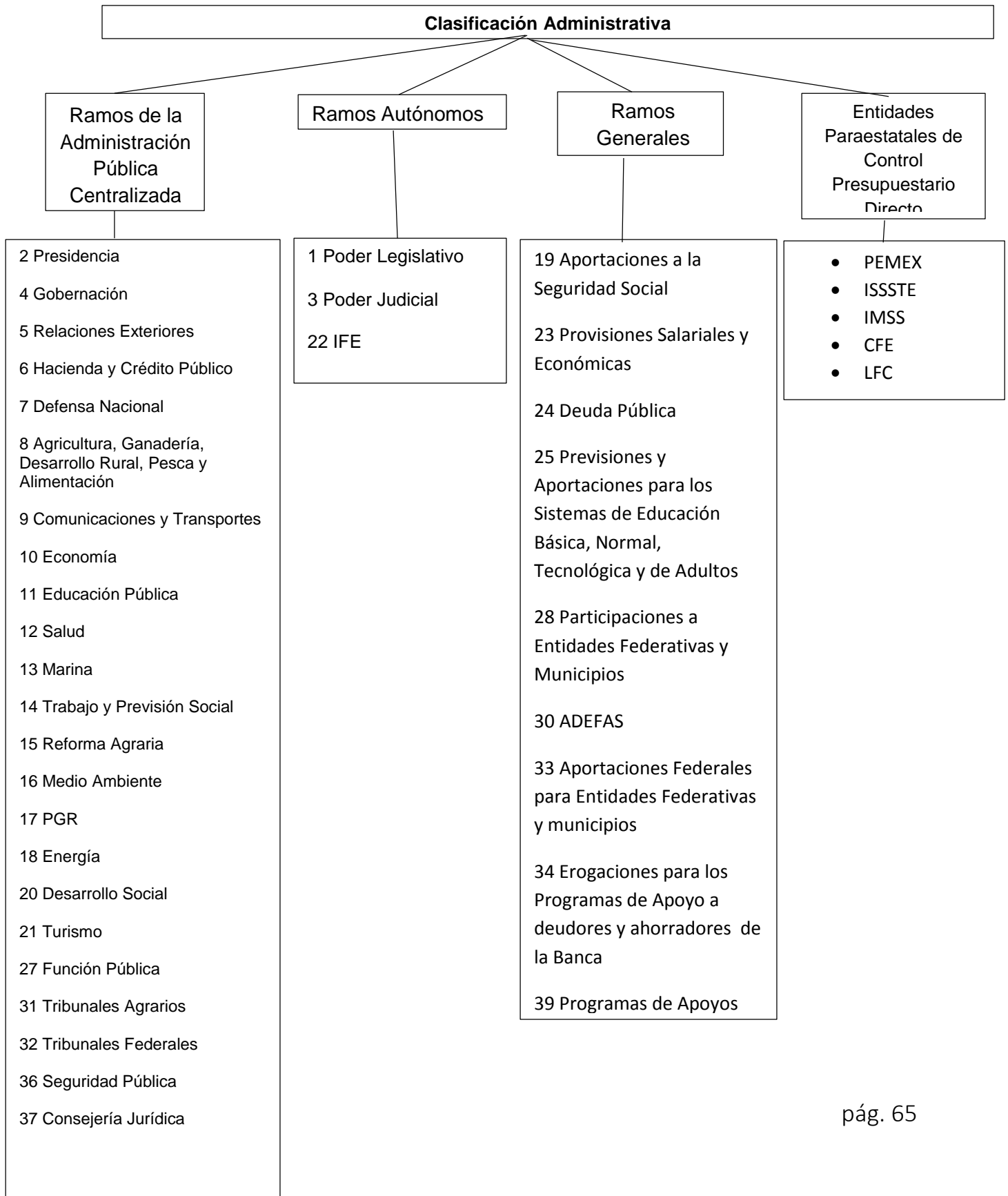
La administración pública centralizada está integrada por: La Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la administración pública paraestatal la integran: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fidecomisos<sup>18</sup>.

En el esquema siguiente se presenta la clasificación administrativa donde se observa cómo se agrupan los ramos presupuestales para su fácil entendimiento.

---

<sup>18</sup> Para más información al respecto, revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## Esquema N.2 Clasificación Administrativa del Gasto



### **2.4.3. La Clasificación económica**

La clasificación económica responde a la pregunta ¿en qué se gasta?

Esta clasificación revela la naturaleza económica del presupuesto, lo cual ayuda a identificar su impacto en la economía, al preguntarse cómo se gastan los recursos públicos (Guerrero y Valdés, 1997).

Permite conocer en qué se gasta el gobierno los recursos de acuerdo a su naturaleza económica, es decir, en gasto corriente y gasto de capital. El objetivo de esta clasificación es conocer el gasto de operación y de inversión del gobierno que se traduce en el pago de sueldos y salarios, mobiliario, compra o ampliación de activos físicos (Guerrero y Valdés, 1997).

La clasificación económica ordena las transacciones gubernamentales según la naturaleza económica de los gastos o los ingresos. Aquí se divide al gasto programable en gasto corriente y en gasto de capital, donde se pueden identificar los conceptos y las partidas específicas que registran las adquisiciones de bienes y servicios del sector público (Guerrero y Valdés, 1997).

El gasto corriente, así como el gasto de capital, incluyen las ayudas, subsidios, y transferencias destinadas al sector privado y social. Éstas comprenden las asignaciones que la Administración Pública Centralizada destina de manera directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y a las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo a las estrategias y prioridades del desarrollo nacional (Guerrero y Valdés, 1997).

En suma la clasificación económica del gasto público es una herramienta importante para la planeación y la toma de decisiones del gobierno, porque permite ejecutar proyecciones a futuro de las transacciones gubernamentales, donde se integran las proyecciones macro económicas que reflejan el gasto de inversión del gobierno para obtener un determinado crecimiento de la economía, así como el financiamiento corriente y el endeudamiento. En el caso de la toma de decisiones la clasificación aquí tratada es importante porque permite estudiar la composición de los ingresos y de los gastos públicos y adoptar políticas específicas en cuanto a sueldos, salarios, infraestructura, subsidios, endeudamiento, etc.

En el esquema siguiente se presenta para su mejor entendimiento.

### **Esquema N.3 Clasificación Económica del Gasto**

<b>Concepto</b>
<b>Gasto Corriente</b>
Servicios personales
Materiales y suministros
Servicios Generales
Otros de Corriente
<b>Gasto de Capital</b>
Inversión física
Inversión financiera
Otros de Capital

Cuadro elaborado con datos extraídos del Manual de PEF (2006).

### **2.5.1 El Proceso presupuestario**

El proceso presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rige la toma de decisiones en materia presupuestal. Este proceso no es lineal sino que las distintas etapas se enciman unas con otras en cada periodo presupuestario anual, es decir: al momento en que se está preparando el presupuesto, se está ejecutando el del año anterior (Guerrero y López, 1997).

Cuando el proceso presupuestario opera correctamente, permite medir los costos de los bienes y servicios del gobierno, permite un seguimiento constante de las políticas, programas y puede ayudar a medir la eficacia en el aprovechamiento de los recursos y a maximizar la cantidad de bienes y servicios proporcionados, así como un eficiente sistema de rendición de cuentas (Guerrero y López, 1997).

Como mencionamos al principio de este apartado, el proceso presupuestario se divide en cuatro etapas o fases. Estas son: la formulación, revisión y aprobación, ejecución del gasto y control y auditoría (Guerrero y López, 1997).

### **2.5.2. Ciclo del Presupuesto de Egresos de la Federación**

En México el Gasto Público queda consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Su elaboración responde a lo establecido en la CPEUM y otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento (que serán tratados con detalle más adelante). De acuerdo a lo

establecido en estos ordenamientos, los programas presupuestarios anuales deberán regir su formulación por los objetivos, estrategias, políticas y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Es decir: que el proceso de elaboración del PEF queda enmarcado en el ciclo de planeación-programación-presupuestación del Gobierno federal (CEFP, 2007).

El ciclo presupuestario se integra por cuatro etapas y es importante mencionar que en cada una de éstas se supone un proceso de negociación y actores diferentes.

(i) Etapa de programación- formulación del PEF: esta etapa es obligación y responsabilidad única del poder Ejecutivo. Bajo el mandato del presidente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presenta el presupuesto preliminar. En algunos casos el mismo proyecto se discute con algunos grupos parlamentarios, esencialmente con aquellos que se consideran con capacidad de veto durante la fase de discusión. Después de la última revisión se prepara para ser presentado a la Cámara de Diputados (Sour, 2007).

El tiempo de esta etapa está comprendido del 15 de marzo al 8 de septiembre.

Los actores que están involucrados en esta etapa son: el poder Ejecutivo, la SHCP, grupos parlamentarios con capacidad de veto durante la fase de discusión y aprobación.

(ii) Etapa de discusión y aprobación del PEF: La Cámara de Diputados recibe el PEF a más tardar el 8 de septiembre y cuenta hasta el 15 de noviembre para

aprobarlo. En caso de inicio de un sexenio, el límite de tiempo para aprobarlo es el 15 de diciembre.

Es importante apuntar que en el 2004 el Artículo 74 fracción IV fue reformado con el objetivo de adelantar la entrega del paquete económico y de esta manera ampliar el tiempo del cual dispone la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el PEF. Antes de esa reforma los tiempos eran de la siguiente manera:

El Ejecutivo federal enviaba el PEF a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre si era año de sexenio nuevo, dando como promedio de tiempo para el análisis y el dictamen de 16 a 46 días para que posteriormente se aprobara el PEF correspondiente.

Actualmente y después de la reforma de 2004 los tiempos quedaron de la siguiente manera:

Si no es año de nuevo sexenio el Ejecutivo Federal tiene que enviar el paquete presupuestario el 8 de septiembre y la Cámara de Diputados debe aprobar el PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre logrando con esto incrementar el tiempo para dictaminar y aprobar el PEF de 64 a 78 días para el análisis y aprobación correspondiente. Cuando inicia su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 de la CPEUM, el Ejecutivo Federal tiene que hacer llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el PPEF a más tardar el 15 de diciembre (CPEUM).

En suma, la ventaja de esta modificación a la constitución es que si llegado el 15 de noviembre y los grupos parlamentarios no llegan a un acuerdo para aprobar al PEF

cuentan con más días ya que se puede llegar hasta el 31 de diciembre. Es decir el margen de tiempo es de un total aproximado de 64 a 114 días naturales.

Por otra parte es necesario señalar un par de observaciones a esta reforma de la Constitución en materia presupuestaria.

La primera observación consiste en que no se modificó el mecanismo de entrega del paquete presupuestal cuando sea año de nuevo sexenio. Es decir, se sigue con el formato anterior donde mandataba que en año de nuevo sexenio el proyecto de PEF se entregaría hasta el 15 de diciembre.

La segunda consiste en que no se ha contemplado un nuevo mecanismo constitucional en caso de que la Cámara de Diputados no apruebe el PEF en los tiempos establecidos por la constitución. El Artículo 75 de la CPEUM menciona de una forma imprecisa lo que pasaría si no se lograra la aprobación del PEF en tiempo y forma. El artículo 75 constitucional dice: “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” (CPEUM, 2013).

Del artículo anteriormente citado se interpreta que en caso de que no se apruebe el PEF se considera solamente realizar el pago de los salarios de los funcionarios

públicos, tomando como base el presupuesto anterior y se congelaría el resto de las partidas presupuestales.

Es importante mencionar que en el sexenio de Felipe Calderón (año 2009) se pretendía reformar el artículo 75 constitucional agregándole una reserva que proponía mantener vigente tanto la Ley de Ingresos como el PEF sólo con lo relacionado con los gastos obligatorios de ejercicio inmediato anterior, en tanto la Cámara de Diputados no aprobara el paquete fiscal respectivo. Este punto de la reforma política fue rechazada con 213 votos en contra y 147 a favor.

A continuación se presenta un cuadro donde se observa el texto vigente y se compara con una propuesta que podría ser el escape a una posible parálisis del Estado en caso de no ser aprobado la LIF y por consiguiente el PEF en tiempo y forma.

### **CUADRO N.3 ARTICULO 75 VIGENTE COMPARADO CON PROPUESTA DE RECONDUCCION**

TEXTO VIGENTE. Artículo 75	TEXTO PROPUESTO. Artículo 75
La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el	Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año. En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.

Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.	
--	--

Cuadro elaborado con datos de (CPEUM, 2013) para referirse al texto vigente y (Gamboa, 2011) para la propuesta de reconducción.

Los tiempos que se establecen en esta etapa van del 8 del mes de septiembre al 15 de noviembre o al 15 de diciembre en caso de inicio de sexenio.

Los actores involucrados son: Cámara de Diputados, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) y todos los partidos que conforman el pleno de la Cámara de Diputados.

(iii) Etapa de ejecución del PEF: una vez aprobado el PEF inicia la etapa en la que se ejerce el gasto. El periodo de tiempo va del 1 de enero hasta el 31 de diciembre y los actores que participan en esta etapa son: la Administración Pública Centralizada, la Administración Pública Paraestatal, el poder Legislativo, el poder Judicial, y los Organismos Autónomos como INE y CNDH (Reyes, 2005)

(iv) Etapa de fiscalización del PEF: en México la fiscalización del gasto público se realiza en dos vertientes. La primera es denominada como la interna, que consiste en que el principal ente fiscalizado (el gobierno Federal) tiene su propio órgano fiscalizador que se llama Secretaría de la Función Pública. La externa consiste en que un poder fiscaliza al resto de los poderes. En este caso la Cámara de Diputados como integrante del Poder Legislativo tiene la facultad de pedir cuentas sobre el ejercicio del gasto público a la Administración pública federal, a los entes autónomos y al Poder Judicial. La fiscalización en México se desarrolla por medio de una

estructura institucional compleja que se caracteriza por la existencia del vigilante y el vigilante del vigilante. La fiscalización del PEF corre a cargo de la Cámara de Diputados a través de la revisión de la Cuenta Pública. Para fiscalizar los recursos públicos la Cámara se apoya en la Auditoría Superior de la Federación que tiene como principal tarea coordinar y evaluar el desempeño de la auditoría. Es decir: vigila el trabajo del vigilante. La Comisión de vigilancia cuenta con un órgano técnico llamado Unidad de Evaluación y Control cuya función es apoyar a la Comisión en su trabajo de vigilar a la Auditoría Superior de la Federación (Reyes, 2005).

### **2.5.3 Procedimiento legislativo en materia presupuestaria**

La aprobación del presupuesto sigue un procedimiento legislativo ordinario. Es decir: se requiere de una condición necesaria y una suficiente. La primera consiste en la existencia de un quórum como lo indica la CPEUM en el Artículo 63 (2013: 56) “las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”. Para el caso de la Cámara de Diputados, la condición necesaria para aprobar el PEF consiste en que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 251 legisladores. La condición suficiente se refiere a que en las votaciones se aplica el principio de mayoría absoluta para aprobar el presupuesto.

Con base al procedimiento legislativo establecido, la facultad de iniciativa del PEF es exclusiva del Ejecutivo Federal quien Presenta el Proyecto a través de la SHCP (LFP y RH, Artículo 42 fracción II)

Inmediatamente después de que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete presupuestario, turna la iniciativa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esta comisión estudia y discute en lo general y en lo particular la iniciativa para emitir un dictamen ya que el Artículo 74 de la CPEUM contempla como “facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación anual del PEF así como el análisis y la discusión del Proyecto de Presupuesto”.

Posteriormente la Comisión estudia y discute el Proyecto y da lectura al dictamen ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Después de la lectura, el pleno vota el dictamen en lo general y en lo particular. Si hay observaciones en lo general o en lo particular, se turna nuevamente a la comisión para que se estudie y se discutan tales observaciones, emitiéndose un nuevo dictamen, el cual se turna nuevamente al pleno, el cual puede regresar el dictamen a la comisión tantas veces sea necesario hasta que no exista observación en lo general ni en lo particular (Cámara de Diputados, 2006)

Una vez que el dictamen es aprobado por el pleno, en lo general y en lo particular, el Decreto de PEF se envía al Ejecutivo Federal para su sanción y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación ( Reyes, 2005 ).

En suma, el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se puede contemplar en ocho pasos que se exponen en el anexo 4.

#### **2.5.4. Marco legal que sustenta al Presupuesto de Egresos.**

El papel que juega el marco legal que rige al proceso presupuestario es un factor de gran importancia porque establece las bases de un funcionamiento ordenado, responsable, que tendrá como consecuencia la obtención de un óptimo proceso presupuestario (Guerrero y López, 1997).

En el desarrollo de cada una de las etapas del proceso presupuestal existe una legislación que las norma.

Los principales documentos normativos que inciden de manera directa en el PEF son (1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), (2) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>19</sup> y su Reglamento, (3) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y (4) la Ley de Planeación.

(1) Por lo que corresponde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2013).

El Artículo 73 constitucional menciona las facultades que posee el Congreso, para este estudio tomamos la fracción VII ya que es de nuestro interés. Este dice: “VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”.

---

<sup>19</sup> Esta ley entró en vigor en abril del 2006, en sustitución de la anterior Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En el Artículo 74, de la CPEUM contempla de manera más particular las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Se menciona lo siguiente en la fracción "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. Así mismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. 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 del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideran necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo

suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven” (CPEUM, 2013).

También se estipula en la fracción VI del mismo Artículo 74: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las entidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con la relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley” (CPEUM, 2013).

El artículo 75 de la CPEUM establece lo que pasaría en caso de no ser contemplado algún pago a los funcionarios públicos. Con incertidumbre responde a la pregunta ¿Qué pasaría si la Cámara de Diputados no aprueba el PEF?

“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 en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las

bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General. Los poderes federales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Esta propuesta deberá observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables” (CPEUM, 2013).

El artículo 126 de la CPEUM sólo menciona que lo que no esté estipulado en el Presupuesto de Egresos no será pagado.

## (2) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esta ley contiene la normatividad a la cual está sujeta la elaboración, ejercicio y registro del presupuesto federal. En ella se definen las atribuciones y funciones de los responsables de la operación de la política fiscal; se fijan los límites y alcances de la operación de las finanzas públicas y se establece la autonomía presupuestaria, definiendo los principios y reglas a que deben sujetarse las funciones de ingreso y gasto del sector público y los requisitos que deben satisfacer para su cumplimiento.

El artículo 4 de la LFPRH estipula que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluye los pagos de pasivo de la

deuda pública, inversión física, inversión financiera, así como responsabilidad patrimonial que realizan los siguientes ejecutores del gasto: Poder Judicial; Poder Legislativo; los entes autónomos; los tribunales administrativos; la Procuraduría General de la República; La Presidencia de la República; Las dependencias; Las entidades.

El artículo 41 menciona lo que debe contener el proyecto de Presupuesto de Egresos:

La exposición de motivos en la que señale: La política de gasto del Ejecutivo Federal; las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos; los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales; las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones.

El artículo 42 habla del procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos

1.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril un documento que presente los siguientes elementos:

a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el año siguiente; b) Escenarios sobre las principales variables macro económicas para el siguiente año como: crecimiento, inflación, tasa de interés, precio de petróleo; c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit.

2.-El ejecutivo federal remitirá al Congreso de la Unión a más tardar el 30 de junio de cada año la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos. Al remitir la estructura programática el Ejecutivo, por conducto de la secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

3.- El Ejecutivo federal debe remitir al Congreso, a más tardar el 8 de septiembre de cada año lo siguiente:

a) los criterios generales de política económica, la estimación del precio del petróleo mexicano que se presupuesta para el ejercicio fiscal.

b) la iniciativa de Ley de Ingresos.

c) el proyecto de Presupuesto de Egresos.

4.- La Ley de Ingresos deberá 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.

5.-El presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre.

6.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

Se deben enviar los tomos y anexos del Presupuesto con las modificaciones respectivas que conforman el Presupuesto aprobado a más tardar 20 días después de publicado el PEF en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 107 de esta misma ley habla de los reportes trimestrales, cada 30 días después de haber terminado el trimestre. Deberán contener como mínimo: situación económica, análisis sobre la producción y el empleo, precios y salarios, evaluación del sector financiero y del sector externo; situación de las finanzas públicas; la evolución de la deuda pública en el trimestre ; la evolución de los proyectos de infraestructura productiva; los montos correspondientes a los requerimientos financieros del sector público y la evolución de los proyectos de inversión en infraestructura que cuenten con erogaciones plurianuales aprobadas en términos del artículo 74 fracción IV, de la CPEUM.

- a) Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Este reglamento corresponde al ordenamiento legal mediante el cual se hace operativa la LFPyRH en materia de programación, presupuestación, aprobación,

ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales<sup>20</sup>

El capítulo I se refiere a la Programación y Presupuesto del Gasto Público.

El artículo 21 establece el principio de desarrollo integral y sustentable para el país contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo y refiere que los programas presupuestarios deberán regirse bajo el mismo principio.

La sección II trata del calendario de actividades de la programación y presupuesto. El artículo 22 es donde se establece ese calendario, quedando de la siguiente manera:

**CUADRO N.4 TIEMPO Y ACTIVIDADES DE CADA UNA DE LAS ETAPAS DE LA APROBACIÓN DEL PEF**

Mes	Actividad
Enero a marzo	Formulación de escenarios de gasto de programas prioritarios
De enero a junio	Etapa de programación
De abril al 15 de junio	Integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del PEF
De junio a julio	Etapa de presupuesto

<sup>20</sup> Véase en: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, H Cámara de Diputados, Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2006.

De junio a agosto	Elaboración e integración del Proyecto de PEF y elaboración de exposición de motivos, proyectos de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como el proyecto de LIF y de los criterios generales de política económica.
A más tardar el 8 de septiembre	Envío del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Proyecto de PEF
Día de aprobación del PEF	20 días naturales siguientes la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación
A partir de la publicación del PEF en el Diario Oficial de la Federación	10 días siguientes: se envía por parte de las dependencias y entidades su proyecto de calendario de presupuesto, comunicación de la secretaria a las dependencias y entidades de los calendarios de presupuesto autorizado. Publicación en el Diario Oficial de la Federación los calendarios de presupuesto autorizados por ramo y entidades de control directo que controlan el gasto neto total

Cuadro de elaboración propia con datos extraídos del Manual Sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal (1997).

En el Capítulo II se refiere a la aprobación. El artículo 63 mandata que cuando sean presentados la LIF y el proyecto de PEF, se podrá acordar reuniones de trabajo, integración de documentos o información que faciliten el avance en el proceso de discusión y aprobación por parte del Congreso de la Unión. Además si se solicitara cualquier información de LIF o PEF se proporcionará por conducto de la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público. En coordinación con la secretaría de Gobernación darán la mencionada información a quien lo requiera.

### 3).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley establece las bases organizacionales de la administración Pública Federal y las atribuciones de cada Secretaría de Estado y los Departamentos Administrativos (Guerrero y Patrón, 1997).

En el título segundo alude a la Administración Pública Centralizada. En el Capítulo II. De la competencia de las Secretarías de Estado, se mencionan las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el artículo 31 menciona que a la SHyCP le corresponde proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal; formular el programa del gasto público federal y el Proyecto de PEF y presentarlos a consideración del Presidente; llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados; vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

### 4).- Ley de Planeación.

Esta ley define las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauza las actividades de la Administración

Pública Federal. Así mismo contiene las bases para que Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable (Guerrero y Patrón, 1997).

