

**Cuadernos del Seguimiento
ciudadano al Poder Legislativo
en México**

Diagnóstico de **Negociación Presupuestaria:**

Propuestas para Fortalecer
la Transparencia y la Rendición
de Cuentas.

David Dávila Estefan
Juan Antonio Cepeda
Jorge Romero León


fundar
Centro de Análisis e Investigación

Diagnóstico de **Negociación Presupuestaria:**

Propuestas para Fortalecer
la Transparencia y la Rendición
de Cuentas.

CONTENIDO

INTRODUCCION..... 5

Esquema del documento..... 5

I. Diagnóstico general de la influencia legislativa durante la negociación presupuestaria..... 7

II. Marco jurídico que define la discusión y aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados..... 14

A) La fase de discusión y aprobación dentro del ciclo presupuestario 14

B) Las fases de la negociación del presupuesto al interior de la Cámara de Diputados según la normatividad que la regula 15

C) Los actores durante la etapa de discusión y aprobación y sus facultades..... 17

D) El papel de las comisiones en la negociación presupuestaria..... 17

E) Funcionarios de Entidades del Ejecutivo..... 19

F) Las Comisiones en el proceso presupuestario..... 19

G) La discusión internacional sobre el fortalecimiento del legislativo 21

III. Estudio de caso de la negociación presupuestaria para el 2004..... 22

A) Las fases prácticas de la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2004 22

i) La negociación en su conjunto..... 23

ii) Primera fase 24

iii) Segunda fase 25

iv) Tercera fase I (Etapa 1)..... 25

iv) Tercera fase2 (Etapa 2)..... 27

v) Etapa cuatro..... 29

B) La negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al 2004 en la Cámara de Diputados 31

C) Modificaciones y prioridades..... 32

i) Peticiones hechas de manera pública..... 37

ii) Las solicitudes y los destinatarios..... 39

iii) Los actores y sus prioridades..... 41

iv) Las peticiones particulares 45

D) El procedimiento de petición..... 50

IV. Propuestas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, el sistema de comisiones y la participación ciudadana, en torno de la negociación del presupuesto de egresos al interior de la cámara de diputados 53

Los resultados presentados en este documento reflejan las conclusiones de las personas involucradas en el estudio.

Esta publicación se realizó en el marco del Proyecto de Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México, gracias al apoyo de la Fundación *Open Society Institute*.

Autor: David Dávila Estefan, Juan Antonio Cepeda y Jorge Romero León.

Diseño Gráfico: Deikon

Impreso por: Martínez y Gamboa, S.A. de C.V.

© 2004, Fundar Centro de Análisis e Investigación
Popotla 96 5;Tizapán San Ángel; México D.F.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Gráfica I.1: Modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados y ajustes durante el ejercicio del PEF (1998-2004)8

Gráfica I.2: Principales modificaciones en el 2000 (%).....9

Gráfica I.3: Principales modificaciones en 2001 (%).....9

Gráfica I.4: Principales modificaciones en 2002 10

Gráfica I.5: Principales modificaciones en 2003 10

Gráfica I.6: Prioridades de gasto del Ejecutivo en 2000 (%)..... 11

Gráfica I.7: Prioridades de gasto del Ejecutivo en 2001 (%)..... 12

Gráfica I.8: Prioridades de gasto del Ejecutivo en 2002 (%)..... 11

Gráfica I.9: Prioridades de gasto del Ejecutivo en 2003 (%)..... 11

Tabla I.1: Ajustes realizados durante el Ejercicio por el Ejecutivo desde 2000..... 13

Tabla II.1: Etapas formales de la negociación presupuestaria al interior de la Cámara de Diputados 16

Esquema III.1: Fases del proceso de negociación del PEF 2004 en la Cámara de Diputados.....23

Tabla III.1: Ampliaciones de recursos a entidades y dependencias por parte de los Diputados.....28

Tabla III.2: Reducciones del Legislativo al Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 200433

Tabla III.3: Preferencias y reasignaciones por concepto.....34

Gráfica III.1: Modificaciones realizadas por el Legislativo (%).....35

Tabla III.4: Asuntos presentados ante el Pleno de la Cámara de Diputados acerca del PEF 2004.....37

Tabla III.5: Destinatario de los asuntos presentados ante el Pleno.....39

Tabla III.6: Destinatario / Impacto en el dictamen40

Tabla III.7: Fecha de presentación de la solicitud / Impacto en el dictamen.....40

Gráfica III.2: Temas prioritarios de negociación.....41

Tabla III.9: Temas prioritarios de negociación / Impacto en el dictamen43

Tabla III.10 Impacto en el dictamen / revelación de preferencia51

INTRODUCCION

En los tiempos actuales de gobierno dividido y mayor equilibrio de poderes, una de las atribuciones más importantes del Poder Legislativo es la aprobación del presupuesto. Este proceso, para inscribirse en un contexto democrático, debe tomar en cuenta prácticas como la transparencia y la rendición de cuentas, además de la apertura cabal hacia la participación ciudadana.

La transparencia es "el hecho de que toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de las decisiones sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general".¹ La transparencia ofrece varios beneficios: "favorece el apego a la ley, promueve la asignación equilibrada de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad y fomenta la responsabilidad durante el ejercicio de las facultades de la autoridad pública".²

Por su parte, la importancia de la participación ciudadana durante el proceso de aprobación del presupuesto de la Cámara de Diputados y, en general, durante todo el ciclo presupuestario reside en que este proceso, además de su impacto sobre el bienestar y el desarrollo social, constituye un primer canal en el que la sociedad civil puede aportar información y experiencias que ayuden a definir con mayor representación política y criterios de desarrollo local o regional algunas de las prioridades de gasto del gobierno.

En consecuencia, es necesario dar seguimiento al desarrollo de la discusión del presupuesto en el Legislativo, de modo que podamos contribuir a que este poder asuma su papel de contrapeso con responsabilidad en materia presupuestaria y reoriente las prioridades de gasto del gobierno de acuerdo con criterios de representación política y de desarrollo local y regional.

Este documento propone hacer un análisis de la realidad actual de la negociación del presupuesto al interior del Congreso. El objetivo es realizar un diagnóstico de cómo se encuentra este proceso en términos de su transparencia, nivel de rendición de cuentas de los legisladores, la capacidad de la ciudadanía para participar y las deficiencias del sistema de comisiones. Se hará a partir de varios acercamientos metodológicos y conceptuales, de forma que la interdisciplinariedad genere una perspectiva amplia sobre la negociación. A partir de este diagnóstico, se generará una serie de propuestas para promover el mejoramiento de todas estas prácticas.

ESQUEMA DEL DOCUMENTO

El documento está integrado por cuatro secciones. Las tres primeras responden a un diagnóstico sobre la negociación presupuestaria al interior de la Cámara de Diputados, realizado a partir de tres diferentes acercamientos metodológicos y disciplinarios. La última sección propone una serie de transformaciones a la normatividad que enmarca la negociación del presupuesto al interior de la Cámara de Diputados. Estas propuestas van encaminadas a promover la transparencia y la rendición de cuentas de los legisladores, al fortalecimiento del sistema de comisiones y al fomento de la participación ciudadana en la discusión.

¹ Helena Hofbauer, Briseida Lavielle y Mariana Pérez, *Índice latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003*, Reporte de México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, p. 4.

² *Ibidem*, p. 4.

La **primera sección** inicia con la presentación de un **diagnóstico general** de la influencia legislativa durante la negociación presupuestaria desde la LVIII Legislatura. Se retoman algunos de los resultados del estudio de *La negociación presupuestaria en perspectiva: retos y asignaturas pendientes*³ en los que se ilustran las limitaciones de la influencia legislativa en materia de presupuesto. La finalidad de mostrar la falta de influencia legislativa es poder sustentar el desarrollo de mecanismos para la coordinación del trabajo entre ambos poderes y al interior del propio Legislativo para lograr la transparencia durante la negociación del presupuesto.

En la **segunda parte**, se presenta una descripción del **marco jurídico** que define la etapa de discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados, con la finalidad de proporcionar información precisa sobre las restricciones normativas para la labor de los legisladores durante la aprobación del presupuesto. Para tal efecto, se exponen las normas involucradas en la participación de las comisiones especializadas en los ramos de la administración pública, los actores y tiempos para la adopción de decisiones durante la discusión del presupuesto, así como para su publicación.

En la **tercera parte** del trabajo, se presenta el **estudio de caso** de la negociación presupuestaria para el 2004. En esta parte, se ofrece una exposición altamente detallada de cómo se desarrolla, en la realidad, el proceso de discusión y aprobación en la Cámara de Diputados. La idea es que el lector conozca cómo se llevó a cabo, en la práctica, la negociación del presupuesto en la Cámara de Diputados, cuáles son los instrumentos para medir la transparencia del proceso y los canales para actuar con el Legislativo durante la discusión del presupuesto.

Por **último**, se presenta en una cuarta sección un **conjunto de propuestas** que formulamos con el apoyo de todo el trabajo de seguimiento y estudio del Legislativo que hemos realizado en las áreas en donde consideramos que se pueden aportar líneas para el desarrollo de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana durante la negociación del presupuesto en el Legislativo.