### **CAPÍTULO 3**

## **LA APROBACIÓN DEL PEF EN EL CONGRESO MEXICANO BAJO CONTROL MAYORITARIO Y PROCESO DE CAMBIO**

En este capítulo se revisa la organización formal del Congreso y la evolución del mismo en el tiempo. Se describe su integración, sus atribuciones y en particular se fija la atención en las comisiones parlamentarias. También se expone evidencia documentada para conocer cómo era el trabajo de la Cámara de Diputados en un contexto de control mayoritario ejecutado por el PRI. A partir de esta óptica se explica, cómo se reflejaba el control mayoritario del PRI sobre el diseño y la aprobación del PEF. También se muestra cómo es que la integración del Congreso evolucionó hacia la pluralidad y qué efectos tiene ese cambio sobre la aprobación del PEF. Por último se describe cómo es la relación entre los órganos encargados de la aprobación del PEF durante el periodo que se conoce como la alternancia (a partir de las elecciones presidenciales del año 2000). Todo esto se hace con la finalidad de ir conociendo cómo fue la evolución de la aprobación del PEF para ir entendiendo los precedentes inmediatos de su aprobación en la LXI legislatura.

### **3. 1. Aspectos relevantes que definen la integración, organización y funcionamiento del poder Legislativo Federal mexicano.**

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, el cual está organizado en dos Cámaras, la de Diputados y Senadores (CPEUM, Artículo 50, 2013).

Durante el periodo que comprende de 1824 hasta la constitución de 1917, se tiene registrado que sólo durante un breve periodo dejó de existir el Senado. La constitución de 1857 llegó a establecer como única depositaria de la función legislativa a la Cámara de Diputados (Valadés, 1978).

Las razones que tuvo el Congreso constituyente de 1856-57 para suprimir al Senado fueron básicamente dos: (1) se consideró que este cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional y, (2) se pensó que al suprimir al Senado se fortalecería, equilibraría y entenderían mejor las relaciones entre el Ejecutivo y el poder Legislativo, además se aumentaría el poder político que era restado por la dicotomía bicameral (Valadés, 1978).

Al restablecerse el Senado en 1874 se le restringió la atribución de intervenir en la aprobación del presupuesto. Este suceso no fue una omisión accidental, puede ser explicado porque con el restablecimiento del Senado se pretendía disminuir el poder de los Diputados y éstos no cedieron en lo que consideraban como una facultad de enorme importancia, que es la aprobación del PEF. La Cámara de Diputados conservó el poder de determinar el Presupuesto anual de Egresos sin la intervención del Senado (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001).

a) De la integración del Congreso

La Cámara de Senadores está integrada por 128 Senadores. 64 representantes son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, es decir: 2 por cada estado de la República y el DF. 32 por el principio de primera minoría, es decir: 1

por cada Estado y Distrito Federal. Y 32 por principio proporcional es decir, 1 por cada Estado y Distrito Federal (CPEUM, 2013).

La Cámara de Diputados está integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria y 200 por principio de representación proporcional de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (CPEUM, 2013).

b) De la ubicación.

Se ubican las dos Cámaras en un mismo lugar y no pueden trasladarse a otro lugar sin que antes convengan en la trasladación en tiempo y modo de hacerlo. Se debe designar un mismo punto para la reunión de ambas Cámaras (CPEUM, Artículo 68).

c) De la organización

El Congreso tiene indicado en la CPEUM que se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones y a partir del primero de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

El primer periodo no podrá excederse del 15 de diciembre. Quedando entonces el periodo de sesiones del primer periodo comprendido del 1 de septiembre al 15 de diciembre. En caso de que el presidente tome su encargo el primero de diciembre el primer periodo ordinario se podrá extender hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo queda comprendido del 1 de febrero hasta el 30 de abril.

Ninguna de las Cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra (CPEUM, Artículo 66).

Los periodos de sesiones quedan explicados en el siguiente cuadro.

#### **CUADRO N.5 PERIODOS DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Sesión	Inicio	Fin	Año de nuevo sexenio
1 periodo	1 septiembre	15 noviembre	31 diciembre
2 periodo	1 febrero	30 de abril	

Cuadro elaborado con datos extraídos de CPEUM, 2013.

En el Congreso bicameral mexicano existe la norma de la no reelección consecutiva en un periodo inmediato, ni Senadores ni Diputados pueden ser reelegidos en el periodo inmediato. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia en cada una de ellas de más de la mitad del número total de sus miembros.

A causa de lo mencionado en el párrafo anterior surge la pregunta ¿Qué es lo que se lleva a cabo en el tiempo que transcurre en esos periodos? Durante esos periodos el Congreso mexicano se ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presentan de la resolución de los demás asuntos que corresponda a cada una de las Cámaras (CPEUM, artículo 65).

Por motivos de limitación del tema de aquí en adelante se tratará sólo a la Cámara de Diputados puesto que ésta es la que ejerce todo lo referente a nuestro objeto de estudio que es el PEF.

d) De la Mesa de Decanos

La Cámara de Diputados cuenta con la Mesa de Decanos que se encarga de conducir la sesión constitutiva, para la toma de protesta de los que integrarán la legislatura. Una vez constituida la Cámara se instala la Mesa Directiva; ésta es elegida por el pleno con las dos terceras partes de los diputados presentes (LOC, 2013).

e) De los Grupos Parlamentarios

Dentro de la Cámara de Diputados existe lo que se conoce como grupos parlamentarios que en su definición más puntual se define como el conjunto de Diputados según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Un grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco Diputados y sólo puede haber uno por cada partido político nacional. Los grupos parlamentarios con base a la similitud de sus agendas o en la comunicación de sus principios ideológicos pueden formular acuerdos que se traducen en la conformación de mayorías parlamentarias (LOC, 2013).

f) De la Junta de Coordinación Política

Otro componente de la Cámara de Diputados es la denominada Junta de Coordinación Política. Está integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario y es la expresión de la pluralidad de la Cámara, por lo tanto es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos, para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que legalmente le corresponde (LOC, 2013).

#### g) De las Comisiones

Sobre el tema de las comisiones debo argumentar que son órganos constituidos por el pleno que a través de la elaboración de dictamen, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara de Diputados cumpla sus atribuciones constitucionales y legales (LOC,2013).

Nacif (2000) las define como paneles especializados para la discusión y el análisis de las iniciativas. Constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas. Hacen el trabajo preparatorio que las mayorías en el pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración.

Las comisiones tiene las siguientes tareas: de dictamen legislativo, de información, de control evaluatorio conforme al artículo 93 constitucional, de opinión, de investigación (RIC artículo 146). Es decir, además de elaborar su programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de sus actividades, mantener un archivo de los asuntos que les fueron turnados y sesionar cuando menos una vez al mes deben

resolver los asuntos que la Mesa Directiva les turne emitiendo un dictamen para resolver las iniciativas y proyectos turnados según el artículo 45 (LOC, 2013).

Las dos comisiones económicas más importantes son las de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Hacienda y Crédito Público (Hernández, 1998)<sup>21</sup>

De las comisiones mencionadas anteriormente pondremos especial énfasis en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública ya que es en la cual se dirimen los asuntos que tienen que ver con el Presupuesto Público.

Según el artículo 43 (LOC, 2013) la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública puede estar constituida por más de treinta miembros y puede que se agrande con la finalidad de incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya

---

<sup>21</sup> La Cámara de Diputados cuenta con las comisiones ordinarias siguientes:

Agricultura y Sistemas de Riego; Agua Potable y Saneamiento; Asuntos Frontera Norte; Asuntos Frontera Sur-Sureste; Asuntos Indígenas; Asuntos Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Cambio Climático; Ciencia y Tecnología; Competitividad; Comunicaciones; Cultura y Cinematografía; Defensa Nacional; Deporte; Derechos de la Niñez; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Municipal; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Ganadería; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Infraestructura; Justicia; Juventud; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Pesca; Población; Presupuesto y Cuenta Pública; Protección Civil; Puntos Constitucionales; Radio y Televisión; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transparencia y Anticorrupción; Transportes; Turismo, y Vivienda (LOCG,2013).

alcanzado a integrarse en razón de su producción y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional.

Lo que se conoce como la Junta de Coordinación política toma en base a la pluralidad representada en la Cámara de Diputados y formula las propuestas correspondientes, con base al criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones (LOC, 2013).

La misma Junta de Coordinación política también postula a los diputados que deban presidirla. Al hacerlo cuida que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios de tal manera que se refleje la proporción que representen en el pleno y toma en cuenta la experiencia legislativa de los diputados (LOC, 2013).

### **3.2. El Congreso mexicano y el control mayoritario**

La autoridad presidencial en México emanó de la hegemonía del PRI en todos los ámbitos de gobierno. El enorme poder del presidente en el ámbito presupuestal, observado hasta los años ochenta, se explica por el control unipartidista de varias instituciones políticas (Díaz y Magaloni, 1998).

Lujambio (1996) presenta estudios sobre la Cámara de Diputados, en éstos se postulan cinco variables que explican de forma puntual la debilidad del Poder Legislativo en el periodo de control mayoritario. Estos documentos mencionan que la primer causa que limitó al poder Legislativo fue que un solo partido penetra las

arenas constitucionales Ejecutiva y Legislativa. La segunda es que el liderazgo de dicho partido no reside en su bancada parlamentaria, ni en su comité Ejecutivo sino en el presidente de la República en turno. La tercera se refiere a la reforma constitucional de 1933 donde se prohíbe la reelección presidencial, de gobernadores de los estados y para periodos inmediatos, la de presidentes municipales, legisladores estatales, senadores y de diputados federales. La cuarta remite a que el presidente era jefe de una coalición política ganadora que no se enfrentaba con competencia en las elecciones mexicanas y la quinta pero no menos importante que las mencionadas anteriormente es que las bancadas del PRI en las dos Cámaras del Congreso conquistaban el 50% más 1 de los escaños para aprobar leyes secundarias y el 66% de los escaños (es decir, dos terceras partes) para reformar la constitución lo cual tenía como efecto el no necesitar de negociaciones con las fuerzas de oposición para ver aprobadas sus iniciativas.

En el cuadro que se presenta en el anexo 5, se puede observar que en la Cámara de Diputados la sobre representación del PRI fue evidente, al tener el número de legisladores necesarios para aprobar leyes secundarias y en los presidentes de la comisión encargada de revisar, discutir y analizar el PEF.

Es hasta la legislatura LVII cuando el PRI necesita considerar a los partidos de oposición para poder formar mayorías que permitan aprobar leyes (como se observa en el cuadro del anexo 5).

Con la implementación del presidencialismo mexicano los arreglos institucionales informales entre el presidente y su partido (PRI) lograron imponerse por encima del diseño institucional dando como resultado inhibir los pesos y contrapesos del sistema presidencial como: el esquema formal de distribución de competencias entre federación, los Estados y los Municipios; las facultades de los Estados se redujeron y se trasladaron hacia la federación, depositándolas en el Congreso de la Unión (Molinar y Swaan, 2002).

Puesto que en México el presidente fue de facto líder del partido mayoritario se fueron creando instituciones y prácticas partidistas en el interior de la Cámara de Diputados que aseguraban que las iniciativas presidenciales de PEF fueran aprobadas sin cambios (Díaz y Magaloni, 1998). Nacif (2012) afirma que el presidente como líder de facto del PRI fue capaz de influir en las decisiones del Congreso en una forma mucho más contundente de lo que ningún poder constitucional le hubiese permitido.

El PRI mantuvo sin interrupción el control sobre las posiciones más importantes de la política mexicana a lo largo de setenta años gracias a la gran coalición que formó, como se puede observar en el cuadro presentado con anterioridad (Nacif, 1997).

En términos de Panebianco el PRI logró estructurar una “coalición dominante” misma que le permitió funcionar durante más de cuatro décadas (1946-1982)<sup>22</sup> sin contratiempos. Fueron varios los factores que se combinaron para hacer de la gran

---

<sup>22</sup> Fue en la elección de 1988 cuando el PRI perdió la mayoría de dos tercios del Congreso.

familia revolucionaria una élite unida y cohesionada. Situación que se traduce en la abdicación del Congreso tanto en materia legislativa como presupuestaria (Reyes, 2005).

Como es de recordarse, el control del PRI sobre el Congreso se inicia porque ganó casi todas las elecciones, al menos hasta principios de la década de los ochenta. Este hecho le permitió disponer de una amplia reserva de incentivos selectivos y colectivos para distribuir entre sus elites dirigentes, gobernadores y bases de apoyo (Reyes, 2005). El presidente recibía apoyo suficiente (es más estaba sobre representado en términos de Lujambio) para lograr ver aprobadas sin apuros sus iniciativas o proyectos de presupuesto ya que los actores involucrados pertenecían al PRI y ese partido contaba con la mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados incluida la presidencia de la comisión a la que le compete el dictamen de la iniciativa de PEF.

Un factor determinante que hizo que las mayorías en el Congreso aprobaran las iniciativas del presidente de forma inmediata y sin modificaciones importantes es lo que Benito Nacif menciona como la “no reelección consecutiva de los cargos legislativos”. Esta situación potencializó la capacidad de influir en la nominación de candidatos y de controlar los puestos del Congreso por parte del PRI (Nacif, 1997).

Es decir, la rotación sistemática de cargos vino a imposibilitar el desarrollo de carreras internas en la Cámara de Diputados, hizo de la promoción “externa” un objetivo de gran importancia para sobrevivir en la política. Esta rotación de cargos

brindó la pauta para castigar o premiar a políticos que obedecieran a los dictados del PRI y del Presidente ya que él era reconocido como líder del partido. En términos de Manuel Villa (1996) “durante el predominio del PRI en los ámbitos del Congreso, fue rentable simular obediencia a normas y reglas, las ventajas de esta acción fueron considerables y de una u otra manera convenían a intereses generales y compartidos en los que se satisfacían también intereses particulares”. Este hecho hacía a los políticos vulnerables y dependientes de la dirigencia del partido de la Revolución. Este gran fenómeno se puede decir que sigue estando vigente en la vida interna del Congreso mexicano pero ahora en un contexto plural, es decir, los miembros de las comisiones obedecen a las dirigencias de sus partidos, liderazgos, o a algún actor dentro de la informalidad, como más adelante se revisará.

Díaz y Magaloni (1998) argumentan que las instituciones y prácticas partidistas estaban íntimamente relacionadas con el sistema de control sobre las nominaciones y las estructuras de comisiones que llevaron a que las iniciativas presidenciales fueran rara vez analizadas y menos aún rechazadas por los Diputados

Durante el contexto de control mayoritario existieron pocas ocasiones en que los candidatos opositores conseguían llegar a la Cámara de Diputados. No obstante la no reelección consecutiva acababa con sus carreras (Nacif, 1997) lo que ocasionaba que la oposición no representara ni el más mínimo obstáculo para la aprobación de iniciativas que el ejecutivo deseaba.

Alicia Hernández (1998) comenta al respecto que al instaurarse la no reelección en la Constitución, se formó un fuerte consenso de la sociedad política en torno a la presidencia, las fuerzas políticas accedían a transferirle una enorme cuota de poder bajo el entendido de que su mandato no excediera los seis años.

El acontecimiento anteriormente mencionado (el efecto de mayoría) también se vio reflejado en las comisiones permanentes como parte del Congreso. Los integrantes de las mencionadas comisiones eran en su mayoría de afiliación priista. Así un partido altamente disciplinado como lo era el PRI y liderado por el presidente daba como resultado un Congreso controlado por el PRI y por el presidente como líder de facto.

Como las comisiones parlamentarias operan bajo el principio de mayoría, los dictámenes deben tener la firma de la mitad más uno de los integrantes de la comisión antes de ser enviados al pleno para el debate y aprobación. Es lógico pensar que las carreras de los diputados que conforman las comisiones dependen de si se disciplinan al líder de facto de su partido para ser promovidos a más puestos de representación. Entonces éstos sin lugar a dudas aprobaban de manera pronta y sin modificaciones las iniciativas y el PPEF que el presidente enviaba. Benito Nacif puntualiza que durante el tiempo en que la Cámara de Diputados estuvo controlada por el PRI, se esperaba que los presidentes de las comisiones sirvieran como portavoces de sus fracciones parlamentarias en aquellos asuntos que caían dentro de la jurisdicción de la comisión, y se encargaran de “pastorear” las iniciativas hasta su aprobación final en el pleno (Nacif, 2000).

Una vez apuntada la hegemonía del PRI en el gobierno así como en el Congreso y en todas las comisiones me interesa matizar cómo era la formación de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública bajo control mayoritario. Al respecto debo mencionar que como la CPCP es de suma importancia para el gobierno el proceso interno para designar al presidente y a los miembros de las comisiones era una decisión consultada, promovida, con el secretario correspondiente, en última instancia era decisión también del presidente así como del líder de la Cámara y del secretario del ramo (Hernández, 1998).

Para la elección del presidente de la CPCP se nombraba a alguien que tuviera el respeto de los priistas miembros de la comisión, pero sobre todo a alguien con conocimientos, con experiencia en materia económica y financiera.

Existían largas y constantes negociaciones para determinar quiénes serían los que conformarían parte de las comisiones. Se dice que por varios días se encerraba el liderazgo de la Cámara con los coordinadores de los sectores para discutir sobre una representación proporcional adecuada. Los sectores como el obrero, campesino y popular peleaban férreamente su presencia en las comisiones. Algo que vale la pena mencionar es que a pesar de las intensas negociaciones internas, en el pleno todo era formalidad puesto que se montaba o celebraba un rito o una ceremonia en la que se daban a conocer todas las propuestas de los miembros de la comisión que tienen que ser aprobados por el pleno para legitimar los nombramientos. Una vez aprobada la composición de la comisiones se instalaban, después se votaba por el presidente que ya estaba previamente convenido. Luego

se votaban las secretarías donde el PAN y PRD lograban colar a muy pocos miembros, pero el PRI siempre se cuidó de ser mayoría. En el pasado, el dirigente del grupo parlamentario del PRI y su círculo cercano<sup>23</sup> estaban a cargo de conducir las iniciativas en las comisiones. Para lograrlo se daban a la tarea de ejercer presión sobre los presidentes de las comisiones como también mantener una supervisión cercana sobre el manejo de las iniciativas del ejecutivo. La dirigencia del PRI tenía todo el poder para saltarse a los presidentes de las comisiones que no cooperaban y a remover a los presidentes de las comisiones que se atrevieran a desafiar la línea del partido. Tanta era la discreción del manejo de asuntos que la oposición se quejaba de que como sus firmas no eran necesarias para que las iniciativas pasaran al pleno ellos ni siquiera se enteraban del contenido (Nacif, 2000).

Otro procedimiento informal en los temas financieros consistía en que cuando un miembro de alguna comisión no estaba de acuerdo con cierta parte de una legislación o del presupuesto mismo, se negociaba con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tras bambalinas, y luego al llegar a un acuerdo, el pleno simplemente aprobaba un proyecto que ya no era igual a la iniciativa original, sino que incorporaba los resultados de la negociación (Díaz y Magaloni, 1998).

---

<sup>23</sup> A ese grupo cercano se le denominaba la burbuja.

En razón de que la Comisión de Hacienda estuvo controlada hasta 1997 por diputados priistas es seguro que la Secretaría de Hacienda podía acordar un presupuesto con los miembros de su mismo partido antes de enviarlo al Congreso con la seguridad de ser aprobado (Díaz y Magaloni, 1998).

Ugalde (2000) ofrece datos concretos sobre lo anteriormente mencionado. La Comisión de Programación y presupuesto no hacía la labor correspondiente, es decir: cuando esa Comisión era presidida por miembros del PRI, el dictamen que emitía siempre solicitó (hasta 1997) la aprobación del presupuesto con pocas modificaciones y sin enfrentar oposición.

Como el control del PRI se mostraba de una forma tan evidente no es difícil concluir que las iniciativas que tenían que ver con asuntos políticos y de materia económica se vieron aprobadas en su mayoría y sin modificaciones importantes. Como lo apunta Nacif (2000), mientras la Cámara estaba controlada por el PRI los partidos de oposición no podían evitar que las dirigencias de las fracciones parlamentarias de ese partido manejaran las actividades legislativas de las comisiones con un alto grado de centralización.

Debido al contexto descrito en los párrafos pasados, se puede decir que la afirmación de Díaz y Magaloni al decir “durante el presidencialismo mexicano el Ejecutivo ha usurpado todo el poder legislativo del Congreso” no es totalmente correcta. Debo mencionar que no es que el Ejecutivo usurpara todo el poder legislativo, el legislativo tenía su poder de rechazar o aprobar, lo que sucedía

realmente es que todo se realizaba en familia (por llamar de alguna manera a esa confianza y obediencia de la autoridad del padre. En este caso el padre es el líder del partido mayoritario) es decir, de una forma diferente ya que las decisiones y los acuerdos se daban a discreción y previamente acordados, conducidos para liberar las iniciativas del Ejecutivo. El proceso de deliberación era el institucional sin perjudicar lo estipulado en la Constitución. Lo importante a destacar es que los arreglos informales, los tratos personales, la disciplina, el empeño de la palabra operó de una manera eficaz durante la hegemonía del PRI.

Es por ello que la influencia legislativa que ejerció el Congreso sobre las iniciativas del Ejecutivo es nula en el tiempo de oro del presidencialismo mexicano. Según Díaz y Magaloni (1998), entre 1960 y los años 1979 no se realizaron enmiendas al presupuesto, conforme se fue pluralizando la configuración de la Cámara la dinámica fue cambiando, en el siguiente cuadro se puede observar lo anteriormente mencionado.

**Cuadro N 6. Porcentaje de modificación al PEF durante el periodo que comprende el año 1960-2012.**

<b>% de modificación al PEF</b>	<b>Año</b>
0	1960
0	1961
0	1962
0	1963
0	1964
0	1965
0	1966
0	1967
0	1968

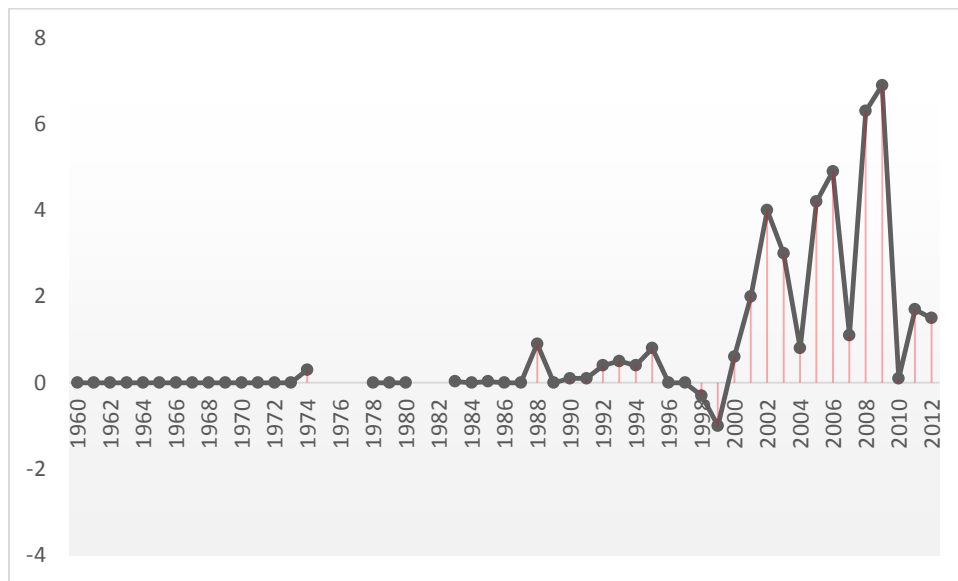
0	1969
0	1970
0	1971
0	1972
0	1973
0.3	1974
	1975
	1976
	1977
0	1978
0	1979
0	1980
	1981
	1982
0.03	1983
0	1984
0.03	1985
0	1986
0	1987
0.9	1988
0	1989
0.1	1990
0.1	1991
0.4	1992
0.5	1993
0.4	1994
0.8	1995
0	1996
0	1997
-0.3	1998
-1	1999
0.6	2000
2	2001
4	2002
3	2003
0.8	2004
4.2	2005
4.9	2006
1.1	2007

6.3	2008
6.9	2009
0.1	2010
1.7	2011
1.5	2012

Cuadro elaborado con datos de Cayeros y Magaloni (1998) del año 1960 -1994, Carpio (2008) del año 1995-2005. Del año 2006 -2012 y 1997 fue de elaboración propia con datos extraídos del DOF y gaceta parlamentaria correspondiente.

Los datos expuestos en el cuadro anterior se presentan en la gráfica siguiente para su mejor visualización.

### GRÁFICA N.3 INFLUENCIA LEGISLATIVA AL GASTO NETO TOTAL DEL PEF 1960 - 2012



Gráfica elaborada con datos de Cayeros y Magaloni (1998) del año 1960 -1994, Carpio (2008) del año 1995-2005. Del año 2006 -2012 y 1997 fue de elaboración propia con datos extraídos del DOF y gaceta parlamentaria correspondiente.

Debo mencionar que los datos de Cayeros y Magaloni fueron adaptados a los intereses de este trabajo ya que ellos mencionaban que la unidad 1 correspondía a cero influencias legislativa, en este trabajo se toma el cero como base para indicar que no existe influencia legislativa para los montos totales del PEF.

La gráfica anterior presenta un indicador sobre la existencia de influencia legislativa en el Gasto Neto Total de los PEF(1960-2012). Si el valor de la gráfica es cero, esto significa que no hubo diferencia entre el PPEF del Ejecutivo y el PEF aprobado.

Claramente se observa que durante la década de los sesenta hasta la década de los ochenta, la constante fue que la influencia legislativa estaba suspendida.

Para la década de los noventa la situación de la influencia legislativa cambió. Como ya mencionamos en capítulos anteriores, en 1997 el partido oficial perdió la mayoría en el Congreso. Durante los primeros diez años del nuevo milenio, la influencia legislativa se visualiza más activa esto puede ser explicado debido a que el PEF se aprueba bajo la configuración de un gobierno sin mayoría lo cual originó la reactivación de la negociación para aprobar las finanzas públicas, bajo esta misma lógica observamos que el PEF de la LXI Legislatura fue aprobado.

Antes de 1997<sup>24</sup> la CPCP siempre estuvo presidida por un miembro del PRI ya que ningún miembro de la oposición participaba en ella como presidente o secretario. De 1991 a 1997 la directiva aumentó de tamaño al unirse más secretarios pero el presidente siguió siendo un miembro el PRI (Ugalde, 2000). Este hecho es una razón suficiente para comprender que los dictámenes elaborados solamente reflejaban los puntos de vista del titular del Ejecutivo y de su partido. En consecuencia, los Diputados de la escasa oposición votaban en contra del proyecto de presupuesto al no ver incluidas sus demandas en el dictamen que se sometía a votación sin lograr modificaciones importantes en los documentos (Ugalde, 2000).

---

<sup>24</sup> Es decir durante las siguientes legislaturas: XLV, XLVI, XLVII, XLVIII, XLIX, L, LI, LII, LIII, LIVS, LV, LVI.

Otra huella que deja rastro del control mayoritario que se ejercía en el Congreso mexicano es lo referente a los tiempos previstos para la aprobación del PEF.

El tiempo realmente previsto para el análisis, discusión y aprobación del PEF es de gran importancia ya que durante este tiempo el Poder Legislativo en general y sus comisiones ordinarias en particular deben ejercer un adecuado análisis y deliberar acerca del gasto público y de políticas públicas fundamentales para el beneficio de la sociedad ( Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001).

La pregunta obligada es: ¿Cuánto tiempo se requería para aprobar un Presupuesto de Egresos de la Federación, dónde la Cámara encargada de ese proceso desempeñaba el papel de oficina de aprobación de los dictados del Presidente? Como respuesta, podría decirse que bajo control mayoritario ejercido por el PRI el tiempo requerido para la aprobación del PEF era muy corto (era de 30 días y 15 días en año de cambio de nuevo presidente). La respuesta refleja que durante la hegemonía del PRI la verdadera discusión, negociación y análisis para deliberar sobre el PEF estaba suspendida en el Congreso.

Desde una perspectiva comparada<sup>25</sup> México presentaba a todas luces uno de los períodos más cortos para el análisis y aprobación del presupuesto por parte del Legislativo. Para una mejor comprensión podemos observar el cuadro siguiente:

---

<sup>25</sup> La comparación es con países de América Latina.

**CUADRO N. 7 TIEMPOS ESTIPULADOS PARA LA APROBACIÓN DEL PEF EN PERSPECTIVA COMPARADA**

País	Artículo constitucional donde se sustenta	Tiempo estimado para el análisis, discusión y aprobación del PEF
México	74	Caso 1=30 días Caso 2= 15 días
Colombia	346	90 días
Costa Rica	178	90 días
Chile	64	60 días
Ecuador	258	Caso 1= 90 días Caso 2= 120 días
El Salvador	163	90 días
Guatemala	183	120 días
Panamá	179, 7 y 263	Caso 1= 90 días

		Caso 2=40 días
República Dominicana	33 y 55, 22	120 días
Uruguay	214	45 días

Cuadro elaborado con datos de (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001) \*caso 1 significa que es en un año normal, caso 2 se refiere a un año cuando se inicia un nuevo presidente.

En suma, la Cámara de Diputados al ser configurada bajo el contexto de mayoría del partido del presidente (PRI), suspendió el papel que la Constitución le confiere como principal contrapeso al Poder Ejecutivo en lo relacionado a la aprobación del PEF. Por tal motivo la discusión, análisis y negociación del PEF no existía de una forma rigurosa lo cual conduce a que los tiempos de aprobación determinados por la Constitución son relativamente cortos y mientras el control mayoritario estaba vigente, esta norma funcionaba a la perfección y al configurarse un gobierno dividido la discusión análisis y negociación para lograr la aprobación del PEF, requirió de más tiempo para su aprobación.

### 3.3 El Congreso mexicano y el cambio

Como mencionamos en un determinado momento dentro de este trabajo, Jeffrey Weldon (2002) postuló que el poder dominante del presidente de México en el periodo considerado como “presidencialismo mexicano” se basaba en cuatro condiciones imprescindibles y consideró que si una de ellas faltara entonces el poder del presidente comenzaría a quebrarse. Cuando se pierde el control

mayoritario del PRI en el Congreso se produce como efecto inevitable que el presidente comenzó a perder su fuerza. En el siguiente apartado trataremos el tema del desgaste del control mayoritario, describiendo el proceso de cambio y mostraremos sus huellas tanto en las leyes como en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El crecimiento de la oposición cambió el balance de poder en el Congreso y el papel del Poder Ejecutivo para incidir en la Cámara de Diputados. El desarrollo de un sistema de partidos competitivo minó las condiciones que hicieron posible la práctica “metaconstitucional” de una presidencia dominante. La democratización del Congreso eliminó una de las condiciones necesarias para la concentración del poder dentro de un régimen presidencial mexicano. El gobierno unificado (Nacif, 2012).

Molinar y Swaan (2002) lo expresan así: los cambios produjeron una profunda revitalización de las instituciones constitucionales cuyo funcionamiento había sido disminuido. El sistema de partido hegemónico fue cediendo paso a un sistema de pluripartidismo moderado.

Conforme la hegemonía de un solo partido fue disminuyendo, los poderes metaconstitucionales del presidente también. La transformación del sistema de partidos que tuvo lugar entre 1988 y 1997 fue la principal fuente de cambio en la práctica constitucional. El PRI perdió su posición hegemónica y dio paso a un sistema de partidos competitivo. La oposición principalmente experimentó un

crecimiento sustancial, tanto en la votación nacional como en el número de escaños del Congreso (Nacif, 2012)

Es preciso mencionar que de 1963 a 1996 se llevó a cabo un arduo proceso de reingeniería electoral que incluyó nueve reformas importantes que dan pie a la liberalización y la pluralización política. Esta liberalización y pluralización arrancan en la periferia, en la provincia (en un Municipio del Estado de Michoacán), para después extenderse hacia el centro y a la propia federación (Molinar y Swaan, 2002). Gradualmente la propensión a la alternancia se dirigió a los órganos políticos federales empezando con el Congreso y dejando para poco más tarde la presidencia

Para reforzar el párrafo anterior considero que el punto más destacado que ayudó a que la vida interna del Congreso ya no fuera como en el pasado es sin duda alguna las reformas políticas y electorales. La ley electoral de 1977 marcó el cambio cualitativo. Primero se dividió al país en 300 distritos electorales en donde cada partido presentaba candidatos que se elegían por mayoría relativa, cualquiera que fuese su población. Se mantenía el principio de que a cada entidad federativa se le garantizaba el mínimo de diputados. Lo importante es que la representación proporcional introdujo a 100 diputados elegido por este método, con salvedad de que el partido político que lograba 60 curules por la vía mayoritaria no tenía derecho a la cuota proporcional (Hernández, 1998).

El régimen de representación proporcional reforzó el sistema mixto y abrió el acceso a los partidos minoritarios a la cámara baja. La composición de la Cámara baja se enriqueció, al encontrarse representados nuevos segmentos de la sociedad. Las reformas de 1977 en materia electoral modificaron los artículos siguientes de la Constitución Federal: 6, 41,51,52,53,54,55,60,61,65,70,73,76,93,97,115 y en 1983, 1995 y 1996 se profundizaron las reformas y se sentaron las bases del cambio político que hoy se vive, de hecho este suceso fue sin duda fundamental para la apertura democrática en México (Hernández, 1998).

Donde se puede observar el cambio que ocasionó el cúmulo de reformas es en 1988 en donde se configuran las tres fracciones históricas: PAN como centro derecha, con la representación nacional en la Cámara de Diputados del 20.2% (101 curules); el PRI como otra de centro, con 52% (260 curules) y la de centro izquierda (PRD) y demás con el 27.8 % (139 curules) (Hernández, 1998).

Este hecho constata que las reformas políticas dieron comienzo a un renovado proceso de participación, que se traduce en la representación en la Cámara de Diputados en un sustancial incremento en la participación de los partidos de oposición.

En términos pecuniarios los efectos del cambio fue que en 1982 se observan enmiendas a los montos totales de las iniciativas presidenciales, que generalmente involucran aumentos respecto a los montos originalmente solicitados (Díaz y Magaloni, 1998). Es de reconocerse que las mencionadas modificaciones son

superficiales, no de gran trascendencia, pero son útiles para detectar el punto de inflexión de las iniciativas bajo control mayoritario. En la gráfica previa se observa cómo es que no existe grado de influencia legislativa a las iniciativas del Presidente. En el cuadro que a continuación se presenta se observa ya algunas modificaciones “superficiales” a las iniciativas del Ejecutivo.

**CUADRO N 8. ENMIENDAS AL PROYECTO DE PRESUPUESTO, 1983- 1996**

Año	En las cantidades de los gastos originales	Modificaciones de redacción o formato
1983	Rubro 23 disminuye 0.8%	El Presupuesto del Poder Legislativo es presentado por separado
1986	Rubro 23 aumenta 0.9% Articulo 2 aumenta 0.12% Articulo 6 disminuye 0.1%	Reclasificación de rubros presupuestarios (Instituto Mexicano de Comercio Exterior)
1988	Articulo 2 disminuye 9.8% Articulo 3 aumenta 2.9% Articulo 4 disminuye 2.8 % Articulo 6 disminuye 6.1%	No

	Artículo 7 disminuye 15%	
	Cambios al presupuesto de varias entidades públicas y descentralizadas	
1990	Artículo 2 disminuye 0.01%	Cambios de redacción
	Artículo 4 aumenta 5.2%	
1992	Artículo 2 disminuye 0.05%	Cambio de formato
	Artículo 4 aumenta 17.5%	Reclasificación del Presupuesto del Poder Legislativo y del IFE
1994	No	Cambios a la redacción
1996	No	Cambio al formato

Cuadro elaborados con datos de Ugalde (2000).

En México a finales de los ochenta se inicia una nueva vida política, el tema central del debate es la democracia, es decir, que el viejo sistema cambie. Dentro de la pluralidad de esos años el disenso es normal porque eso implica la diversidad. También existía una idea significativa, ésta responde al valor de la democracia como un credo en común (Villa, 1996). En la década de los noventa se dieron los pasos más decisivos siendo así que para 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta de los asientos legislativos de la Cámara de Diputados. Ese hecho trajo consigo notables consecuencias en la dinámica de la política mexicana.

Es importante señalar que como consecuencia a esos cambios alcanzaron todos los niveles de gobierno y hubo cambios significativos en las legislaturas estatales y en los municipios que alentaron nuevos caminos democráticos (Hernández, 1998).

Ya para el arribo de Salinas al gobierno, era más que evidente la crisis del presidencialismo mexicano, teniendo como consecuencia un final de gobierno conflictivo debido a la decadencia de un presidencialismo omnímodo (Villa, 1996).

Uno de los efectos de la descomposición del viejo sistema es la generación de micro fuerzas, de micro escenarios de lucha y de liderazgos protagónicos que se intensifican debido a la apertura del apego al derecho y al formato de democracia como gobierno que se configuraba (Villa, 1996).

Otro factor de importancia que condujo a la decadencia del presidencialismo mexicano es sin duda la renuncia de Zedillo como líder del PRI. Este hecho potencializó el cambio de la vida política del país<sup>26</sup>, a partir del gobierno de Ernesto Zedillo la contienda se traslada a un espacio público, abierto, visible y conocido por todos. Ahora se debe contender en el Régimen, dentro del espacio de leyes e instituciones y con propuestas claras con compromisos definidos y exigibles y sobre todo con recompensas y castigos de los ciudadanos en periodos bien definidos de rendición de cuentas como son las elecciones. El ex presidente Ernesto Zedillo decide no más atenerse de los recursos tradicionales utilizados por sus antecesores

---

<sup>26</sup> Recordemos que la configuración del presidencialismo mexicano contaba con las cuatro condiciones básicas explicadas en el capítulo 1. Si se pierde una de esas condiciones el fenómeno del presidencialismo se debilita.

(según su lógica ya no podría utilizar esos recursos porque se encontraban agotados. Por ello es comprensible la decisión que tomó en esos momentos). Él se dirigió a trasladar las negociaciones a la zona por excelencia del régimen, es decir al Congreso. Así mismo procuró llevar la negociación entre partidos a la luz pública, a zonas abiertas del Ejecutivo (Villa, 1996).

En este periodo de proceso de cambio el costo de la transición que originó el llevar la contienda política de la zona oscura a la zona institucional del régimen fue la turbulencia entre los partidos políticos. Estos optaron por atrincherarse en sus zonas de seguridad no descuidando en ningún momento sus intereses ya que el problema de esos días era la atomización de fuerzas, ante un gobierno de dificultades evidentes (Villa, 1996).

Para redondear la idea de la pérdida de la mayoría priista se encuentra la evidencia del proceso de democratización del Congreso. A partir del resultado de las elecciones intermedias de 1997 donde el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, ésta adquirió mayor influencia en la toma de decisiones de la política mexicana, actuando como contrapeso del Poder Ejecutivo. Desde entonces la propuesta presupuestal del Presidente ha sido modificada sistemáticamente por los Diputados (Sour, 2007). Por ejemplo a partir de 1998 las enmiendas parecen considerables.

**CUADRO N.9 ENMIENDAS AL PROYECTO DE PRESUPUESTO, 1998- 2000.**

Año	En las cantidades de los gastos originales	Modificaciones de redacción o formato
1997	Reducción de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6,400 millones de pesos al Fobaproa</li> <li>• 2,000 millones de pesos a programas de comunicaciones</li> <li>• 100 millones a la partida secreta del Presidente</li> <li>• 400 millones al Tribunal Electoral</li> </ul> Aumento de 15,000 millones de pesos a los fondos de los gobiernos	Cambios de redacción.  Reclasificación del capítulo de desarrollo social
1999	Reducción de:	Se establecen nuevas obligaciones y

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 961 millones para el Consejo de la Judicatura Federal</li> <li>• 30,000 millones a PEMEX</li> </ul> <p>Incrementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7,719 millones para estados y municipios</li> <li>• 2,300 millones para SAGAR, comercialización agrícola y campo.</li> <li>• 3,000 millones para jubilados</li> <li>• 1,250 para SEDESOL</li> </ul>	<p>compromisos de SHCP, SECODAM y otras secretarías para informar sobre el ejercicio del gasto, publicar informes periódicos y dar cuenta de variaciones del ejercicio entre muchas otras.</p>
--	---	--

Cuadro elaborado con datos de Ugalde (2000)

### **3.4 El Congreso mexicano y la alternancia**

Ya para las elecciones presidenciales del año 2000 en México se da el suceso considerado como la alternancia, donde el candidato del PAN (Vicente Fox) gana la presidencia. Este suceso eliminó de tajo las bases políticas del “presidencialismo” y colocó a un presidente sin los apoyos necesarios para gobernar, ya que debe gobernar con un Congreso en donde la oposición es mayoritaria y con más de dos terceras partes de los gobernadores provenientes de color distinto al suyo. El reto de gobernar con una dispersión del poder político no es cosa fácil. Recordemos que el gobierno de la alternancia ya no cuenta con el respaldo político que brindaba el tener bajo dominio los puestos de elección popular que ofrecía el antiguo mecanismo practicado por el PRI anteriormente descrito en este capítulo.

El siguiente cuadro refleja la integración del congreso mexicano en las LVIII y LIX legislaturas y es aquí donde se puede observar que el partido del Presidente no cuenta con el número suficiente de escaños para poder aprobar iniciativas sin considerar a la oposición. Por otra parte la oposición se encuentra en la misma situación. Será necesario la configuración de coaliciones, negociaciones e intercambios para poder legislar y evitar parálisis.

**CUADRO N.10 COMPOSICION DEL CONGRESO DE 2000- 2006**

Legislatura	Afiliación partidista del titular de Ejecutivo	N de diputados X partido		% de ocupación en la Cámara de Diputados
LVIII (2000-2003)	PAN  Vicente Fox Quesada	PRI	211	<b>42.2</b>
		PAN	207	41.4
		PAS	2	0.4
		PRD	52	10.4
		PT	8	1.6
		PVEM	16	3.2
		PSN	3	0.6
		CD	1	0.2
		TOTAL	500	100%
LIX (2003-2006)	PAN  Vicente Fox Quesada	<b>PRI</b>	<b>222</b>	44.4
		PAN	151	30.2
		PRD	95	19
		PT	6	1.2
		PVEM	17	3.4
		CD	5	1

		TOTAL	▪ 496	99.2
--	--	-------	-------	------

Cuadro elaborado con datos de Cámara de Diputados.

- La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión inició con 496 legisladores debido a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló la elección de Diputados de los distritos 06 de Coahuila y 05 de Michoacán, a la par de la elección de diputados plurinominales correspondientes.

Una de las más contundentes expresiones del cambio que genera la alternancia, es la dispersión del poder político que se pudo observar en el cuadro anterior en comparación con décadas pasadas. En este momento el auge cobrado por las organizaciones clientelares va a ser un factor de peso en la estructura de los dos principales partidos de signo opositor poco dispuestos a cooperar por el hecho de renunciar a antiguos privilegios cuando no ven incentivos para aumentar los ya conseguidos como lo han apuntado previamente Linz y Valenzuela (1994). Esto complica todavía más la tarea del gobierno de la alternancia al depender de negociaciones a todas luces fuera de su alcance (Béjar, 2006).

La ausencia de mayorías absolutas del partido del presidente en el Congreso de la Unión, da como consecuencia por un lado la reactivación de los controles y por otro el riesgo de parálisis. Al parecer se optó por la primera alternativa y ahora el Congreso (y en especial énfasis en este trabajo la Cámara de Diputados) reactiva su capacidad de incidencia, análisis, rechazo, discusión, aprobación, modificación de iniciativas. La llegada del primer gobierno sin mayoría y el de la alternancia redefinieron la manera de discutir y aprobar el PEF (Sour, 2007).

Por lo anteriormente mencionado es que la relación entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo alcanzó alta tensión y alta rispidez durante la gestión de Vicente Fox. En este periodo se inaugura la búsqueda de apoyo de los legisladores de su partido pero también de otros adscritos a una fórmula distinta para lograr el éxito de sus propuestas. Bajo esta óptica, la configuración de coaliciones no sería una labor sencilla (Béjar, 2006).

Como es sabido la CPEUM estipula que el responsable de la administración pública comparte con el Congreso de la Unión y las legislaturas locales la posibilidad de proponer iniciativas. La participación de la asamblea es inevitable para que éstas se conviertan en ley (salvo el caso de emergencias) por ello en el periodo de gobierno de Vicente Fox no es posible eximirlo de la obligación de buscar apoyo de una coalición partidista a sus propuestas y de cubrir el precio de esa negociación.

En materia presupuestaria la tensión tiende a exacerbarse debido a que existen tiempos perentorios y no hay mecanismos de reconducción del PEF en caso de no llegar a un acuerdo con el Congreso. Siguiendo el hilo conductor en materia presupuestaria, la alternancia generó una dispersión del poder misma que se traduce en una mayor autoridad presupuestal por parte de los legisladores sobre las iniciativas del presidente (Carpio, 2008)

Es por ello que en este periodo el PRI y el PRD sacaron jugo sustancial al nuevo equilibrio de fuerzas. El PRI fue el acompañante del panismo en forma independiente o en el concurso de otras fórmulas. Se sugiere que debido a su

proximidad en el ámbito ideológico – programático es que el PRI bajo la figura de partido pivote se coloca en posición de un nuevo tipo de poder: el poder de coalición o si se requiere, de actuar como la pieza clave para evitar la parálisis legislativa del gobierno (Béjar, 2006).

Por su parte el PRD se dio cuenta que la aprobación del PEF era el momento idóneo para influir sobre el modelo de desarrollo neoliberal impulsado desde el gobierno federal (Carpio, 2008).

El PAN como partido en el Ejecutivo priorizó (como era de esperarse ya que estas eran sus propuestas como oposición) la defensa de la disciplina de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica, la reducción de la dependencia de los ingresos petroleros y el límite estricto del endeudamiento público (Carpio, 2008). El PAN logró hacer coincidir su disposición a privilegiar los puntos de convergencia con los otros grupos parlamentarios por sobre las divergencias partidarias,

Debido a que el partido del Ejecutivo cede espacios en su agenda para integrar asuntos importantes correspondientes a las agendas de los partidos de oposición se explica la unanimidad en la aprobación de las Finanzas Públicas. La amplitud de las negociaciones y de los acuerdos para la aprobación de los PEF para 2001-2002 hicieron que los mencionados PEF se aprobaran con unanimidad. El PEF para el 2003 mostró a un PRD que votó dividido pero sin modificar sustancialmente los amarres ya antes acordados lo que da como resultado que el PEF sea aprobado en tiempo y forma.

Para la LIX legislatura en la configuración de la Cámara de Diputados se ve reflejado la pérdida de escaños del partido en el gobierno quedando en una situación peor que la de la legislatura pasada, abriendo aún más la necesidad de confluir con los partidos de oposición para sacar adelante las políticas de gobierno.

Durante esta legislatura se reflejó la ausencia de disposición para el diálogo por parte de los partidos representados en el Congreso y el Ejecutivo. No se fue capaz de reconstruir la misma escena de la legislatura pasada es decir, la coincidencia de acuerdos. En esta legislatura el PAN decidió negociar más con el PRI que con el PRD ya que este segundo mostró que había revivido su lado más radical (Carpio, 2008).

En el Congreso el PRI en calidad de oposición tomó la batuta e hizo valer su condición de poder de coalición ya que se observa la contribución del PRI en el desempeño legislativo en la LVIII y lo duplica en la LIX legislatura. En el siguiente cuadro se observa cómo es que el PRI toma el liderazgo en la presentación de iniciativas y la reducción del desempeño legislativo del PAN como partido en el gobierno.

**CUADRO N.11 CONTRIBUCIÓN DEL PRI EN EL DESEMPEÑO LEGISLATIVO EN COMPARACIÓN AL PAN (LVIII-LIX LEGISLATURA)**

Legislatura	Iniciativa presentada por el PAN	Iniciativa presentada por el PRI	% de contribución al total de lo aprobado PAN	% de contribución al total de lo aprobado PRI	%de éxito de iniciativas PAN	%de éxito de iniciativas PRI
LVIII	265	306	23.6	19.6	24.5	17.6
LIX	368	749	21.71	44.19	15.22	15.22

Cuadro elaborado con datos de (Béjar, 2006).

Los datos que se reflejan en el cuadro pasado pueden interpretarse como un intenso desempeño legislativo del PRI en comparación al pasado cuando era gobierno y alto en comparación con el PAN. La explicación a este suceso se encuentra en que el PRI desde el principio del sexenio se ve colocado en una situación inimaginable para conducir el desarrollo del proceso legislativo en el país esto incluye la posibilidad de obstaculizar los avances del primer gobierno de alternancia que se estableció después del año 2000 en México.

## **CAPITULO 4**

### **APROBACIÓN DEL PEF EN LA LXI LEGISLATURA (2009-2012)**

En primer instancia lo que se demuestra en este apartado es que dentro del Congreso mexicano la forma de operación ha cambiado. En el pasado la forma de organización y funcionamiento estaba regida por un marco jurídico que legalizaba y además canalizaba el poder político en el partido mayoritario. Se contaba con un sistema electoral, artículos de la carta magna, ley orgánica y un reglamento del Congreso que concentraba el poder en un solo partido, es decir en el PRI.

Debido a la llegada de la pluralidad la institucionalidad al interior del Congreso de la Unión en México cambió para adecuarse al desarrollo plural de la sociedad mexicana.

Como lo ha apuntado Béjar (2006:96) “durante muchas décadas la elaboración de las decisiones públicas correspondió al Ejecutivo, ahora toda acción en esta esfera está obligada a considerar la opinión de los integrantes del Congreso. La intervención del órgano se ha activado a tal punto que poco tiene ya que ver con su anterior desempeño como oficina de trámite convocada solo para rubricar lo dispuesto por el presidente en turno”.

Durante la LXI legislatura el centro de la decisión política ha quedado desplazada de su eje anterior y presenta elementos que permiten afirmar que la decisión política se toma bajo otro patrón, mismo que es denominado en este trabajo como nueva institucionalidad.

En segundo lugar se hace una descripción sobre el contexto político de la LXI legislatura además se menciona el posicionamiento de cada partido político dentro de la Cámara de Diputados con la finalidad conocer su situación y posible inclinación a la cooperación. También se pone atención en la relación entre el poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en materia de aprobación de las finanzas públicas con la finalidad de conocer la influencia legislativa que ejerce el Congreso en materia presupuestal. Se finaliza el trabajo con la conclusión general de los resultados obtenidos durante la investigación.

#### **4.1 Demostrando la nueva institucionalidad. La Representación Proporcional como transformadora**

Al explicar el cambio de institucionalidad al interior del Congreso en México es indispensable mencionar el factor que lo originó.

Navarrete (2008) menciona que la incorporación de la pluralidad en el Legislativo fue un producto del cúmulo de reformas que se han venido realizado en los diversos marcos jurídicos que soporta la democracia en México.

Unos de estos cambios fue un factor determinante para el inicio de la aparición de la pluralidad al interior de la arena legislativa, permitiendo la posibilidad de avanzar hacia procedimientos más democráticos en la vida institucional del país. Me refiero a la incorporación del sistema de representación proporcional.

La puesta en marcha de la representación proporcional como producto de reformas políticas fue el inicio de la apertura de la pluralidad al interior del Congreso, como lo menciona Reveles (2006) es el paso de un sistema de partido hegemónico a un tripartidista con verdadera oposición.

El mencionado cambio al sistema de partidos ha permitido la redistribución del poder político al interior del Congreso haciéndolo carente de mayoría parlamentaria lo que da como consecuencia la imposibilidad de tomar decisiones unilaterales (como en el pasado se hacía). Durante el periodo de estudio de este trabajo se debió tomar en cuenta a todos los actores que configuraron la LXI legislatura.

La representación proporcional es considerada como el procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido y el número de sus representantes elegidos. Tiene que ver con una correlación idéntica entre votos y cargos de elección popular (DRAE, 2001).

La representación proporcional fue producto de las sucesivas reformas electorales de 1963 a 1994<sup>27</sup> con esta modificación al sistema electoral se logró incorporar un instrumento que permite que los órganos representativos cuenten con la

---

<sup>27</sup> Políticos miembros del PRI de aquellos tiempos mencionaron que la reforma política que incluye la introducción de la representación proporcional fue realizada en virtud de avanzar a una democracia plena en donde la representación de las minorías sea también una prioridad. Otros autores arguyen diciendo que la representación proporcional surge en un marco de crisis de legitimidad y unidad interna del partido en el gobierno, fue un paliativo a las presiones de los movimientos sociales inconformes por la escasa posibilidad de acceder a los puestos de representación popular. En este trabajo se pasará por alto la comprobación de ese debate y se tomará en cuenta que las reglas del juego por la lucha del poder van cambiando para adecuarse a las demandas del momento que es necesario.

participación de la mayor cantidad de sectores posibles siguiendo un espíritu incluyente. Es decir, la contemplación de las minorías (Rendón, 1996).

Anteriormente a la llegada de la representación proporcional sólo se contaba con los mecanismos del sufragio directo y el principio de decisión de mayoría relativa<sup>28</sup>. Con estos mecanismos se había conseguido dificultar la expresión de las corrientes políticas minoritarias y proporcionar la existencia de una abrumadora mayoría de diputados y senadores al PRI (Béjar: 1990).

Con los mecanismos mencionados no quedaban representados en su totalidad las minorías en el órgano legislativo, ni los electores o instituciones políticas, es por ello que se “buscó” ajustar el sistema representativo a una sociedad dirigida a la pluralidad. Con la instauración de la representación proporcional<sup>29</sup> se consiguió el objetivo ya que se abrió paso a la pluralidad al interior del Congreso (Rendón, 1996).

En las postrimerías de la representación proporcional en México se consiguió modificar la composición física de la Cámara de Diputados pero no sucedió lo mismo con la dinámica tradicional ni con el sentido de las actividades torales porque las

---

<sup>28</sup> El ciudadano vota por un candidato individual y es triunfador aquel candidato que haya obtenido el mayor número de sufragios en su distrito.

<sup>29</sup> Los ciudadanos de la circunscripción electoral votan por una lista de candidatos presentada por cada partido político y el total de votos obtenidos cada lista de candidatos declarando triunfadores al número de candidatos correspondientes al total de votos obtenidos en la circunscripción por la lista presentada por cada partido según el orden ascendente dentro de las propias listas.

minorías de oposición se encontraban subordinadas a las mayorías del partido dominante.

Para Rendón (1996) la oposición ante el partido casi único se considera como una oposición controlada, tolerada, cooptada, insignificante en la representación parlamentaria y excluida de todo nivel de gobierno .

Aun así la incipiente oposición originada por la representación proporcional, logró que se buscara que el modo de pensar de las minorías estuviera presente en las decisiones de las mayorías aunque dejaba a las mayorías la toma de la última decisión. En este contexto, la ganancia de las minorías era que tenían garantizado que sus opiniones fueran sopesadas en la Cámara de Diputados (Béjar, 1990).

El efecto inmediato de la representación proporcional en el Congreso fue que la LI legislatura se configurara con base a la reforma política de 1977 donde se exigía la implementación de la representación proporcional misma que dio una representación histórica al acceder a ella diputados pertenecientes al Partido Comunista Mexicano (PCM), al partido Socialista de los Trabajadores (PST) y al Partido Demócrata Mexicano (PDM), mismos que bajo la fórmula de mayoría relativa no alcanzarían escaños legislativos. En el cuadro siguiente se observa el efecto que trajo consigo la implementación de la representación proporcional.

**CUADRO N.12 EFECTO INMEDIATO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

Partido	Legislatura XLIX 1973-1976		Legislatura L 1976-1979		Legislatura LI 1979-1982		Legislatura LII 1982-1985	
PRI	189	81.8%	195	82%	296	74%	299	74.7%
PAN	25	10.8%	20	8.4%	43	10.7%	51	12.7%
PPS	10	4.3%	12	5%	11	2.8%	10	2.5%
PARM	7	3.1%	11	4.6%	12	3%	0	0%
PCM-PSUM					18	4.5%	17	4.3%
PDM					10	2.5%	12	3%
PST					10	2.5%	11	2.8%
PMT								
TOTAL	231	100%	238	100%	400	100%	400	100%

Cuadro elaborado con datos de Zamitiz y Hernández (1990).

Otro éxito que se le atañe a las minorías emanadas de la representación proporcional fue que en 1986 se consiguió modificar el artículo 54 de la constitución política mexicana y se consiguió aumentar de 100 a 200 los diputados de

representación proporcional y como producto de ello la estructura de la Cámara de Diputados también cambió<sup>30</sup>.

### CUADRO N.13 EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DEL MARCO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Fecha de reforma	Concepto de la reforma
22 de junio 1963	<ul style="list-style-type: none"><li>• Introdujo los diputados de partido (bajo ciertas condiciones)<sup>31</sup></li></ul>
14 de febrero 1972	<ul style="list-style-type: none"><li>• Esta reforma modificó las bases de la asignación de diputados de partido, como fueron: 1) redujo el umbral de 2.5% al 1.5% de la votación total en el país. Al lograr el % de votación requerida se tenía derecho a 5 diputados más uno, y aumentó a cinco como máximo, por cada 0.5% más de los votos obtenidos; 2) aumentó el número de distritos para no tener derecho a los diputados de distrito de 20 a 25, quedando así : si logra la mayoría en 25 o más distritos electorales, no tenía derecho a los diputados de partido, pero si triunfaba en número menor, tenía derecho</li></ul>

<sup>30</sup> Véase el artículo del exdiputado Juan Enrique Ibarra Pedroza. El Derecho Electoral en la Constitución Mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso Mexicano. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/proces3.htm>

<sup>31</sup>Las condiciones que se reconocen son: 1) todo partido político nacional al obtener el 2.5% de la votación total en el país, en la elección respectiva, tendrá derecho a que se le otorguen 5 diputados y a uno más, hasta 20 como máximo, por cada 0.5% más de los votos emitidos; 2) si el partido logra la mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendrá derecho al otorgamiento de diputados de partido; 3) si el partido triunfa en menos de 20 distritos, y siempre y cuando obtenga el 2.5% de la votación total, tendrá derecho a que le sean otorgados hasta 20 diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje (de acuerdo con el porcentaje de sufragios); 4) solamente tenían derecho a acreditar diputados de partido los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la ley electoral federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y 5) los diputados de partido y los de mayoría se consideraban representantes de la nación y tenían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

		a que le fueran reconocidos hasta 25 diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje.
6 de diciembre de 1977		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se desapareció la figura de Diputado de Partido y se estableció que la Cámara de Diputados se integra con 300 miembros, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales</li> </ul>
15 de diciembre de 1986		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se reforma en materia electoral y se establece un nuevo ordenamiento que fue el Código Federal Electoral donde se aumentó a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional. Modificó algunas bases del procedimiento de asignación de los 200 diputados por RP</li> </ul>
3 abril de 1993		<ul style="list-style-type: none"> <li>En esta reforma la asignación de los 200 diputados de representación proporcional se modificó en algunos puntos, a) se precisó que la asignación de diputados sería conforme a la votación nacional emitida; b) en ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por ambos principios; c) ningún partido político que hubiera obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podía contar con más de 300 diputados por ambos principios; d) si un partido político obtenía más del 60% de la votación nacional emitida, se le asignaban diputados hasta que, el número de diputados por ambos principios, fuera igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite de 315, y e) las diputaciones que restaban después de asignar las que le correspondían a un partido político que se ubicara en los supuestos de los incisos c) y d), se otorgaba a los demás partidos con derecho a ello, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales.</li> </ul>

22 agosto de 1996	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se modificó el artículo 54 para quedar en los términos actuales</li></ul>
14 noviembre 2007	<ul style="list-style-type: none"><li>• A la fecha, los artículos constitucionales relativos a la representación proporcional en las Cámaras de Diputados y de Senadores siguen en los términos mencionados, no se contempló ningún cambio constitucional en la reforma de noviembre de 2007.</li></ul>

Cuadro elaborado con datos extraídos de Partidos Políticos-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación disponible en [http://www.te.gob.mx/ccje/unidad\\_capacitacion/materiales\\_capacitacion.html](http://www.te.gob.mx/ccje/unidad_capacitacion/materiales_capacitacion.html)  
ccje@te.gob.mx

En suma la introducción de la representación proporcional en el sistema electoral de México modificó la estructura física del Congreso aunque la dinámica al interior de éste seguía siendo la misma, es decir: las decisiones torales se concentraban en un solo partido, en el mayoritario, en el PRI.

No fue sino a partir de 1997 donde la oposición cobró gran relevancia en la dinámica interna del Congreso, antes de ese año la representación proporcional sólo brindaba el 25% de la representación plural y esto no alteraba en lo fundamental la correlación de la fuerza política existente.

Sin duda la presencia de diferentes partidos brindó la pauta para abrir paso a la representación de minorías de una creciente sociedad plural y esta situación obligó a que se modificaran las reglas del juego político en México.

Es importante destacar que esa dinámica colocó a los diversos partidos que configuran el Congreso a desempeñar la función de actores imprescindibles o bien en términos de Tsebelis (2007) en “jugadores con veto” perteneciente a una nueva

institucionalidad que se ha ido configurando dentro de la arena Legislativa de este país, misma que aportará nuevas experiencias en años venideros.

#### **4.1.2 La LOCG de 1979. Un instrumento para la legitimación de la centralización del poder**

La Ley Orgánica es parte del marco jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y precisa la estructura, las bases de la organización y funcionamiento del mismo (Cámara de Diputados, 2013).

Este conjunto de normas también ha sido un elemento que en su momento se configuró como un instrumento que legalizaba y canalizaba el poder político en el partido hegemónico porque obedecía a la condición casi monopartidista del pasado.

Con la apertura de la pluralidad éste cuerpo de leyes y procedimientos fue evolucionando hasta el grado de modificar la institucionalidad al interior del Congreso. Es decir: en adelante su reglamentación deberá tener en cuenta los cambios experimentados en su composición pues no será posible que un reglamento pensado esencialmente para una Cámara monopartidista continúe aplicándose para una de carácter plural.

A favor de la reforma política de 1977 se le adicionó un párrafo al artículo 70 de la CPEUM donde faculta al poder Legislativo para expedir su propia legislación y dotarlo de una mayor autonomía (Béjar, 1990).

La adición del texto constitucional dice: “ El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno”(CPEUM).

Con esta adición se buscaba que el legislativo debía prever las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación partidaria a efectos de garantizar la libre expresión de las corrientes representadas en la Cámara de Diputados (Béjar, 1990).

Me es preciso mencionar que como respuesta a lo mandado en la constitución se presentó en 1978 un proyecto de ley Orgánica que proponía modificar la estructura de los órganos internos de acuerdo a las nuevas normas de pluralidad. Es por ello que se planteó como principal necesidad el eliminar a la Gran Comisión<sup>32</sup> y se reestructurarían las comisiones de trabajo esto con la finalidad de ampliar los espacios de expresión plural en el recinto.

La Gran Comisión sería remplazada por una Comisión Política de nueva creación en donde el liderazgo quedaba a cargo de la mayoría pero los voceros de los otros grupos parlamentarios debían estar también presentes.

Respecto a las comisiones se proponía que su integración quedara a propuesta de los líderes de los grupos parlamentarios en proporción a la importancia numérica de estos (Béjar, 1990).

---

<sup>32</sup> La Gran Comisión era el colegio de legisladores que en su mayoría, representaban a los Estados de la República y al Distrito Federal en su respectiva Cámara.

Casi simultáneamente se presentó otro proyecto de Ley orgánica para el Congreso general.

En su exposición de motivos se explica la necesidad de encontrar un correcto equilibrio entre el espíritu de renovación y la evolución constitucional y parlamentaria del país sin dejar a un lado aquellas formas que a su juicio han sido eficientes y eficaces. “A estas formas” se refiere a los trabajos de la Gran Comisión como funcional y tradicional al quehacer parlamentario (Béjar, 1990).

Respecto a las comisiones de trabajo su composición quedaba a cargo del buen juicio de la Gran Comisión única instancia facultada para proponer sus miembros a la asamblea sin obligación de consultar a los líderes de los grupos parlamentarios (Béjar, 1990).

En el primer proyecto se determina que la Gran Comisión y parte de sus funciones deben ser proscriptas al ser un impedimento a la llegada de prácticas democráticas y en el segundo proyecto se enaltece los trabajos de la Gran Comisión como eficientes y necesarios en la práctica parlamentaria del país.

Finalmente se aprobó el segundo proyecto (recordemos que para esos años el PRI controlaba las decisiones en el Congreso) aquí mencionado el día 9 de mayo de 1979.

Los partidos que constituían la oposición objetaron el documento ya que consideraban que la intención era cancelar la pluralidad impulsada en el primer proyecto presentado y que se reforzaba la exclusión de los grupos minoritarios de

los órganos de dirección interna de la Cámara al dejar activos los trabajos de la Gran Comisión (Béjar, 1990).

Esta legislación que se aprueba sin duda alguna evade la corresponsabilidad que deben tener todas las corrientes legislativas en la conducción de este cuerpo parlamentario porque se mantenía vigente la función de la Gran Comisión.

En el texto aprobado en 1979 se cuidó el discurso, ya que por una parte aludía al propósito de lograr formas mejores en el desarrollo democrático de la nación (exposición de motivos) y por el otro se refrendaba la subsistencia de la Gran Comisión como Órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo.

La Gran Comisión en su momento fue utilizada como un mecanismo clave que legalizaba y concentraba el poder político en un solo partido debido a que se contaminó de actos que en el mejor de los casos correspondían a la directiva del grupo parlamentario mayoritario (Pedroza de la Llave, 2007) .

Para matizar el papel concentrador del poder en el partido mayoritario la LOCG aprobada en el año de 1979 dice en el artículo 46 que si al inicio de la legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades

federativas el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá organizarse de acuerdo a las siguientes normas<sup>33</sup>.

- Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal
- Los coordinadores de cada una de esta diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión
- El líder del grupo parlamentario mayoritario será el Presidente de la Gran Comisión

En el trasfondo de las tres normas mencionadas se puede vislumbrar que como las diputaciones se integraban con elementos del PRI, estas mismas formarían parte de la Gran Comisión lo que da como producto una Gran Comisión configurada por miembros del PRI y bajo la misma suerte quedaba el Presidente de la Gran Comisión.

Como es sabido, la mayoría absoluta la conformaba el PRI tanto en gobiernos locales estatales y en las curules de las cámaras, como consecuencia la Ley Orgánica del 1979 legalizaba que partido mayoritario configurara el grupo donde se tomaban las decisiones torales del país. Es decir el Congreso mexicano conducido por la Gran Comisión.

---

<sup>33</sup> Es preciso recordar que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue el partido que ostentó la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso hasta el año de 1997 por lógica se puede observar que las atribuciones de la Gran Comisión quedaron prácticamente al servicio del PRI

En el cuadro que se presenta a continuación se muestra la posición del PRI en el Congreso. Da cuenta de las mayorías absolutas y calificadas en ambas Cámaras del Congreso y los periodos de tiempo ahí expuestos.

**CUADRO N14. POSICIONAMIENTOS DEL PRI EN EL CONGRESO EN EL LAPSO DE TIEMPO COMPRENDIDO ENTRE 1985- 2003**

Legislatura	Gobierno del PRI	Cámara de Diputados Mayoría Absoluta	Cámara de senadores Mayoría absoluta	Cámara de diputados mayoría calificada	Cama de senadores mayoría calificada
LIII (1985- 1988)	Si	Si	Si	Si	Si
LIV (1988-1991)	Si	Si	Si	No	Si
LV (1991-1994)	Si	Si	Si	No	Si
LVI (1994-1997)	Si	Si	Si	No	Si
LVII (1997-200)	Si	No	Si	No	No
LVIII(2000-2003)	No	No	No	No	No

Cuadro elaborado con datos de Béjar Luisa (1990)

El artículo 55 de la LOCG de 1979 refiere que las comisiones ordinarias (entre ellas la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública) se integren por regla con diputados del pleno a propuesta de la Gran comisión.

El artículo 64 de la LOCG menciona que las decisiones de las comisiones se tomaran por mayoría de votos de sus miembros y en caso de empate sus presidentes tomara la decisión final.

Tanto en la integración de las comisiones y en la forma en cómo se estipula se resuelva un empate en la votación para tomar una decisión se visualiza cómo la Gran Comisión podía favorecer o en su defecto frenar alguna iniciativa que no le convenía a los intereses del gobierno en turno ya que estaban en manos de la Gran Comisión las decisiones torales y estaba legalizado en el procedimiento establecido en la LOCG de 1979.

En el siguiente cuadro se puede observar un ejemplo de la distribución de comisiones en la Cámara de Diputados en la LIV legislatura.

**CUADRO N15. NÚMERO DE CURULES OCUPADOS POR PARTIDO, COMISIONES Y COMITÉS 1988-1994**

<b>Partido</b>	<b>Número de Curules</b>	<b>%</b>	<b>Puestos en comisiones y comités</b>	<b>%</b>
PRI	260	52	1007	62.0
PAN	101	20.0	298	18.3
PFCRN-PC	41	8.2	–	–
PPS	37	7.3	–	–
PARM	29	5.8	–	–

PMS	19	3.8	–	–
CD	13	2.6	–	–
Total/FDN	139	27.8	319	19.6
TOTAL	500	99.7	1624	99.9

Cuadro elaborado por Béjar (2006) con datos de Lujambio y del Instituto Federal Electoral.

Es importante mencionar qué pasaba en caso de que se presentara un desacuerdo por parte de algún miembro de alguna comisión a la resolución adoptada. Bueno pues éste podía mostrar su parecer por escrito y lo presentaba al líder del grupo parlamentario con copia al presidente de la comisión para que si éste lo estimaba conveniente lo remitía al presidente de la mesa directiva de la Cámara a fin de que ésta decidiera si se ponía a consideración de la asamblea. Lo cual deja claro que los presidentes de la comisión (en su mayoría priistas) podían no permitir el desarrollo de dicha inconformidad dando como resultado la omisión de las propuestas de la oposición.

En suma la LOCG de 1979 prácticamente legalizaba y contribuía a la concentración del poder político en el partido mayoritario (PRI) ya que delegaba como cargo a la Gran Comisión la capacidad de dictaminar, formular opiniones, presentar iniciativas, tramitar y presentar proyectos de resolución, proponer a los integrantes de las comisiones y de los comités; designar al Oficial Mayor y al Tesorero. Lo cual

tenía como respuesta el apego disciplinado de sus miembros a obedecer los dictados del centro.

#### **4.1.3 El cambio de una LOCG centralizadora a una abierta a la pluralidad**

A partir de los comicios de 1988 las minorías parecieron favorecidas. La distancia entre los representantes de la oposición y el partido de la mayoría (liderado por Carlos Salinas) casi se desvaneció. Este hecho fue estableciendo un nuevo equilibrio de fuerzas en la Cámara de Diputados (Béjar, 1990).

En ese momento se gesta una nueva realidad en el entramado legislativo, el cambio institucional operado desde el inicio de la LIV Legislatura sucede en forma gradual. El dudoso desempeño del Colegio Electoral y el desconcierto generado en la opinión pública dan pie a la necesidad de conseguir acuerdos informales entre la Gran Comisión y los partidos minoritarios para que se les reconozcan sus grupos parlamentarios y el reparto de los recursos materiales del órgano. Bajo esta misma tónica se decide también la integración de las comisiones ordinarias (Béjar, 2006).

En ese momento la necesidad de diseñar un nuevo orden interno que cobije la nueva pluralidad política es absorbida por los acuerdos verbales. En este contexto es cuando nace la Junta de Coordinadores (JC) -que posteriormente sería Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) integrada por diputados de todos los grupos parlamentarios encomendados a realizar la coordinación de las

tareas legislativas y además para construir los consensos legislativos necesarios entre la mayoría y la oposición (Béjar, 2006).

Es también en este momento cuando la Gran Comisión sufre su primer embate y se perfila un nuevo centro de decisión en la legislatura con eje en los coordinadores de los grupos parlamentarios (Béjar, 2006).

La dinámica del cambio institucional está puesta en marcha también en las entidades de la República con un aumento en las gubernaturas por parte de la oposición como son: Baja California, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León Querétaro y un igual destino se sigue en un buen número de Municipios y Congresos estatales donde la mayoría pasa a ser ya del lado de la oposición (Béjar, 2006).

Es en este momento donde se realiza la reforma constitucional en materia electoral de 1996. Esta alude en primer instancia a resolver el problema electoral que es el de buscar equidad en la competencia<sup>34</sup>. Esta vez basado en las experiencias anteriores se impulsaron bastantes temas de reforma electoral desde la oposición. Estos temas fueron aprobados por las Cámaras del Congreso luego de negociaciones en las que cada una de las partes aceptó ceder algo (Béjar, 2006).

---

<sup>34</sup> Elementos destacados de la reforma constitucional de 1996: filiación personal a los partidos, independencia del IFE del poder Ejecutivo y Legislativo, retiro del voto de los partidos en su Consejo General y nombramiento de sus miembros por mayoría calificada en la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios eliminación del registro condicionado de los partidos, incorporación del TRIFE como un cuerpo especializado del Poder judicial, distribución del financiamiento público bajo criterios tendientes a generar condiciones de equidad.

En este momentos se puede vislumbrar los inicios de la nueva institucionalidad que va a operar en los gobiernos sin mayoría.

El marco institucional impuesto por el grupo opositor no resuelve con eficacia los problemas generados por la falta de una normatividad clara y sin ambigüedad que ponga en orden la interacción dentro del Congreso donde ya se conducía por la pluralidad. Este desajuste (se dio entre el año de 1997-2000) que se vive en la vida interna del Congreso no se ajusta a la nueva realidad dentro del mismo y es por ello que se busca formalizar a través de expedir una ley que sea adecuada para guiar esos trabajos (Béjar, 2006).

El PAN, PRD y PRI concilian en un nuevo proyecto de ley orgánica. En este se reforman los Títulos primero, tercero, cuarto y se agrega un quinto Título referente a la difusión e información de las actividades del Congreso.

En esa nueva LOCG se estipula:

1. La creación de una Mesa de Decanos (con la finalidad de asegurar la imparcialidad, la eficiencia en el proceso de instalación de ambas Cámaras
2. La Mesa Directiva reduce el número de sus integrantes, se extiende su mandato a un año y se da paso a la reelección y la exclusión de los coordinadores parlamentarios de cualquier cargo en
3. La Junta de Coordinación Política sustituye en sus facultades políticas a la CRICP (aquellas facultades de carácter administrativo o legislativo son transferidas a la Mesa Directiva).

Con estas nuevas figuras en la LOCG se asume la condición de pluralidad política exhibida en las Cámaras del Congreso (Béjar, 2006). A partir de ese momento su labor está orientada a destrabar conflictos<sup>35</sup>, se pretende que la nueva Ley Orgánica redistribuya el poder bajo el esquema de crear contrapesos, particularmente entre la mesa directiva y la junta de coordinación política.

En el siguiente cuadro se puede observar los cambios entre una y otra Ley demostrado que en el Congreso existe ya una nueva institucionalidad formal o legal.

**CUADRO N16. DIFERENCIAS ENTRE VIEJA Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD**

<b>Producto de la vieja institucionalidad</b>	<b>Producto de la nueva institucionalidad</b>
Mayoría dominante en el Congreso por el partido político PRI (1963- 1997).	Pluralidad creciente avizoramientos de la pluralidad en 1988, 1997, 2000-2012
Sistema electoral mayoritario, excluyente de minorías	Sistema electoral representación proporcional, apertura de minorías en el Congreso General.
LOCG de 1979 concentradora y legaliza dora de poder en el partido mayoritario.	LOCG de 1999 adecuada para guiar trabajos en un Congreso plural.

<sup>35</sup> Para nuestro campo de estudio que es la Cámara de Diputados se cuenta con el apoyo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos tanto en el establecimiento del programa legislativo, el calendario para su desahogo, a integración del orden del día y las formas de debate.

Existencia de una Gran Comisión encargada de conducir los asuntos en favor del presidente en turno.	Grupos parlamentarios  Mesa directiva  Junta de coordinación política
---	---

Cuadro de elaboración propia con datos extraídos de Béjar ( 2006).

#### **4.1.4 Los cambios en la constitución mexicana**

En la reforma política de 1977 la CPEUM se reformó en su artículo 70. Esta modificación evidencia la intención de dar cabida a la pluralidad aunque sea en el discurso y no en la práctica ya que sabemos que durante los siguientes 19 años la mencionada pluralidad no logró hacerse presente sino hasta 1997.

#### **4.2 Aprobación del PEF 2010, 2011 y 2012**

Durante el periodo de estudio la economía mexicana se vio afectada por la recesión económica originada por la crisis hipotecaria y financiera en Estados Unidos, a partir del segundo semestre del año 2008 y a raíz de esto se percibió una menor liquidez, una disminución del crédito, así como una reducción de los precios de las materias primas a nivel global (Gaceta Parlamentaria,2009).

Como es sabido México sostiene una estrecha relación comercial con los Estados Unidos de América y como producto de tal vínculo con el país del norte fue inminente la afectación a la economía mexicana.

Los daños en la economía mexicana durante la legislatura de estudio se hicieron presentes con la caída en la producción petrolera, así como la reducción del precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación.

Estas disminuciones se agudizaron en la primera mitad de 2009 teniendo como consecuencia una fuerte caída en el crecimiento económico y una disminución drástica de empleos impactando de manera directa las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno (Gaceta Parlamentaria, 2009).

a) La Cámara de Diputados y su configuración

Arranca la LXI Legislatura el día 1 septiembre de 2009. En el Congreso Federal se inician los trabajos legislativos en ausencia del Presidente de la República por segundo año consecutivo (La Jornada, 2009).

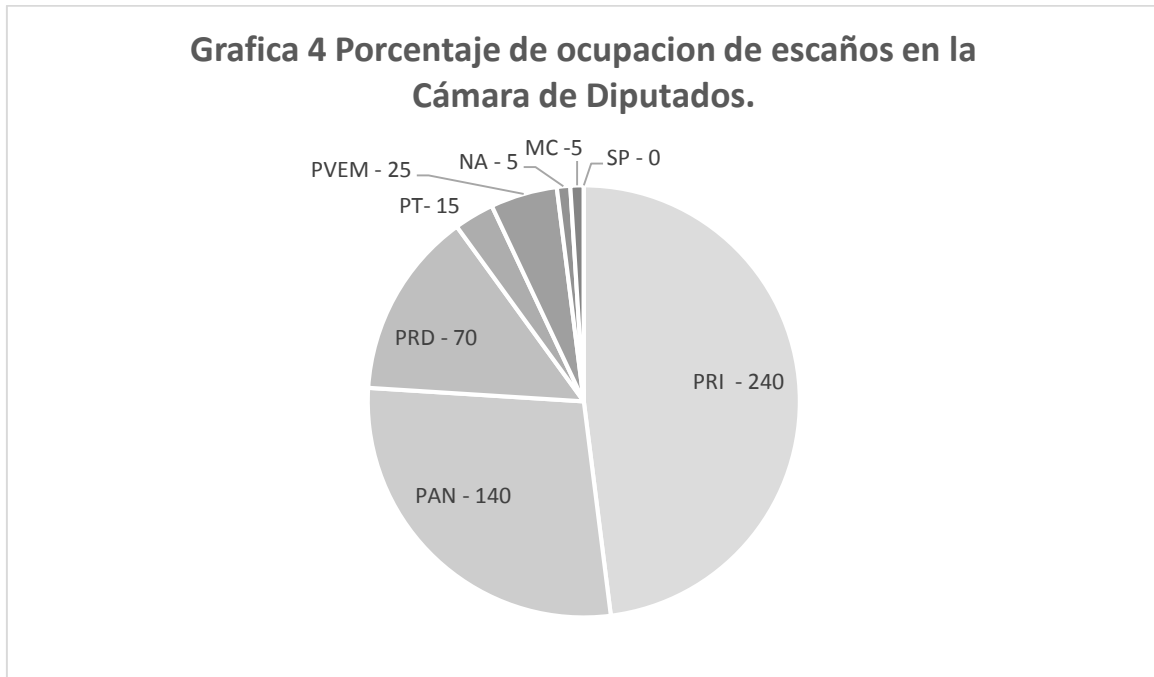
A pesar de llevar a cabo la apertura de la primera sesión legislativa como un acto protocolario, los partidos que la integraron presentaron las posturas que los definirán durante la legislatura en curso.

Los grupos parlamentarios no dejaron de subrayar la disposición de generosidad con la patria al mostrar las principales tareas de sus agendas políticas<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Véase en: Diario de Debates. Cámara de Diputados, 1 septiembre de 2009.  
<http://cronica.diputados.gob.mx/>

A continuación se presenta la configuración de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura ya que esta será la encargada de realizar los trabajos legislativos concernientes a la aprobación de las finanzas públicas.



Gráfica N3. Elaborada con datos extraídos de Cámara de Diputados. <http://sitl.diputados.gob.mx/LXI-leg/info-diputadophp>

La gráfica que se presentó con anterioridad evidencia que la configuración de la Cámara de Diputados durante el periodo de tiempo comprendido entre el 2009 y el 2012 está determinada por la existencia de la pluralidad al integrar 7 partidos políticos ese Órgano.

Por otra parte se observa también la ausencia de mayorías parlamentarias es decir, ninguno de los partidos políticos posee la mayoría de los escaños, lo cual significa que ningún partido puede aprobar o rechazar alguna iniciativa por sí sólo y para

lograrlo se deberán coaligar (alineando interés) por lo menos con algún otro partido político.

Se aprecia que el partido mejor posicionado es el PRI seguido del PAN después del PRD, estos tres partidos son las tres principales fuerzas políticas del país durante el periodo de estudio.

Los partidos restantes es decir el PT, PVEM, NA, MC son los partidos “pequeños” pero no menos importantes para este análisis.

Esta situación (el sistema presidencial multipartidista moderado y sin mayorías) como lo apuntan algunos autores puede conducir a la cámara de representantes en dos direcciones: la primera puede ser los bloqueos y la segunda sería la formación de coaliciones y negociación al momento de aprobar el PEF.

Al parecer en este sistema político de estudio y en particular durante la LXI Legislatura la Cámara de Diputados se condujo bajo la lógica de la segunda dirección. Este suceso puso a prueba las capacidades negociadoras de los actores involucrados en la aprobación del PEF durante la LXI Legislatura.

Como ya mencioné anteriormente la pluralidad está presente y dejó mejor posicionados a las tres primeras fuerzas políticas del país es decir PRI, PAN, PRD escrito aquí al propósito en orden jerárquico.

En la comisión que se encarga de la materia presupuestal las posiciones de los partidos es la siguiente:

**CUADRO N.17 INTEGRANTES DE LA COMISION DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA  
DURANTE LA LXI LEGISLATURA**

G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	NA	MC	TOTAL
Integrantes	19	10	7	2	1	1	1	41
%	46.3	24.4	17.1	4.9	2.4	2.4	2.4	100

Cuadro de elaboración propia con datos extraídos de Cámara de Diputados.  
[http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/integrantes\\_de\\_comisionlxi.php?comt=34](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/integrantes_de_comisionlxi.php?comt=34)

En este cuadro se puede observar que de igual modo la mejor posición la presenta el PRI seguido del PAN y en tercer lugar el PRD sin descartar la importancia que presentan los porcentajes obtenidos por los partidos minoritarios mostrados en el cuadro.

Aunque el PRI, PAN y PRD son los partidos con mayor presencia en la CPCP no obstante por si mismos no cuentan con los votos suficientes para sacar adelante una iniciativa. Deberán coaligarse con un partido o varios para alcanzar mayoría, es decir, lograr acuerdos más amplios donde se puedan liberar asuntos de las agendas políticas de los actores involucrados en la coalición.

En suma la estructura de la Cámara de Diputados se configuró bajo la perspectiva de pluralidad y con partidos sin mayoría durante la LXI legislatura. La CPCP refleja la composición de la Cámara. Lo cual dará como resultado la necesidad de sumarse con otros partidos para lograr mayorías y así lograr aprobar leyes o en su momento

el PEF, deberán formar coaliciones, acuerdos, negociaciones amplias que les permita dirigir el voto en la dirección que les sea acorde con sus intereses. A diferencia del pasado este tipo de dinámicas de trabajo legislativo ha cambiado tanto para legislación ordinaria como en materia de Presupuesto de Egresos Federal.

#### **4.2.1 Influencia legislativa en materia presupuestal**

Las adecuaciones realizadas por parte de la Cámara de Diputados a los PEF que en este trabajo se estudian es un claro ejemplo de la influencia legislativa que existió en el proceso de aprobación de las finanzas públicas.

Durante el periodo que comprende la LXI Legislatura, los PEF que corresponden a cada año de ejercicio fiscal 2010, 2011 y 2012 han sido modificados en su estructura por la Cámara de Diputados en comparación con las propuestas enviadas por el Ejecutivo Federal.

Como prueba de ello se presentan las cifras que en su momento fueron propuestas en el Proyecto de Presupuesto, las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados y la reconducción de los montos.

En primer instancia revisamos el Gasto Neto Total que el Ejecutivo Federal propuso para cada año de ejercicio fiscal.

En este ejercicio encontramos que para el ejercicio fiscal 2010 la propuesta Federal sufrió un cambio considerable. Es decir se aumentó 3,972,100,000<sup>37</sup> de pesos, lo cual modifico la cifra estimada en la iniciativa de PEF y paso de 3,172,359,900,000<sup>38</sup> a 3,176,332,000,000<sup>39</sup> de pesos.

El caso para el PEF para el ejercicio fiscal 2011 fue parecido al del año anterior, es decir; el Ejecutivo Federal propuso 3,378,345,300,000<sup>40</sup> y la Cámara de Diputados aumentó esta cifra con 60,550,200,000<sup>41</sup> lo cual también modificó la cifra inicial quedando aprobado el PEF 2011 con la cifra de 3,438,895,500,000<sup>42</sup>.

Por último la misma suerte corrió el Gasto Neto Total para el PEF 2012. Teniendo en cuenta que el Ejecutivo Federal proyectó una cifra de 3,647,907,100,000<sup>43</sup> y el

---

<sup>37</sup> Véase en: Gaceta parlamentaria, núm. 2890, Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

<sup>38</sup> Véase en: Exposición de motivos del Proyecto de Egresos 2010. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/egresos/ppef\\_2010/index2.html](http://www.shcp.gob.mx/egresos/ppef_2010/index2.html)

<sup>39</sup> Véase en: Gaceta parlamentaria, núm. 2890, Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

<sup>40</sup> Véase en: Diario Oficial de la Federación, anexo 23 del martes 7 de diciembre de 2010

<sup>41</sup> Véase en: Gaceta Parlamentaria, núm. 3140. Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 2010

<sup>42</sup> Véase en: Diario Oficial de la Federación, publicado el martes 7 de diciembre de 2010

<sup>43</sup> Véase en: Gaceta Parlamentaria, núm. 3392. Cámara de Diputados, 15 de noviembre 2011, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx>

monto que se aumentó fue de 59,015,100,000<sup>44</sup> para terminar con un gasto neto total de 3,706,922,200,200<sup>45</sup>. Para una mejor apreciación de lo expuesto anteriormente se presenta el siguiente cuadro.

**CUADRO N.18 INFLUENCIA LEGISLATIVA A LAS CIFRAS DEL GASTO TOTAL NETO PROPUESTOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN EL PEF 2010, 2011 Y 2012**

PEF	EXISTENCIA DE MODIFICACION	PROPUESTA DE PEF	AUMENTO	APROBADO	%
2010	SÍ	3,172,359,900,000	3,972,100,000	3,176,332,000,000	0.1
2011	SÍ	3,378,345,300,000	60,550,200,000	3,438,895,500,000.	1.7
2012	SÍ	3,647,907,100,000	59,015,100,000	3,706,922,200,200	1.5

Cuadro elaboración propia con datos del DOF, Gaceta Parlamentaria y Exposición de motivos del PPEF.

Una vez expuesto lo anterior es evidente que la influencia legislativa que se ejerció en los montos totales de los PEF de estudio se mantuvo durante la LXI legislatura.

En cada uno de los años de ejercicio fiscal se presentaron aumentos en las cifras al proyecto de PEF del Ejecutivo Federal.

La explicación respecto a la modificación que se presentó en los montos es dada porque en el periodo de estudio la Cámara Diputados y específicamente la CPCP están configurada por la pluralidad misma que exige el apoyo de las diversas

---

<sup>44</sup> Véase en: Gaceta Parlamentaria, núm. 3392. Cámara de Diputados, 15 de noviembre 2011, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx>

<sup>45</sup> Véase en: Diario Oficial de la Federación, publicado el martes 7 de diciembre de 2011

fracciones parlamentarias, y el trabajo intenso de las diferentes Comisiones para lograr acuerdos e intercambios y negociaciones lo cual refleja que la influencia legislativa estuvo presente.

En la clasificación administrativa que se presenta en el anexo 3, se puede observar los ramos a los cuales el Legislativo adecuó o en su momento modificó los montos de las partidas presupuestales con la finalidad de reducir el gasto en unos ramos y reconducirlo hacia otros.

En el cuadro expuesto en el anexo 3 se puede apreciar que el PPEF para 2010 fue modificado por la Cámara de Diputados en sus montos. Los Ramos Autónomos y los pertenecientes a funciones del gobierno sufrieron reducciones sin recibir ampliaciones.

Lo mencionado anteriormente es explicado por qué en el proceso de negociación se mencionó en repetidas ocasiones que el gasto se reconduciría y el origen de esos recursos es fundamentalmente el ahorro en el gasto corriente y la reducción de los gastos administrativos, parafraseando al Diputado Luis Videgaray Caso (Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública) se debe encontrar una vía de racionalización del tamaño del gasto del Ejecutivo Federal, algunas secretarías de Estado y organismos descentralizados, Cámara de Diputados, Senado, Poder Judicial IFE CNDH es decir, en las funciones del gobierno y no en otras funciones.

A continuación se presenta el mismo documento expuesto pero ahora en clasificación funcional, esto con la finalidad de identificar las funciones a las cuales que se les redujo el gasto y a las que se les aumento.

### CUADRO N 19. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PEF 2010

FUNCION	RAMO		Reducción
<b>Gobierno</b>			
	1	Poder Legislativo	-650,000,000
	3	Poder Judicial	-6,085,030,000
	22	IFE	-600,000,000
	35	CNDH	-100,000,000
	2	Presidencia	-49,721,602
	4	Gobernación	-270,245,462
	5	Relaciones exteriores	-149,134,015
	6	Hacienda y Crédito Publico	Aumentó
	7	Defensa Nacional	Aumentó
	13	Marina	Aumentó
	14	Trabajo y Previsión Social	-91,560,262

	17	PGR	-309,404,910
	27	Función Publica	-61,610,172
	31	Tribunales Agrarios	-24,419,635
	32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Aumentó
	36	Seguridad Publica	Aumentó
	37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	-5,570,457
DESARROLLO SOCIAL			
	11	Educación Publica	Aumentó
	12	Salud	Aumentó
	15	Reforma Agraria	Aumentó
	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Aumentó
	20	Desarrollo Social	-4,066,441,785
	19	Aportaciones a Seguridad Social1/	Aumentó
	25	Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	Aumentó

	33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	-3,913,667,100
DESARROLLO ECONOMICO			
	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Aumentó
	9	Comunicaciones y Transportes	Aumentó
	10	Economía	Aumentó
	18	Energía 2/	-309,404,910
	21	Turismo	Aumentó
	38	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología	Aumentó
	23	Provisiones Salariales y Económicas	Aumentó
OTRAS			
	24	Deuda Publica	-5,000,000,000
	28	Participaciones a Entidades Federativas	- 12,033,087,948
	29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0

	30	ADEFAS	-6,676,400,000
	34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	No se modificó

Cuadro de elaboración propia con datos extraídos del PEF 2010

1/se considera el aumento para cubrir los gastos de las pensiones en curso de pago de los jubilados del organismo extinto LyFC. 2/ se considera que la reducción del gasto en este ramo se debió al decreto de extinción de Luz y Fuerza del Centro publicado el 11 de octubre de 2009.

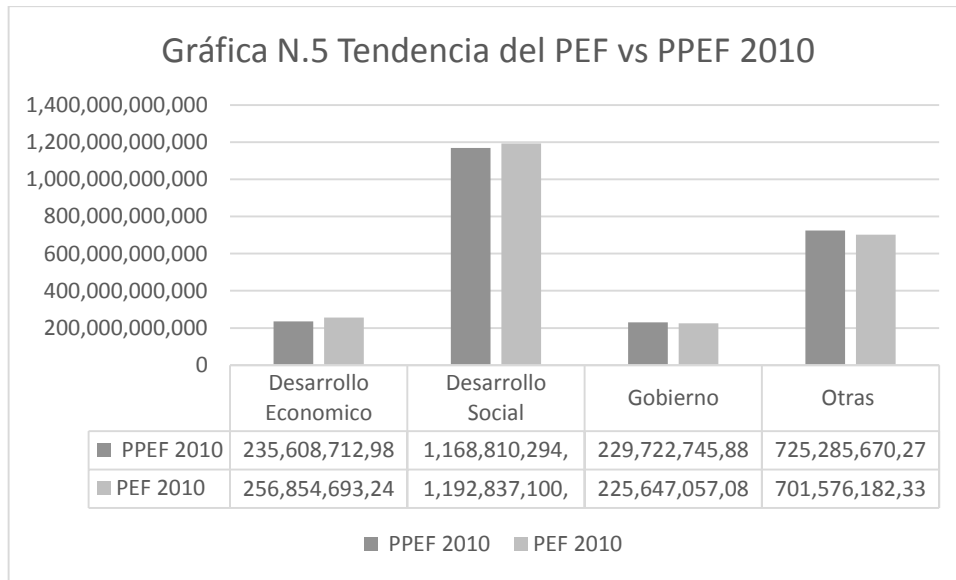
En el cuadro anteriormente presentado se puede observar que la principal reducción a las cifras que el Ejecutivo Federal propuso pertenecen a los ramos presupuestales que tienen que ver con la función de gobierno como lo mencionamos anteriormente (a excepción de los ramos que tienen que ver con las fuerzas armadas del país) y en segundo lugar los ramos reducidos son los que tienen que ver con los pagos de compromisos inherentes a la contratación de Deuda, transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno que no se pueden registrar en clasificaciones anteriores así como aquellas actividades no susceptibles de etiquetar en las funciones existentes.

También se observan los aumentos al gasto en las funciones de Desarrollo Económico y en el Desarrollo Social.

Este hecho refleja que las intenciones de las modificaciones al PPEF 2010 son con la finalidad de reducir el gasto programable administrativo, y las aportaciones

al gasto no programable con la finalidad de aumentar el PEF a Desarrollo Social y Desarrollo Económico.

En la siguiente gráfica se observa más a detalle lo anteriormente mencionado



Gráfica de elaboración propia con datos extraídos de DOF, 2009

La gráfica anterior muestra que los montos propuestos por el Ejecutivo Federal (PPEF) tienen una focalización de mayor inversión a Desarrollo Social, Seguido de Desarrollo Económico ya que acorde con la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal en donde se propone que en materia de gasto para el ejercicio fiscal 2010 va orientada a que los mexicanos y las mexicanas puedan vivir mejor, al promover el Desarrollo Humano Sustentable tal y como está establecido en el

Plan Nacional de desarrollo 2007-2012 y los programas sectoriales correspondientes<sup>46</sup>.

Las modificaciones realizadas al PPEF por parte de la Cámara de Diputados a las mismas funciones (Desarrollo Social, Desarrollo Económico) prácticamente fue ampliar el presupuesto a esos rubros.

Por otra parte los montos que pertenecen a la función de Gobierno que propuso el Ejecutivo Federal fueron reducidos por la misma Cámara de Diputados como se expresó en el dictamen de la CPCP y en la comparecencia del diputado Videgaray donde se mencionó que los recursos destinados a las ampliaciones y reconducciones saldrían del ahorro de las partidas presupuestales destinadas a gasto corriente y gasto administrativo.<sup>47</sup>

Los montos asignados a los ramos destinados a sanear los compromisos de contratación de la deuda también los redujo la Cámara de Diputados en la aprobación del PEF 2010.

El siguiente estudio de caso que se presenta a continuación corresponde al PEF para el ejercicio fiscal 2011.

---

<sup>46</sup> Véase en: Gaceta parlamentaria, núm. 2890, Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

<sup>47</sup> Véase en: Diario de los Debates, Vol III Cámara de Diputados.

En este PEF de estudio de igual forma los montos de los ramos que conforman el PPEF 2011 (que posteriormente se convierte en PEF para el ejercicio fiscal 2011) también sufrieron adecuaciones por la Cámara de Diputados. Lo siguiente que se presenta es la estructura del PEF 2011 en clasificación administrativa con la finalidad de observar a que ente se le recortó el gasto y a cual se le amplió (ver anexo 4).

El cuadro presentado en el anexo 4 nos permite ver que los ramos pertenecientes a los poderes federales fueron recortados en sus montos por la Cámara de Diputados, los ramos pertenecientes a la seguridad nacional no presentaron modificación es decir; los montos que el Ejecutivo Federal propuso la Cámara de Diputados no los modificó (no amplió y no redujo). Esto se debe a que CPCP dictaminó apoyar la importancia a la atención a la seguridad nacional

A continuación se trabaja el mismo PPEF 2011 y se analiza a través de la clasificación funcional con el objetivo de focalizar las prioridades del Ejecutivo y compararlo con las Prioridades de la Cámara de Diputados.

**CUADRO N.20 CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PEF 2011**

FUNCIÓN	RAMO		Reducción
<b>Gobierno</b>			
	1	Poder Legislativo 1/	-27,600,000

	3	Poder Judicial	-3,487,000,000
	22	IFE	No presentó modificaciones
	35	CNDH	No presentó modificaciones
	2	Presidencia	-29,755,915
	4	Gobernación	Aumentó
	5	Relaciones exteriores	-76,483,810
	6	Hacienda y Crédito Publico	Aumenta
	7	Defensa Nacional	No presentó modificación
	13	Marina	No presentó modificación
	14	Trabajo y Previsión Social	-40,000,000
	17	PGR	-72,285,992
	27	Función Publica	Aumentó
	31	Tribunales Agrarios	Aumentó
	32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	No presentó modificación
	36	Seguridad Publica	-213,447,336

	37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	No presentó modificación
DESARROLLO SOCIAL			
	11	Educación Publica	Aumentó
	12	Salud	Aumentó
	15	Reforma Agraria	Aumentó
	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Aumentó
	20	Desarrollo Social	Aumentó
	19	Aportaciones a Seguridad Social	-5,119,057,153
	25	Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	Aumentó
	33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Aumentó
DESARROLLO ECONOMICO			
	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Aumentó
	9	Comunicaciones y Transportes	Aumentó

	10	Economía	Aumentó
	18	Energía	Aumentó
	21	Turismo	Aumentó
	38	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología	Aumentó
	23	Provisiones Salariales y Económicas	Aumentó
OTRAS			
	24	Deuda Pública	-5,947,347,540
	28	Participaciones a Entidades Federativas	Aumentó
	29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	No presentó movimiento
	30	ADEFAS	-8,000,000,000
	34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	No presentó movimiento

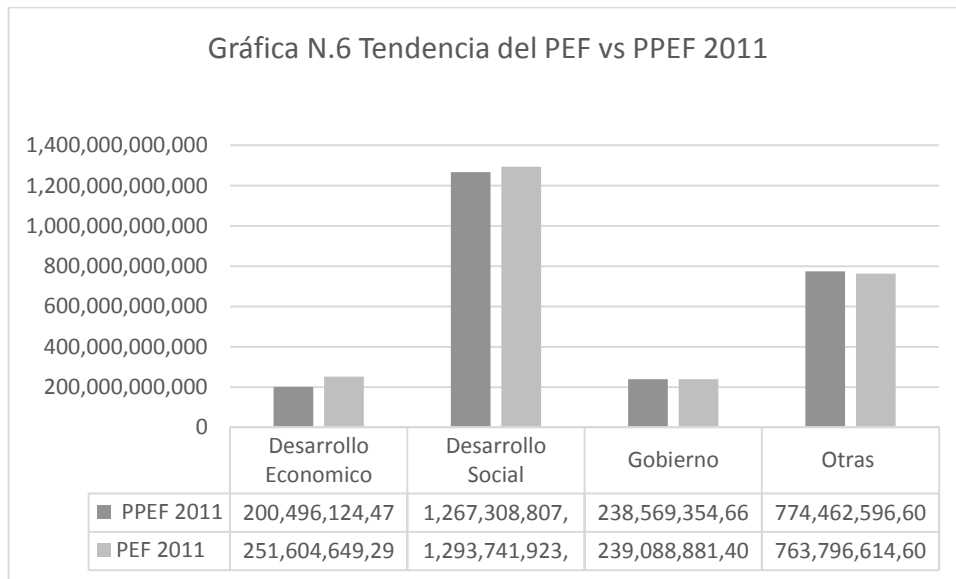
Cuadro de elaboración propia con datos extraídos del PEF 2011

En el cuadro anterior podemos observar que la función donde se presentaron las reconducciones fue en la función de Desarrollo Económico y Desarrollo Social

porque en todos los ramos que comprende esta función (Desarrollo Económico) fueron aumentadas las partidas presupuestales.

En seguida la función de Desarrollo Social, esto nos indica que el presupuesto federal para el 2011 presentó una tendencia a la inversión a Desarrollo Económico y Desarrollo social.

Fueron reducidas las partidas presupuestales en materia de gasto programable de la administración pública a excepción de los ramos encargado de las fuerzas armadas como la Marina y el Ejército del país. También se redujo las partidas destinadas al saneamiento de la Deuda Pública y ADFAS



Gráfica N 6 Elaboración propia con datos extraídos de DOF, 2010

El gráfico anterior muestra que el PPEF 2011 presentado por el ejecutivo propone una política de gasto publico orientada a fortalecer el desarrollo social con especial

énfasis en educación, salud y combate a la pobreza como se expresa en la exposición de motivos del PPEF 2011 del ejecutivo.

Las modificaciones realizadas al PPEF por parte de la Cámara de Diputados a las funciones de desarrollo Social fue el incremento a recursos del gobierno federal a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Esto es una orientación al desarrollo social con crecimiento económico, productividad y creación de empleos.

De igual forma la Cámara de Diputados incrementó el presupuesto a la infraestructura como detonador del crecimiento económico y recortó las partidas a los ramos destinados a sanear las deudas del país.

Por último trataremos el caso del PEF 2012. A continuación se presentan los montos propuestos por el Ejecutivo Federal y se comparan con las aprobadas evidenciando las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados (ver anexo 5).

### **CUADRO N 23. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PEF 2012**

FUNCION	RAMO		Reducción
<b>Gobierno</b>			
	1	Poder Legislativo	No presentó modificación
	3	Poder Judicial	-3,250,000,000

	22	IFE	-6,379
	35	CNDH	No presenta modificación
	2	Presidencia	No presentó modificación
	4	Gobernación	Aumentó
	5	Relaciones exteriores	Aumentó
	6	Hacienda y Crédito Público	Aumentó
	7	Defensa Nacional	No presentó modificaciones
	13	Marina	Aumentó
	14	Trabajo y Previsión Social	No presentó modificaciones
	17	PGR	-480,000,000
	27	Función Pública	Aumentó
	31	Tribunales Agrarios	Aumentó
	32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Aumentó
	36	Seguridad Pública	No presentó modificación

	37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	No presentó modificación
DESARROLLO SOCIAL			
	11	Educación Publica	Aumentó
	12	Salud	Aumentó
	15	Reforma Agraria	Aumentó
	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Aumentó
	20	Desarrollo Social	-2,197,200,000
	19	Aportaciones a Seguridad Social	-1,050,000,000
	25	Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	Aumentó
	33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Aumentó
DESARROLLO ECONOMICO			
	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Aumentó
	9	Comunicaciones y Transportes	Aumentó

	10	Economía	Aumentó
	18	Energía	No presentó modificación
	21	Turismo	Aumentó
	38	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología	Aumentó
	23	Provisiones Salariales y Económicas	Aumentó
OTRAS			
	24	Deuda Publica	-3,613,632,984
	28	Participaciones a Entidades Federativas	Aumentó
	29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	No presenta modificación
	30	ADEFAS	-8,000,000,000
	34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	No presentó modificación

Cuadro de elaboración propia con datos extraídos del PEF 2012

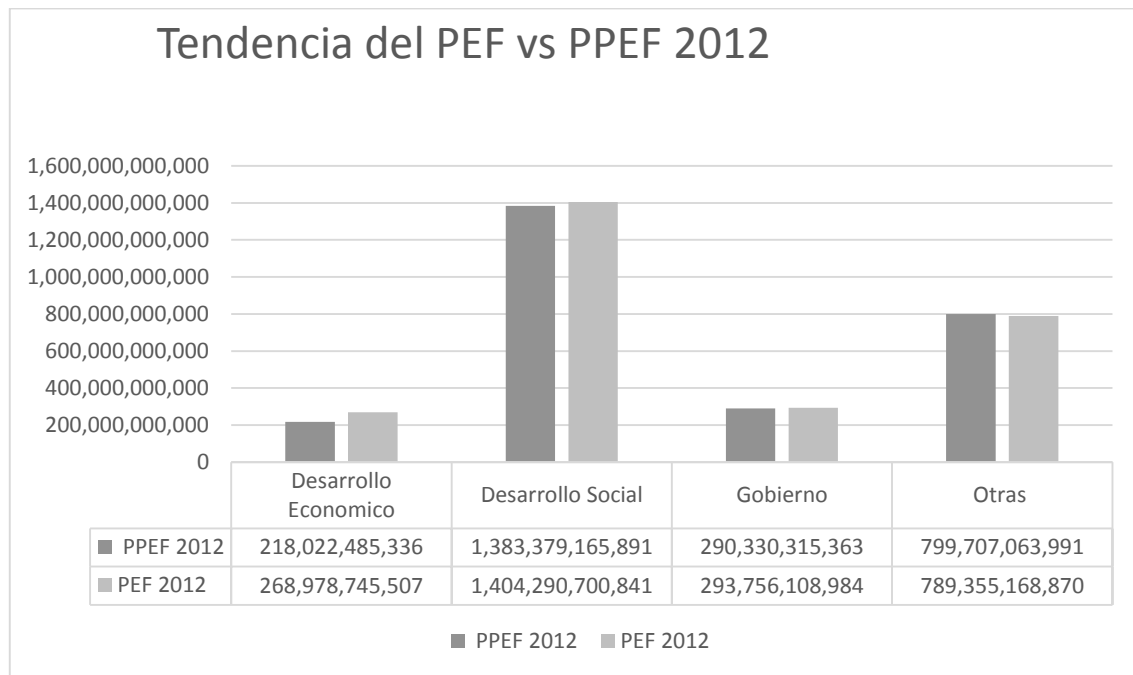
El análisis sometido al PEF 2012 presentó una variación a los anteriores porque los ramos presupuestales de la función gobierno ya no presentaron reducciones

como en los anteriores PEF, es decir sólo tres ramos (3,22 y 17) fueron reducidos en sus participaciones presupuestales y los demás permanecieron intactos a la propuesta de Ejecutivo o aumentaron sus cifras de gasto.

La función de Desarrollo Económico sí sigue con la tendencia a ir aumentando las cifras lo cual implica que las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados están orientadas a impulsar el desarrollo económico del país en el PEF 2012.

Por lo que respecta a la función de Desarrollo Social sólo se redujeron los ramos 20 y 19 y los demás fueron aumentados.

Lo que permite concluir que el principal interés de la política es con enfoque de desarrollo Económico y desarrollo social en el PEF 2012. Lo mencionado puede observarse en la siguiente gráfica.



Gráfica N.6 de elaboración propia con datos de PPEF y PEF 2012

En la gráfica se evidencia cómo es que la Cámara de Diputados modificó la propuesta del Ejecutivo Federal. Se observa que en el caso de la función de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno se modificaron los montos y se ampliaron por encima de los propuestos en el PPEF 2012.

En el caso de la función "Otras" la Cámara encargada de la aprobación del PEF decidió recortar los montos que se habían propuesto en el PPEF para reconducirlos a otros rubros.

En conclusión las cifras de Gasto Neto Total de los PEF 2010, 2011 y 2012 presentaron modificaciones considerables debido a la influencia legislativa que ejerció la Cámara encargada de esta materia. Ésta modificó las cifras propuestas por el Ejecutivo Federal en diversos Rubros.

Permaneció la intención de focalizar los recursos públicos en materia de Desarrollo Social seguida de Desarrollo Económico.

También se observó que los principales rubros donde se redujeron los montos para reconducir el gasto a otros fueron los ramos pertenecientes a la función Gobierno y los ramos encargados de sanear las finanzas públicas de deuda.

Sin lugar a dudas el contrapeso que el poder legislativo (en particular la Cámara de Diputados) ejerció frente al poder Ejecutivo durante el periodo de estudio es decir la LXI Legislatura estuvo activo.

### 4.3 Coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura

Como lo menciono con anterioridad en este trabajo, la decisión de las finanzas públicas en México debe ser sometida a el órgano legislativo encargado con exclusividad en esta materia, y en este periodo de estudio se debe contemplar todas las fuerzas políticas que conforman dicho órgano. A partir de la llegada de la pluralidad, la correlación de fuerzas en materia presupuestal cambió, es decir del centro a la dispersión.

Tanto el partido del gobierno durante la LXI Legislatura (el PAN) y la oposición de los otros dos actores grandes del sistema de partidos mexicano (PRI y PRD) no contaron con la suficiente fuerza para aprobar por si solos la propuestas de PEF del Ejecutivo. Sin embargo durante la legislatura de estudio los PPEF han sido aprobados de forma casi unánime como se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO N 24. TOTAL DE VOTOS QUE APROBARON EN LO GENERAL LOS PEF 2010, 2011 Y 2012.**

	PEF 2010	PEF 2011	PEF 2012
<b>Votos</b>	<b>total</b>	<b>total</b>	<b>Total</b>
Favor	437	454	425
Contra	25	13	27
Abstención	4	4	5
Quórum		1	3

Ausente	34	28	37
Total	500	500	500

Cuadro elaborado con datos extraídos de la Gaceta Parlamentaria, LXI Legislatura, Cámara de Diputados.

La explicación de lo mencionado en el párrafo anterior es que dentro de la Cámara de Diputados se logró la configuración de coaliciones legislativas con la finalidad de votar en un mismo sentido para lograr la producción legislativa. En este caso la aprobación del PEF de los ejercicios fiscales correspondientes.

Como lo menciona Jiménez (2006) una de las causas que explica la formación de alianzas políticas es porque se forman vínculos de cooperación porque existen intereses comunes entre los partidos coaligados.

Durante la aprobación del PEF correspondiente al ejercicio fiscal 2010, 2011 y 2012 la coalición que se configuró durante la mayoría de los procesos fue la del PAN y PRI principalmente y el PRD fue incluido a las negociaciones a última hora (los diputados del PRD denunciaron la exclusión de que habían sido objeto en la redacción del proyecto de dictamen del PEF 2010 pero no en los de los años venideros 2011 y 2012) y los “pequeños” partidos como el PT, PVEM, NA y CON no fueron tomados en cuenta<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> El coordinador del Partido del Trabajo (PT) insistió durante todo el proceso de negociación exclamando “Ni agua nos ofrecieron; nos dejaron fuera de todo”

La aprobación de los PEF se podía realizar solo con las firmas de los partidos PAN y PRI.

La coalición legislativa formada por el PRI y PAN fue la más adecuada durante el tiempo de estudio porque independientemente de la similitud de la ideología política programática <sup>49</sup> que presenten los partidos PRI y PAN, cuantitativamente estos dos conformaron mayoría en la Cámara de Diputados sin necesidad de los otros. A continuación se presenta algunas combinaciones que también pudieron haber conformado mayorías.

**CUADRO N 25. COMBINACIONES DE COALICIÓN DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

Opción	Partido	Partido	Partido	Partido	Partido	Total
1	PRI	PAN				
	227	131				358
2	PRI	PRD				
	227	45				272

<sup>49</sup> La ideología política programática según Jiménez (2006) es un factor que se tiene presente a la hora de formar coaliciones. Sin embargo se ha evidenciado que no es lo que determina si se coaligan o no los partidos. Un ejemplo de ello es que el PRI en los últimos años ha dejado ver que su ideología política programática es adaptable según lo necesiten sus intereses.

3	PRI	PVEM	PT	PNA	CON	
	227	18	4	8	4	261
4	PRI	PVEM	PT	PNA		
	227	18	4	8		257
5	PRI	PVEM	PT	CON		
	227	18	4	4		253

Elaboración con datos extraídos de la Cámara de Diputados.

### CUADRO N 26. COMBINACIONES DE COLAICIÓN DEL PARTIDO DE ACCION NACIONAL

Opciones	Partido	Partido	Partido	Partido	Partido		Total
1	PAN	PRI					
	131	227					358
2	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	CON	
	131	45	18	4	8	4	210

Elaboración con datos extraídos de la Cámara de Diputados.

### CUADRO N 27. COMBINACIÓN DE COALICIONES DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

Opciones	Partido	Partido	Partido	Partido	Partido		Total
1	PRD	PRI					
	45	227					272
2	PRD	PAN	PVEM	PT	PNA	CON	
	45	131	18	4	8	4	210

Elaboración con datos extraídos de la Cámara de Diputados.

En los cuadros anteriores pudimos observar que el partido PRI fue el mejor posicionado, aunque no contaba con la mayoría absoluta para lograr ver aprobadas sus modificaciones a la iniciativa de PEF del Ejecutivo, sí contaba con un amplio número de diputados disciplinados que estaban dispuestos a emitir su voto según lo indicara el presidente del partido.

Y es por ello que la principal negociación acerca del presupuesto y la pugna se llevó a cabo entre el PRI y el Presupuesto del presidente en turno, Felipe Calderón.

Durante el proceso de negociación las bancadas del PRI y PAN no lograban acuerdos y como producto de ello frenaban las negociaciones en San Lázaro. La pugna giraba en torno a la distribución de los recursos para los gobiernos estatales

priistas y panistas y por los desacuerdos en el manejo de las reglas de operación de la partida destinada al campo y el recorte al programa Oportunidades (jornada)

El PRI pretendía aplicar un fuerte recorte a los rubros de gasto corriente, seguro popular y el programa Oportunidades; además de eliminar la discrecionalidad del Ejecutivo federal, acotar el crecimiento del gasto superfluo, normar los subejercicios, flexibilizar y simplificar las reglas de operación y aligerar el convenio entre los estados y la Federación para inversión pública compartida.

Estos diputados a nombre de sus gobernadores reclamaban que se cumpliera el pacto cuando votaron el aumento de los impuestos<sup>50</sup>: “que el dinero de la recaudación extraordinaria vaya a los estados” (jornada sábado 14 nov 2009).

El PRI tan solo con la cooperación de todas las fuerzas políticas pequeñas (PVEM, PT, PNA y CON) podía aprobar sus propuestas de reconducción o en su defecto le bastaba sumar los votos con una de las dos primeras fuerza, es decir PAN, PRD, que es lo que sucedió al formar coalición con el PAN y de última instancia se integró el PRD.

Por otra parte la suerte no era la misma con la situación del PAN y PRD porque ni con la suma de todas las fuerzas de los partidos podían lograr mayoría. Es por ello que el PAN y PRD decidieron hacer coalición con el PRI cediendo acuerdos que

---

<sup>50</sup> Se refiere a el aumento del incremento de la tasa del IVA de 15 % a 16 % de 10 % a 11% en la frontera y el ISR de 28 % a 30%.

favorecían al PRI, misma acción que expresaban los diputados de las minorías como un “agandalle”

En suma el partido del presidente no fue capaz de imponer los PEF como los enviaba al Congreso. En los tres años fiscales la iniciativa de PEF fue modificada en su Gasto Neto Total por los partidos de oposición. Citando a un priista: “le modificamos la plana al ejecutivo”.

Los procesos de aprobación han demandado el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación cimentados en mecanismos proporcionados por la nueva institucionalidad formal e informal que ha de garantizar el mejoramiento de los acuerdos y negociaciones.

## **Conclusiones:**

Es evidente que en México la forma de hacer política ha cambiado bajo la configuración de gobiernos sin mayorías parlamentarias. A diferencia del pasado ahora las decisiones torales se toman bajo el patrón de la negociación, “el acuerdo de palabra”, el ceder para obtener, la alineación de interés y la obtención de acuerdos amplios donde todas las fuerzas políticas del país ejercen influencia (unos más, unos menos) en la toma de decisiones, en nuestro caso de estudio en la aprobación del Presupuesto Federal.

En su momento Linz y Mainwaring consideraban al sistema presidencial como un sistema que potencializaba la parálisis política, sumando la configuración de un sistema multipartidista se exacerbaba la posibilidad de la temida parálisis es decir el caos.

Al encontrarse México en una etapa en donde en el Continente Americano se inicia el florecimiento de sistemas políticos presidenciales multipartidistas, se pone a prueba los aportes teóricos anteriormente mencionados.

Después de la caída del “presidencialismo mexicano” el sistema político en este país se conduce con las características de sistema presidencial con multipartidismo moderado sin mayorías parlamentarias, este hecho ocasionó entre los estudiosos del tema un cierto temor por la estabilidad de la democracia en el país porque era muy probable que se llegara a la parálisis legislativa.

La temida parálisis legislativa que se esperaba ha brillado por su ausencia.

Se puede observar que durante la Legislatura LXI la política mexicana encontró la forma de lograr acuerdos políticos que permitieron sortear los embates de la imposición, el desacuerdo y la parálisis.

El mecanismo con el cual se lograron sacar adelante los PEF correspondientes a este estudio y otras legislaciones fue la construcción de coaliciones parlamentarias donde se privilegió la negociación, el intercambio y el acuerdo de palabra (esta última como una herramienta informal).

Mencionadas coaliciones fueron el resultado de un escenario plural y además con la necesidad de sumar mayorías dentro del órgano legislativo, estas mayorías sustentadas en un marco legal que así lo mandata y propicia, desde la introducción de la representación proporcional, los cambios de la LOCG de 1999 donde se estipulan los ajustes suficientes para guiar trabajos en un congreso plural y el surgimiento de figuras como: los Grupos Parlamentarios, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

Es por ello que con esta experiencia se determina que se ha configurando una nueva institucionalidad que permitió la formación de coaliciones legislativas encaminadas a superar los problemas de la difícil combinación de “sistema presidencial- multipartidista” como lo propuso Chasquetti.

Esta nueva experiencia abre espacio para el estudio de nuevas interacciones (de lo formal e informal) entre actores políticos de cada sistema de cada país donde impere el sistema presidencial multipartidista.

En este periodo de estudio también se observó que la coalición ganadora durante la Legislatura estuvo integrada por el PRI y el PAN, esta coalición logró imponer sus agendas debido a que fueron los partidos mejor posicionados y que cuantitativamente conformaron mayoría en Cámara de Diputados.

Además de las ideologías políticas programáticas de cada partido se pudo observar durante el análisis de los Diarios de debate, información filtrada de la prensa, observación de prácticas informales (no comprobables pero sí existentes) se priorizo la alineación de intereses y la cooperación que ahora permite la nueva institucionalización.

El “PRI-AN o aplanadora” como lo referían algunos diputados de esa legislatura, no contemplaron a fuerzas políticas minoritarias en los procesos de aprobación del PEF; decían los minoritarios: “ni agua nos ofrecieron”. No obstante entre estos dos partidos existió una amplia negociación para lograr la aprobación de los PEF correspondientes y a última hora los partidos minoritarios negociaban y colocaban algunos puntos de su agenda lo cual hacia que se alinearan a la mayoría.

Este hecho permite vislumbrar que ningún partido político predomina al interior del Congreso, que la hegemonía de un partido político en específico son las memorias de un pasado.

Por lo que respecta a los partidos minoritarios fue su decisión adherirse a los acuerdos de los partidos mayoritarios según les convenía para la obtención del reparto del presupuesto federal. Un ejemplo de ello fue la aprobación casi unánime

de los tres PEF (2010,2011 y 2012), negociaron constantemente hasta lograr acuerdos que lograron desahogar en tiempo y forma los respectivos PEF.

El estudio del Presupuesto Público en México ha sido poco estudiado, dentro del gran abanico de temas por investigar se encuentra la fiscalización del mismo, este es un tema que presenta incipientes avances, al parecer los legisladores encuentran mayores incentivos para no auditarse a la hora de recibir los recursos públicos.

Se recomienda seguir avanzando en la comprensión, investigación y debate del tema. Una vez que se negocia, se aprueba y se ejerce el presupuesto, fiscalizarlo correctamente para su mejor uso sería un paso hacia adelante para la consolidación de la democracia.

Otro punto que es preciso mencionar es que durante el desarrollo de la investigación se pudo observar y evidenciar que no precisamente el que gana la presidencia de la República gana todo como lo afirmo Linz.

Este estudio permite observar que en el sistema presidencial con multipartidismo moderado bajo la condición de gobierno sin mayorías brinda la oportunidad de que un partido tenga la presidencia (en este caso el PAN) y al interior del Congreso no tenga mayoría, lo cual orilla a las fuerzas políticas que lo conforman a negociar entre ellos, lograr acuerdos amplios donde se vean reflejados los intereses de los actores con potencial poder de veto y configurar coaliciones políticas encaminadas a destrabar los posibles “impasses o bloqueos” que se puedan presentar al

momento de dar salida a alguna aprobación legislativa de gran importancia como lo es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Un ejemplo de lo mencionado es la aprobación de los Presupuestos de Egresos de la Federación aquí estudiados bien son el producto de la configuración de coaliciones políticas con formula de integración, es decir, a partir de la llegada de la pluralidad, la correlación de fuerzas en materia presupuestal cambió, del centro a la dispersión, generando la necesidad de tomar en cuenta a todas las fuerzas políticas que se encuentran en el Congreso ya que el presidente, su partido y los diversos partidos no contaron con mayoría necesaria para aprobar el PEF como lo requería cada uno de los involucrados.

No debemos olvidar que la institucionalidad formal e informal que ahora existe dentro del Congreso jugó un papel relevante en la actividad parlamentaria destinada a la aprobación de los PEF comprendidos en este estudio.

Por otro lado la institucionalidad informal de una manera u otra es necesaria para que los acuerdos políticos prevalezcan.

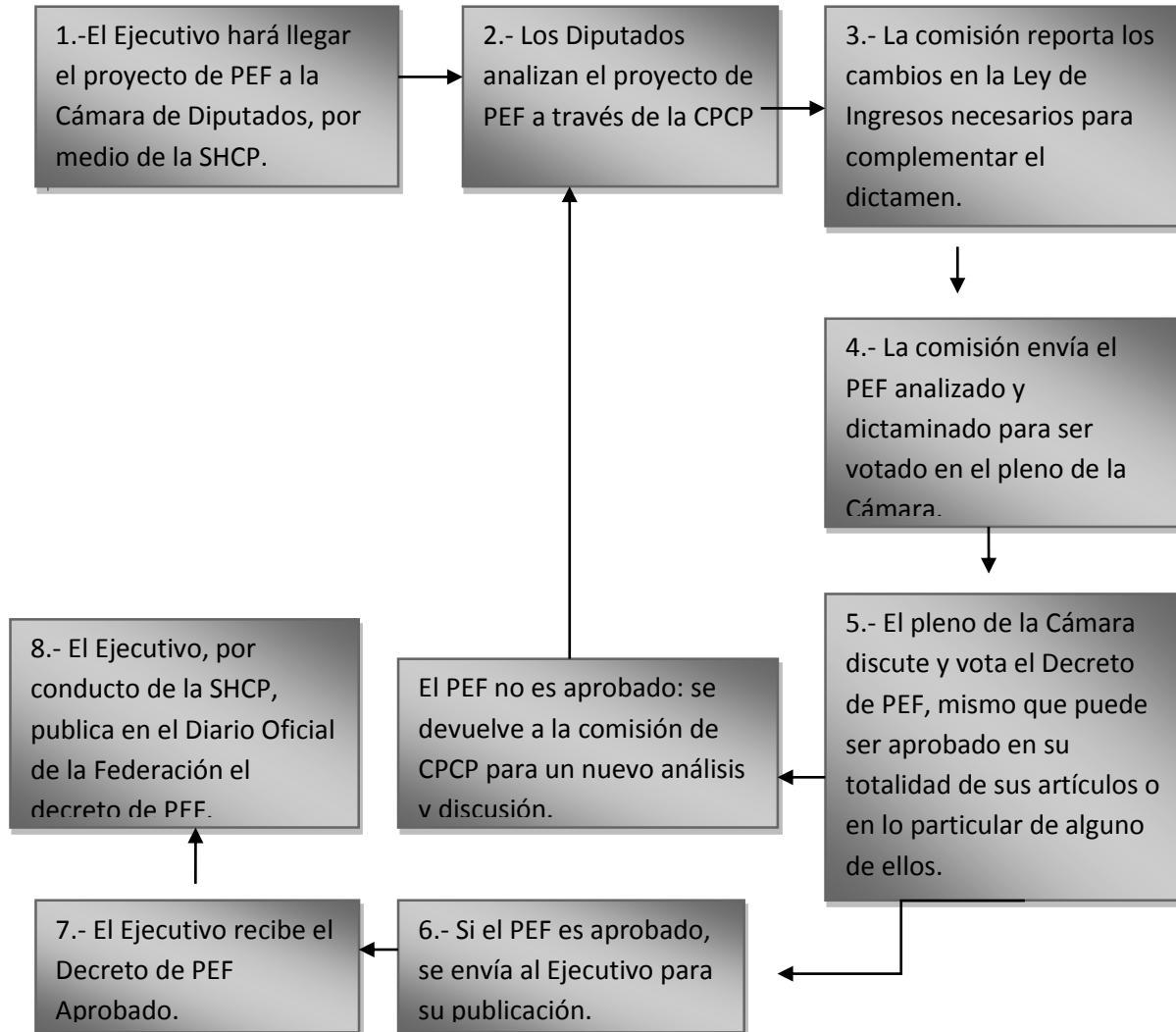
El problema es que al ser informal es inmedible e incontrolable lo que se dirige a dos direcciones: por un lado la virtud y otro la tragedia.

Virtud se convierte cuando se sacan adelante proyectos que beneficien a los representados y trágico por la limitación de sancionar a quien utilice acuerdos informales con el propósito de sacar a delante políticas ,proyectos perversos o de interés único en beneficio de pocos.

## Anexos

### Anexo 1

#### El proceso de aprobación del PEF



Esquema elaborado con datos extraídos del manual de Presupuesto de Egresos de la Federación (2006).

## Anexo 2

### SOBRE REPRESENTACIÓN DEL PRI EN LOS DIFERENTES AMBITOS DEL GOBIERNO

Legislatura	Afiliación partidista del titular de Ejecutivo	Afiliación partidista del presidente de CPCP	N de diputados X partido		% de ocupación en la Cámara de Diputados
			Partido	Número	
XLVI (1961-1964)	PRI  Adolfo López Mateos	PRI	PRI	172	96.6%
			PAN	5	2.8%
			PPS	1	.5%
			PARM	0	0 %
			Total	178	99.9%
XLVII (1964-1967)	PRI  Gustavo Díaz Ordaz	PRI	PRI	175	83.3%
			PAN	20	9.5%
			PPS	10	4.7%
			PARM	5	2.3%
			Total	210	99.8%
XLVIII 1967-1970	PRI  Gustavo Díaz Ordaz	PRI	PRI	177	83.4%
			PAN	20	9.4%
			PPS	10	4.7%
			PARM	5	2.3%
			Total	212	99.8%
XLIX 1970-1973	PRI  Luis Echeverría Álvarez	PRI	PRI	178	83.5%
			PAN	20	9.3%

			PPS	10	4.6%
			PARM	5	2.3%
			Total	213	99.7%
XLIX	PRI	PRI	PRI	189	81.8%
1973-1976	Luis Echeverría Álvarez		PAN	25	10.8%
			PPS	10	4.3%
			PARM	7	3%
			TOTAL	231	99.9%
L	José López Portillo y Pacheco	PRI	PRI	195	82.2%
1976-1979	<b>PRI</b>		PAN	20	8.4%
			PPS	12	5%
			PARM	10	4.2%
			Total	237	99.8%
LI	José López Portillo y Pacheco	PRI	PRI	296	74%
1979-1982			PAN	43	10.7%
			PPS	11	2.7%
			PARM	12	3%
			PCM	18	4.5%
			PFCRN	10	2.5%
			PAS	10	2.5%

			Total	400	99.9%
LII 1982- 1985	Miguel de la Madrid Hurtado  PRI	PRI	PRI	299	74.7%
			PAN	51	12.7%
			PPS	10	2.5%
			PFCRN	11	2.7%
			PSUM	17	4.2%
			PAS	12	3%
			TOTAL	400	99.8%
LIII 1985-1988	Miguel de la Madrid Hurtado  PRI	PRI	PRI	292	73%
			PAN	38	9.5%
			PPS	11	2.7%
			PARM	11	2.7%
			PAS	12	3%
			PFCRN	12	3%
			PTR	6	1.5%
			PMT	6	1.5%
			PSUM	12	3%
			Total	400	99.9%
LIV 1988-1991	Carlos Salinas de Gortari  PRI	PRI	PRI	260	52%
			PAN	101	20.2%
			PPS	30	6%

			PARM	29	5.8%
			PFCRM	35	7%
			PRD	17	3.4%
			CD	28	5.6%
			Total	500	100%
LV	Carlos Salinas de Gortari	<b>PRI</b>	<b>PRI</b>	<b>320</b>	<b>64%</b>
1991-1994	<b>PRI</b>		PAN	89	17.8%
			PRD	41	8.2%
			PFCRN	23	4.6%
			PPS	12	2.4%
			PARM	15	3%
			TOTAL	500	100%
LVI	Ernesto Zedillo Ponce de León	<b>PRI</b>	<b>PRI</b>	<b>300</b>	<b>60%</b>
1994-1997	<b>PRI</b>		PAN	119	23.8%
			PRD	71	14.2%
			PT	10	2%
			TOTAL	500	100%
LVII	Ernesto Zedillo Ponce de León		<b>PRI</b>	<b>239</b>	<b>47.8%</b>
1997-2000	<b>PRI</b>	<b>PRD</b>	PAN	122	24.4%
			PRD	125	25%

			PT	6	1.2%
			PVEM	8	1.6%
			TOTAL	500	100%

Cuadro elaborado con datos de Sainéz (2006). Para el año 1988 en adelante Carpio (2008).

### Anexo 3

## ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS SOBRE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE PEF PARA 2010 (pesos)

	Proyecto PEF	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	Presupuesto Aprobado
<b>A: RAMOS AUTÓNOMOS</b>	<b>60,529,872,078</b>	<b>7,435,030,000</b>	<b>0</b>	<b>-7,435,030,000</b>	<b>53,094,842,078</b>
<b>Gasto Programable</b>					
01 Poder Legislativo	10,199,963,905	650,000,000	0	-650,000,000	9,549,963,905
Cámara de Senadores	3,819,947,913	250,000,000	0	-250,000,000	3,569,947,913
Cámara de Diputados	5,153,515,992	400,000,000	0	-400,000,000	4,753,515,992
Auditoría Superior de la Federación	1,226,500,000	0	0	0	1,226,500,000
03 Poder Judicial	40,108,570,217	6,085,030,000	0	-6,085,030,000	34,023,540,217
Suprema Corte de Justicia de la Nación	4,476,176,131	0	0	0	4,476,176,131
Consejo de la Judicatura Federal	33,637,455,886	6,000,000,000	0	-6,000,000,000	27,637,455,886
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,994,938,200	85,030,000	0	-85,030,000	1,909,908,200
22 Instituto Federal Electoral	9,231,759,587	600,000,000	0	-600,000,000	8,631,759,587
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	989,578,369	100,000,000	0	-100,000,000	889,578,369
<b>RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA</b>					
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	8,765,687,413	0	0	0	8,765,687,413
<b>B: RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>767,692,437,572</b>	<b>55,543,853,064</b>	<b>75,357,200,000</b>	<b>19,813,346,936</b>	<b>787,505,784,508</b>
<b>Gasto Programable</b>					
02 Presidencia de la República	1,727,562,262	49,721,602	0	-49,721,602	1,677,840,660
04 Gobernación	8,640,878,144	1,339,245,462	1,069,000,000	-270,245,462	8,370,632,682
05 Relaciones Exteriores	6,094,491,117	154,134,015	5,000,000	-149,134,015	5,945,357,102
06 Hacienda y Crédito Público	34,087,117,169	963,768,388	3,333,000,000	2,369,231,612	36,456,348,781
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	60,785,051,806	671,599,889	13,255,000,000	12,583,400,111	73,368,451,917
09 Comunicaciones y Transportes	61,587,000,000	589,913,305	19,265,700,000	18,675,786,695	80,262,786,695
10 Economía	13,246,131,938	230,793,871	1,339,400,000	1,108,606,129	14,354,738,067
11 Educación Pública	196,415,595,798	2,868,936,688	17,639,500,000	14,770,563,312	211,186,159,110

Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados en la Legislatura LXI (2009 - 2012).

12	Salud	89,363,655,045	4,410,124,118	4,939,400,000	529,275,882	89,892,930,927
13	Marina	15,887,052,263	145,183,070	250,000,000	104,816,930	15,991,869,193
14	Trabajo y Previsión Social	3,769,426,176	91,560,262	0	-91,560,262	3,677,865,914
15	Reforma Agraria	4,387,556,368	112,433,223	920,000,000	807,566,777	5,195,123,145
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	40,485,911,137	721,608,700	6,471,900,000	5,750,291,300	46,236,202,437
17	Procuraduría General de la República	12,090,878,967	327,704,910	18,300,000	-309,404,910	11,781,474,057
18	Energía 1/	38,251,717,463	35,088,095,125	0	-35,088,095,125	3,163,622,338
20	Desarrollo Social	84,243,333,123	6,566,441,785	2,500,000,000	-4,066,441,785	80,176,891,338
21	Turismo	3,000,765,879	70,007,344	1,005,000,000	934,992,656	3,935,758,535
27	Función Pública	1,310,369,126	61,610,172	0	-61,610,172	1,248,758,954
31	Tribunales Agrarios	775,086,631	24,419,635	0	-24,419,635	750,666,996
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,608,536,145	39,112,970	150,000,000	110,887,030	1,719,423,175
36	Seguridad Pública	31,802,779,781	581,003,119	1,216,000,000	634,996,881	32,437,776,662
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	101,673,556	5,570,457	0	-5,570,457	96,103,099
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	15,498,532,621	281,940,208	730,000,000	448,059,792	15,946,592,413
<b>C: RAMOS GENERALES</b>		<b>1,522,439,426,927</b>	<b>32,898,737,633</b>	<b>38,008,030,000</b>	<b>5,109,292,367</b>	<b>1,527,548,719,294</b>
<b>Gasto Programable</b>						
19	Aportaciones a Seguridad Social 1/	287,591,497,519	5,268,606,641	14,674,800,000	9,406,193,359	296,997,690,878
23	Provisiones Salariales y Económicas	43,239,513,278	0	22,583,230,000	22,583,230,000	65,822,743,278
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	43,101,034,747	6,975,944	750,000,000	743,024,056	43,844,058,803
	Previsiones para servicios personales para los servicios de educación básica en el Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	11,251,614,400	0	750,000,000	750,000,000	12,001,614,400
	Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal	31,849,420,347	6,975,944	0	-6,975,944	31,842,444,403
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	423,221,711,104	3,913,667,100	0	-3,913,667,100	419,308,044,004
	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	234,357,706,491	0	0	0	234,357,706,491
	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	53,100,077,838	0	0	0	53,100,077,838
	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	42,731,205,000	1,344,662,500	0	-1,344,662,500	41,386,542,500
	Estatal	5,179,022,046	162,973,095	0	-162,973,095	5,016,048,951
	Municipal	37,552,182,954	1,181,689,405	0	-1,181,689,405	36,370,493,549
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	43,796,066,629	1,378,171,490	0	-1,378,171,490	42,417,895,139
	Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	13,913,280,348	437,822,110	0	-437,822,110	13,475,458,238
	Asistencia Social	6,345,920,276	199,692,965	0	-199,692,965	6,146,227,311

Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados en la Legislatura LXI (2009 - 2012).

	Infraestructura Educativa	7,567,360,072	238,129,145	0	-238,129,145	7,329,230,927
	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	4,477,099,998	0	0	0	4,477,099,998
	Educación Tecnológica	2,662,608,819	0	0	0	2,662,608,819
	Educación de Adultos	1,814,491,179	0	0	0	1,814,491,179
	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	6,916,800,000	0	0	0	6,916,800,000
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	23,929,474,800	753,011,000	0	-753,011,000	23,176,463,800
<b>Gasto No Programable</b>						
24	Deuda Pública	237,910,980,862	5,000,000,000	0	-5,000,000,000	232,910,980,862
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	453,612,242,057	12,033,087,948	0	-12,033,087,948	441,579,154,109
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0	0	0	0	0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	20,000,000,000	6,676,400,000	0	-6,676,400,000	13,323,600,000
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	13,762,447,360	0	0	0	13,762,447,360
	Obligaciones incurridas a través de los programas de apoyo a deudores	2,434,947,360	0	0	0	2,434,947,360
	Obligaciones surgidas de los programas de apoyo a ahorradores	11,327,500,000	0	0	0	11,327,500,000
<b>D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO</b>		<b>1,116,842,469,152</b>	<b>53,800,709,419</b>	<b>0</b>	<b>-53,800,709,419</b>	<b>1,063,041,759,733</b>
<b>Gasto Programable</b>						
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	112,488,700,000	5,423,071,067	0	-5,423,071,067	107,065,628,933
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	320,379,600,000	0	0	0	320,379,600,000
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	220,298,000,000	9,838,624,341	0	-9,838,624,341	210,459,375,659
T10	Luz y Fuerza del Centro 1/	30,049,122,675	30,049,122,675	0	-30,049,122,675	0
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	384,423,900,000	8,489,891,336	0	-8,489,891,336	375,934,008,664
<b>Gasto No Programable</b>						
	Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:	49,203,146,477	0	0	0	49,203,146,477
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	8,904,710,828	0	0	0	8,904,710,828
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	40,298,435,649	0	0	0	40,298,435,649
<b>Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE de Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades paraestatales de control directo en la Administración Pública Federal</b>		<b>303,909,993,142</b>	<b>40,285,200,116</b>	<b>0</b>	<b>-40,285,200,116</b>	<b>263,624,793,026</b>
<b>GASTO NETO TOTAL</b>		<b>3,172,359,900,000</b>	<b>109,393,130,000</b>	<b>113,365,230,000</b>	<b>3,972,100,000</b>	<b>3,176,332,000,000</b>

Cuadro

obtenido de

DOF

1/ Considera la reducción en la asignación presupuestaria de Luz y Fuerza del Centro derivado del Decreto por el que se extingue dicho organismo descentralizado publicado el 11 de octubre de 2009 así como las previsiones en el ramo de Aportaciones a Seguridad Social de las pensiones en curso de pago de los jubilados del citado organismo en liquidación. Los recursos remanentes por 17 mil 751.3 millones de pesos forman parte de las reasignaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Cuadro extraído del anexo 23 del DOF publicado el 7 diciembre de 2009.

#### Anexo 4

### ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS SOBRE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE PEF PARA 2011 (pesos)

	Proyecto PEF	Reducciones	AMPLIACIONES	Reasignaciones	Presupuesto Aprobado
<b>A: RAMOS AUTÓNOMOS</b>	<b>63,361,349,098</b>	<b>3,754,600,000</b>	<b>240,000,000</b>	<b>-3,514,600,000</b>	<b>59,846,749,098</b>
<b>Gasto Programable</b>					
01 Poder Legislativo	10,237,866,797	267,600,000	240,000,000	-27,600,000	10,210,266,797
Cámara de Senadores 1/	3,385,047,913	0	200,000,000	200,000,000	3,585,047,913
Cámara de Diputados	5,444,124,208	191,000,000	40,000,000	-151,000,000	5,293,124,208
Auditoría Superior de la Federación	1,408,694,676	76,600,000	0	-76,600,000	1,332,094,676
03 Poder Judicial	41,522,758,006	3,487,000,000	0	-3,487,000,000	38,035,758,006
Suprema Corte de Justicia de la Nación	4,653,880,323	0	0	0	4,653,880,323
Consejo de la Judicatura Federal	34,870,022,583	3,487,000,000	0	-3,487,000,000	31,383,022,583
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,998,855,100	0	0	0	1,998,855,100
22 Instituto Federal Electoral	10,499,006,365	0	0	0	10,499,006,365
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,101,717,930	0	0	0	1,101,717,930
<b>RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA</b>					
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	4,824,600,000	288,500,000	15,000,000	-273,500,000	4,551,100,000

<b>B: RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>		<b>792,127,831,717</b>	<b>6,083,774,203</b>	<b>76,019,142,762</b>	<b>69,935,368,559</b>	<b>862,063,200,276</b>
<b>Gasto Programable</b>						
02	Presidencia de la República	1,816,317,472	29,755,915	0	-29,755,915	1,786,561,557
04	Gobernación 2/	15,503,414,042	71,772,388	954,500,000	882,727,612	16,386,141,654
05	Relaciones Exteriores	5,899,941,314	98,483,810	22,000,000	-76,483,810	5,823,457,504
06	Hacienda y Crédito Público	35,307,933,964	680,113,805	4,364,700,000	3,684,586,195	38,992,520,159
07	Defensa Nacional	50,039,456,571	0	0	0	50,039,456,571
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	59,529,079,215	641,036,251	14,933,300,000	14,292,263,749	73,821,342,964
09	Comunicaciones y Transportes 3/	67,092,188,886	648,429,621	19,976,800,000	19,328,370,379	86,420,559,265
10	Economía	15,939,933,927	157,629,763	725,000,000	567,370,237	16,507,304,164
11	Educación Pública	218,825,901,397	908,598,215	12,767,247,540	11,858,649,325	230,684,550,722
12	Salud	96,808,705,698	737,404,315	9,242,595,222	8,505,190,907	105,313,896,605
13	Marina	18,270,177,440	0	0	0	18,270,177,440
14	Trabajo y Previsión Social	3,744,657,375	40,000,000	0	-40,000,000	3,704,657,375
15	Reforma Agraria	4,822,714,146	83,037,974	867,000,000	783,962,026	5,606,676,172
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	42,727,864,789	700,841,021	9,195,000,000	8,494,158,979	51,222,023,768
17	Procuraduría General de la República	12,070,098,192	102,285,992	30,000,000	-72,285,992	11,997,812,200
18	Energía	2,993,242,943	0	100,000,000	100,000,000	3,093,242,943
20	Desarrollo Social 4/	79,489,287,374	672,853,470	1,451,000,000	778,146,530	80,267,433,904
21	Turismo	4,165,838,876	97,525,172	750,000,000	652,474,828	4,818,313,704
27	Función Pública	1,291,104,529	0	55,000,000	55,000,000	1,346,104,529
31	Tribunales Agrarios	826,860,134	0	45,000,000	45,000,000	871,860,134
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,849,561,100	0	0	0	1,849,561,100
36	Seguridad Pública	35,732,552,203	213,447,336	0	-213,447,336	35,519,104,867
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	101,429,421	0	0	0	101,429,421
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	17,279,570,709	200,559,155	540,000,000	339,440,845	17,619,011,554
<b>C: RAMOS GENERALES</b>		<b>1,632,593,200,630</b>	<b>19,416,404,693</b>	<b>20,592,036,134</b>	<b>1,175,631,441</b>	<b>1,633,768,832,071</b>
<b>Gasto Programable</b>						
19	Aportaciones a Seguridad Social	330,164,722,443	5,469,057,153	350,000,000	-5,119,057,153	325,045,665,290
23	Provisiones Salariales y Económicas	33,496,269,923	0	15,828,604,778	15,828,604,778	49,324,874,701
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de	43,983,742,102	0	450,000,000	450,000,000	44,433,742,102

Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos					
Previsiones para servicios personales para los servicios de educación básica en el Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	15,483,719,374	0	450,000,000	450,000,000	15,933,719,374
Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal	28,500,022,728	0	0	0	28,500,022,728
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	450,485,869,562	0	682,065,809	682,065,809	451,167,935,371
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	248,571,800,000	0	0	0	248,571,800,000
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	55,698,661,071	0	0	0	55,698,661,071
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	46,225,907,500	0	234,345,000	234,345,000	46,460,252,500
Estatal	5,602,579,989	0	28,402,614	28,402,614	5,630,982,603
Municipal	40,623,327,511	0	205,942,386	205,942,386	40,829,269,897
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	47,377,857,115	0	240,184,877	240,184,877	47,618,041,992
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	15,051,155,482	0	76,302,732	76,302,732	15,127,458,214
Asistencia Social	6,864,911,104	0	34,802,077	34,802,077	6,899,713,181
Infraestructura Educativa	8,186,244,378	0	41,500,655	41,500,655	8,227,745,033
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y	4,549,680,194	0	0	0	4,549,680,194

Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados en la Legislatura LXI (2009 - 2012).

	de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:					
	Educación Tecnológica	2,735,194,885	0	0	0	2,735,194,885
	Educación de Adultos	1,814,485,309	0	0	0	1,814,485,309
	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	7,124,300,000	0	0	0	7,124,300,000
	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	25,886,508,200	0	131,233,200	131,233,200	26,017,741,400
<b>Gasto No Programable</b>						
24	Deuda Pública	245,782,714,753	5,947,347,540	0	-5,947,347,540	239,835,367,213
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	490,383,036,247	0	3,281,365,547	3,281,365,547	493,664,401,794
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0	0	0	0	0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	21,632,000,000	8,000,000,000	0	-8,000,000,000	13,632,000,000
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	16,664,845,600	0	0	0	16,664,845,600
	Obligaciones incurridas a través de los programas de apoyo a deudores	5,148,145,600	0	0	0	5,148,145,600
	Obligaciones surgidas de los programas de apoyo a ahorradores	11,516,700,000	0	0	0	11,516,700,000
<b>D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO</b>		<b>1,169,004,259,521</b>	<b>8,772,700,000</b>	<b>0</b>	<b>-8,772,700,000</b>	<b>1,160,231,559,521</b>
<b>Gasto Programable</b>						
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	114,548,400,000	2,000,000,000	0	-2,000,000,000	112,548,400,000
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	338,240,000,000	0	0	0	338,240,000,000
TOQ	Comisión Federal de Electricidad 5/	243,316,000,000	4,772,700,000	0	-4,772,700,000	238,543,300,000
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	420,328,859,515	2,000,000,000	0	-2,000,000,000	418,328,859,515
<b>Gasto No Programable</b>						

Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:	52,571,000,006	0	0	0	52,571,000,006
TOQ Comisión Federal de Electricidad	10,076,000,000	0	0	0	10,076,000,000
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	42,495,000,006	0	0	0	42,495,000,006
<b>Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE de Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades paraestatales de control directo en la Administración Pública Federal</b>	<b>283,565,940,966</b>	<b>2,000,000,000</b>	<b>0</b>	<b>-2,000,000,000</b>	<b>281,565,940,966</b>
<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>3,378,345,300,000</b>	<b>36,315,978,896</b>	<b>96,866,178,896</b>	<b>60,550,200,000</b>	<b>3,438,895,500,000</b>

1/ Incluye 200.0 millones de pesos para el nuevo recinto del Senado

2/ Incluye 30.0 millones de pesos para el cumplimiento de Sentencias de Tribunales Internacionales

3/ El Proyecto PEF incluye 1,000 millones de pesos para el metro del Distrito Federal

4/ El monto de reducciones incluye 200.0 millones de pesos en el Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y el Catastro, así como 200.0 millones de pesos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

5/ Incluye 500.0 millones de pesos para la mejora y mantenimiento de subestaciones y líneas de distribución ubicadas en el Centro Histórico de la Ciudad de México, en los términos que se acuerden con las autoridades competentes.

Cuadro extraído del anexo 23 del DOF publicado el 7 diciembre de 2010

## Anexo 5

### ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS SOBRE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE PEF PARA 2012 (pesos)

	Proyecto PEF	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	Presupuesto Aprobado
<b>A: RAMOS AUTONOMOS 1/</b>	<b>74,054,190,754</b>	<b>4,250,000,000</b>	<b>0</b>	<b>-4,250,000,000</b>	<b>69,804,190,754</b>
<b>Gasto Programable</b>					
01 Poder Legislativo	10,987,231,607	0	0	0	10,987,231,607
Cámara de Senadores	3,556,947,913	0	0	0	3,556,947,913
Cámara de Diputados	5,944,198,699	0	0	0	5,944,198,699
Auditoría Superior de la Federación	1,486,084,995	0	0	0	1,486,084,995
03 Poder Judicial	45,832,776,139	3,250,000,000	0	-3,250,000,000	42,582,776,139
Suprema Corte de Justicia de la Nación	4,656,440,517	0	0	0	4,656,440,517
Consejo de la Judicatura Federal	38,807,372,822	3,250,000,000	0	-3,250,000,000	35,557,372,822

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	2,368,962,800	0	0	0	2,368,962,800
22 Instituto Federal Electoral 2/	15,953,906,379	1,000,000,000	999,993,621	-6,379	15,953,900,000
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,280,276,629	0	0	0	1,280,276,629
<b>RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA</b>					
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	4,926,600,000	0	5,000,000	5,000,000	4,931,600,000
<b>RAMO: 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA</b>					
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,915,878,000		150,000,000	150,000,000	2,065,878,000
<b>B: RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>883,407,227,597</b>	<b>18,080,000,000</b>	<b>66,812,261,554</b>	<b>48,732,261,554</b>	<b>932,139,489,151</b>
<b>Gasto Programable</b>					
02 Presidencia de la República	1,986,602,542	0	0	0	1,986,602,542
04 Gobernación	23,537,497,098	0	100,000,000	100,000,000	23,637,497,098
05 Relaciones Exteriores	6,106,439,260	0	10,000,000	10,000,000	6,116,439,260
06 Hacienda y Crédito Público	44,612,433,514	1,000,000,000	2,621,200,000	1,621,200,000	46,233,633,514
07 Defensa Nacional	55,610,989,782	0	0	0	55,610,989,782
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	61,612,029,583	2,150,000,000	11,916,274,869	9,766,274,869	71,378,304,452
09 Comunicaciones y Transportes	70,440,415,497	2,000,000,000	17,103,620,000	15,103,620,000	85,544,035,497
10 Economía	17,978,649,909	200,000,000	844,210,849	644,210,849	18,622,860,758
11 Educación Pública	243,311,232,872	5,750,000,000	14,203,345,060	8,453,345,060	251,764,577,932
12 Salud	108,998,879,181	2,000,000,000	6,480,800,036	4,480,800,036	113,479,679,217
13 Marina	19,676,681,622	0	3,000,000	3,000,000	19,679,681,622
14 Trabajo y Previsión Social	4,416,805,833	0	0	0	4,416,805,833
15 Reforma Agraria	4,991,509,140	0	715,921,858	715,921,858	5,707,430,998
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	45,233,069,524	0	9,484,588,882	9,484,588,882	54,717,658,406
17 Procuraduría General de la República	15,385,074,010	480,000,000	0	-480,000,000	14,905,074,010
18 Energía	3,201,506,446	0	0	0	3,201,506,446
20 Desarrollo Social	87,057,057,194	4,500,000,000	2,302,800,000	-2,197,200,000	84,859,857,194
21 Turismo	4,986,954,684	0	50,000,000	50,000,000	5,036,954,684
27 Función Pública	1,480,354,898	0	150,000,000	150,000,000	1,630,354,898
31 Tribunales Agrarios	902,375,239	0	190,000,000	190,000,000	1,092,375,239
36 Seguridad Pública	40,536,522,049	0	0	0	40,536,522,049
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	108,470,762	0	0	0	108,470,762
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	21,235,676,958	0	636,500,000	636,500,000	21,872,176,958
<b>C: RAMOS GENERALES</b>	<b>1,732,061,734,230</b>	<b>13,613,632,984</b>	<b>27,991,471,430</b>	<b>14,377,838,446</b>	<b>1,746,439,572,676</b>
<b>Gasto Programable</b>					
19 Aportaciones a Seguridad Social	369,737,759,820	1,400,000,000	350,000,000	-1,050,000,000	368,687,759,820
23 Provisiones Salariales y Económicas	38,567,252,259	600,000,000	25,355,654,453	24,755,654,453	63,322,906,712
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	42,298,979,536	0	619,283,993	619,283,993	42,918,263,529

Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados en la Legislatura LXI (2009 - 2012).

Previsiones para servicios personales para los servicios de educación básica en el Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	10,954,401,150	0	450,000,000	450,000,000	11,404,401,150
--	----------------	---	-------------	-------------	----------------

Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal	31,344,578,386	0	169,283,993	169,283,993	31,513,862,379
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	481,750,678,624	0	404,795,121	404,795,121	482,155,473,745
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	263,625,161,573	0	0	0	263,625,161,573
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	61,951,394,932	0	0	0	61,951,394,932
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	49,360,180,000	0	139,080,000	139,080,000	49,499,260,000
Estatatal	5,982,453,816	0	16,856,496	16,856,496	5,999,310,312
Municipal	43,377,726,184	0	122,223,504	122,223,504	43,499,949,688
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	50,590,235,686	0	142,545,873	142,545,873	50,732,781,559
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	16,071,674,608	0	45,284,448	45,284,448	16,116,959,056
Asistencia Social	7,330,375,240	0	20,654,475	20,654,475	7,351,029,715
Infraestructura Educativa	8,741,299,368	0	24,629,973	24,629,973	8,765,929,341
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	5,136,680,525	0	0	0	5,136,680,525
Educación Tecnológica	3,127,768,160	0	0	0	3,127,768,160
Educación de Adultos	2,008,912,365	0	0	0	2,008,912,365
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	7,373,650,500	0	0	0	7,373,650,500
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	27,641,700,800	0	77,884,800	77,884,800	27,719,585,600
<b>Gasto No Programable</b>					
24 Deuda Pública	261,413,492,663	3,613,632,984	0	-3,613,632,984	257,799,859,679
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	503,605,970,528	0	1,261,737,863	1,261,737,863	504,867,708,391
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0	0	0	0	0
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	22,389,200,000	8,000,000,000	0	-8,000,000,000	14,389,200,000
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	12,298,400,800	0	0	0	12,298,400,800

Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados en la Legislatura LXI (2009 - 2012).

Obligaciones incurridas a través de los programas de apoyo a deudores	1,635,100,800	0	0	0	1,635,100,800
Obligaciones surgidas de los programas de apoyo a ahorradores	10,663,300,000	0	0	0	10,663,300,000
<b>D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO</b>	<b>1,281,634,217,536</b>	<b>1,400,000,000</b>	<b>0</b>	<b>-1,400,000,000</b>	<b>1,280,234,217,536</b>
<b>Gasto Programable</b>					
GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	142,852,104,610	1,400,000,000	0	-1,400,000,000	141,452,104,610
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	394,492,697,982	0	0	0	394,492,697,982
TOQ Comisión Federal de Electricidad	253,820,046,811	0	0	0	253,820,046,811
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	442,485,386,919	0	0	0	442,485,386,919
<b>Gasto No Programable</b>					
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:	47,983,981,214	0	0	0	47,983,981,214
TOQ Comisión Federal de Electricidad	13,144,356,327	0	0	0	13,144,356,327
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	34,839,624,887	0	0	0	34,839,624,887
<b>Neteo:</b> Resta de: a) aportaciones ISSSTE de Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades paraestatales de control directo en la Administración Pública Federal	<b>330,092,748,117</b>	<b>1,400,000,000</b>	<b>0</b>	<b>-1,400,000,000</b>	<b>328,692,748,117</b>
<b>GASTO NETO TOTAL 1/</b>	<b>3,647,907,100,000</b>	<b>35,943,632,984</b>	<b>94,958,732,984</b>	<b>59,015,100,000</b>	<b>3,706,922,200,000</b>

1/ No incluye la ampliación aprobada por la H. Cámara de Diputados al Instituto Federal Electoral por 999,993,621 pesos. "Se instruye al Ejecutivo Federal a cubrir la ampliación aprobada por esta Cámara de Diputados por la cantidad de 999,993,621.00 al Ramo Autónomo 22, IFE, previsto en el Anexo 1, de este Decreto a través de las reasignaciones que el Ejecutivo Federal realice para cubrir dicha ampliación".

2/ El presupuesto aprobado del Instituto Federal Electoral asciende a 15,953,900,000 pesos el cual se compone de 14,953,906,379 pesos y una ampliación por 999,993,621 pesos aprobada por la H. Cámara de Diputados, la cual se otorgará a través de reasignaciones que realice el Ejecutivo Federal para cubrir dicho ampliación.

Cuadro extraído del anexo 23 del DOF publicado el 7 de diciembre de 2011

## Fuentes

### Libros

- Ayala, E, J. (2001). Economía del sector público mexicano. México: Esfinge
- Bejar, A.L.(2006). Los partidos en el Congreso de la Union: la representación parlamentaria después de la alternancia. México: UNAM
- Chasquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Ed.), Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires : CLACSO, p.319 - 359
- Gutiérrez, G., Lujambio, A y Valadés, D. (2001) El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso México en perspectiva histórica y comparada. México: UNAM
- Hernández, Chávez, A (con la colaboración de María Luna Agudín) (1998). *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica en México 1982-1997* México. FCE.
- Hernández, M ., Tronco, J., Sánchez, G. (2009). Un congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos. México, D.F: FLACSO.
- Hurtado, J. (2002). Relaciones Presidencia- Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días. En Mora, D, C (Ed.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*. Memoria de VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. (p, 736). México: UNAM
- Jiménez, M. (2006). La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida. México: Porrúa
- Lanzaro, J. (2001). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. CLACSO.
- Linz, J., y Valenzuela, A. (1997). La crisis del presidencialismo, Madrid: Alianza
- Lujambio, A.
- (1996). La Cámara de Diputados en México. Arreglos institucionales y Procesos Políticos. En A. Lujambio (Ed) *Federalismo y Congreso en el cambio político de México* (p.159-210) UNAM.
  - (2001). Adiós a la excepcionalidad. Régimen Presidencial y gobierno dividido en México. En, Estrategias y propuestas para la reforma del Estado,

Carbonel, M. (Comp.), Concha, H (Comp.), de Córdova, L. (Comp.), Valdés, D (Comp.), México: UNAM.

- (2002). Gobiernos divididos en once Estados de la federación mexicana, 1989 – 1997. En *Gobernar sin mayoría, México 1867- 1997*, Casar, M. A. (Comp.), Marvan, I. (Comp.) México: CIDE- Taurus.

Mainwaring, S y Shugart, M. (2002). (Comp.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Medina P,L (2000). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. FCE. Cap. V (146-161)

Molina, L, G. (1983). *Planificación, programación y presupuestación*. México: UNAM

Nacif, Benito. (2012) *El fin de la presidencia dominante: la confección de leyes en un gobierno dividido*. En *los grandes problemas de México Tomo XIII políticas públicas*. Ed. Colegio de México coord. José Luis Méndez.

Sartori, G. (2003). *Ingeniería Constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.

Tsebelis,G (2007)*Jugadores con veto: como funcionan las instituciones políticas*, FCE de España.

Ugalde, L,C. (2000). *Vigilando al ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público1970-1999*. México: Porrúa.

Villa, M (1996). *Los años Furiosos 1994 – 1995. La reforma del Estado y el futuro de México*. México: FLACSO.

Weldon, J. (2002). *Las fuentes del presidencialismo en México*. En Mainwaring, S y Shugart, M, S. (Comp.) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós

### **Artículos**

Carpio, E. (2011). *Relación entre Ejecutivo y Congreso en México, 1997-2006. La aprobación de las finanzas públicas en un gobierno sin mayoría*. En *Andamios*, 8 (15) UACM, p.280

Carrillo, U y Lujambio, A. (1998). La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LV Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000. *Revista Mexicana de Sociología*. 60 (2).

Casar, A. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997- 2006. *En política y gobierno*. XV (2) p, 221-270

Díaz, Cayeros, A. y Magaloni, B. (1998) Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación. *En política y gobierno*. vol.V (2) 503- 528.

Jiménez, M, B.(2007). Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina. En, *Opini-ao Publica*, 13 (01) Sao Paulo, Brasil: UEC

Mainwaring, S. (1993). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: La difícil combinación. *En Comparative Political Studies*, vol.28 (2) Nueva época, p.198 – 228

Molinar, H, J., y Swaan, A, M. ( 2002 ) Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas. En Cecilia Mora- Donato (coord..) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. IIS-UNAM. México.

Nacif, B

- (1997). La rotación de los cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México, *En política y gobierno*. vol.IV(1) 115-145

- (2000). El sistema de comisiones permanentes en al Cámara de Diputados. En German Perez y Antonieta Martínez (comp.), *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO- Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa. México.

- (2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y gobierno*. XI (1) p.10-34.

Pedrosa de la Llave, S,T.(2007). *El Congreso de la Unión: Integración y Regulación*. México. UNAM

Reveles, V.F. (Comp.)(2006). El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la unión. México, UNAM, Gernika.

Reynoso, D. (2011). Aprender a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988- 2006. En política y gobierno. Vol. XVIII. (1) CIDE primer semestre.

Reyes, L. (2005). La Coalición dominante del Partido Revolucionario Institucional: Auge, crisis y recomposición. *El cotidiano* Vol. 21 (133), 59-73.

Reyes, T.M., (2005) Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del ciclo presupuestario en México. En *Análisis Económico vol. 1 XX(44)p.298-322*

Solano, R.G. (2006). Los primeros gobiernos divididos en México (1997- 2003): su impacto en la relación Ejecutivo – Legislativo. En, *El cotidiano*. 21 (138) México: UNAM.

Sour, L

-(2007)Presupuestar en America Latina y el Caribe: el caso de México. En *gestión pública, vol.65(2)p.1-45*.

-(2007) Democracia y transparencia en la aprobación presupuestaria mexicana. En perfiles latinoamericanos. Vol. 30. P123- 151

Zamitz, H y Hernández, C. (1990). La composición política de la Cámara de Diputados (1949- 1989). En *Revista mexicana de ciencia política y sociales*. XXVI.

Zelanzki, J. (2005). Gobierno. En J. Pinto (Ed.), *Introducción a la Ciencia Política*. (p.245- 270). Buenos Aires: Eudeba.

## **Tesis**

Carpio, Cervantes, E. (2008) Aprobación legislativa del Presupuesto Federal y cambio político en dos gobiernos sin mayoría 1997-2006. Entre la reforma democrática y el conflicto. “tesis (doctorado) no publicada” UNAM. México.

## **Documentos de trabajo**

Bejar, A, L.(1990) La Ley Orgánica del Congreso General y su reglamento interior: un impedimento para la democratización del cuerpo legislativo, en: Estudios Políticos, núm 11enero – marzo.1990)

Cámara de Diputados. (2006). *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*. En Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. Centro de Estudio de las Finanzas Públicas. México.

Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, H Cámara de Diputados, Manual de presupuesto de egresos de la federación. . 2006, Ed. CEFP/051/2006

Gamboa Montejano Claudia (2011) Análisis de la minuta de reforma política a nivel constitucional enviada por el senado. México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patrón Sánchez. (1997). *Manual sobre la Clasificación Administrativa del Gasto Público*. CIDE, México.

Guerrero Amparán Juan Pablo y López Ortega Mariana. (1997). *Manual sobre la clasificación funcional del Gasto Publico*. CIDE, México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Valdés Palacio Yailen. (1997). *Manual sobre la clasificación económica del Gasto Público*. CIDE, México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega Mariana. (1997). Manual sobre el marco jurídico del presupuesto publico federal. CIDE, México.

Pedrosa, I,E. El derecho electoral en la Constitución mexicana y la evolución del sistema para la integración del Congreso mexicano. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cronicas57/contenido/cont15/proces.3html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995). *Clasificación por objeto del gasto*. Emitido por la Subsecretaria de Egresos, México.

## **Paginas web**

Casar, A., Hernández, F. (2000) *¿Qué es el Presupuesto Federal?* Recuperado de <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto>.

Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, núm 2890, 15 de noviembre 2009. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de egresos 2010 disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/egresos/pef/ppef/-2010/index.html>

Partidos Políticos- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/manual.partidos.pdf>

Real Academia Española. (2001). Diccionario de la Lengua Española (22.ed) consultado en <http://www.rae.es/rae.html>. el día 14 de febrero de 2014.

Rendón, C,A. Los principios de constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Disponible en: [www.juridicas.unam.mx/pública/libres/rex/polis/cont/19961/.../prs.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/pública/libres/rex/polis/cont/19961/.../prs.pdf)

RESDAL. (2011). El presupuesto Público: un lenguaje que se puede aprender. Recuperado de: <http://www.resdal.org/libro-guia-presu-cap5pdf>.

Valadés, D. (1978) El poder Legislativo mexicano. -Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM. PDF consultado en: <http://biblio.juridica.unam.mx/libros/2/726/19pdf>.

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

## **Leyes**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Congreso

Ley de Planeación.

## **Periódicos:**

La Jornada en línea: <http://www.jornada.unam.mx>