I. Diagnóstico general de la influencia legislativa durante la negociación presupuestaria

La composición multipartidista de la Cámara de Diputados ha dado lugar a una participación del Legislativo cada vez más importante en el proceso presupuestario. Notablemente, el Legislativo ha logrado involucrarse de manera significativa en la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación desde hace varios años.⁴ Siendo así, las prioridades de gasto público de los legisladores se han reflejado en la asignación de recursos para los distintos ramos y programas de la administración pública federal.

En particular, desde 1997, año en que el sistema político mexicano presenta una distribución del poder mediante un gobierno dividido, la evidencia señala que se han efectuado significativas modificaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos vinculables a las peticiones y preferencias de los legisladores.

A pesar del desarrollo de capacidades para negociar el presupuesto en el Legislativo, existen importantes restricciones en la Cámara de Diputados que han impedido ajustar los recursos disponibles para satisfacer las prioridades de gasto público de los legisladores y ampliar su participación en la fase de discusión y aprobación del presupuesto. Entre esas restricciones podemos mencionar las siguientes:

- Cada año la mayor parte del presupuesto está comprometido, es decir, que está de antemano previsto para cubrir responsabilidades que el gobierno no puede omitir.
- La imposibilidad de obtener mayores ingresos impide alcanzar los objetivos de gasto del Legislativo.
- Hasta la reciente reforma a la fracción IV del artículo 74 de la constitución⁵, el tiempo con que contaba la Cámara de Diputados para la discusión y aprobación del presupuesto era muy limitado.
- Tres años de una Legislatura es un período muy corto para el desarrollo de capacidades presupuestarias por parte de los diputados, tomando en cuenta que no tienen posibilidades de reelegirse en el período inmediato posterior.

En razón de las limitaciones de los legisladores para incidir efectivamente en el proceso, a siete años de gobierno dividido y con un Congreso sin mayorías absolutas, encontramos las siguientes evidencias:

- a) El proceso de aprobación está concentrado en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, lo cual restringe la capacidad de incidir de la mayor parte de los legisladores y generar mecanismos de participación ciudadana.
- b) El Ejecutivo aún tiene un férreo control del proceso presupuestario, en detrimento del trabajo legislativo en esta materia.

A continuación presentaremos un balance de las prioridades e influencia del Legislativo durante la negociación presupuestaria de las LVII y LVIII Legislaturas. En él, se detalla el comportamiento de las reasignaciones

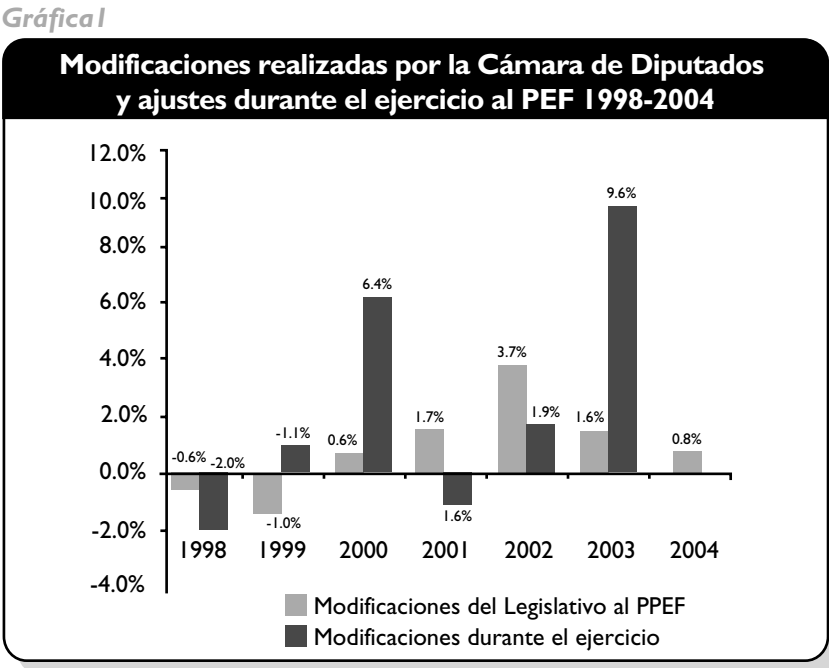
³ Jorge Romero, *La negociación presupuestal en perspectiva: retos y asignaturas pendientes*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2002.

⁴ Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, *Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación*, Política y Gobierno, Volumen V, Número 2, México, segundo semestre de 1998, CIDE.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de Federación el 30 de julio de 2004. Esta reforma constitucional obliga al Poder Ejecutivo a entregar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre.

presupuestarias y además se contrastan las prioridades del gasto durante el ejercicio. Lo que resulta interesante ver en este estudio es el distanciamiento que existe, durante el período estudiado (1997-2002), entre las prioridades del Legislativo y el Ejecutivo, lo cual impide que las demandas de los legisladores fructifiquen en términos de política pública.

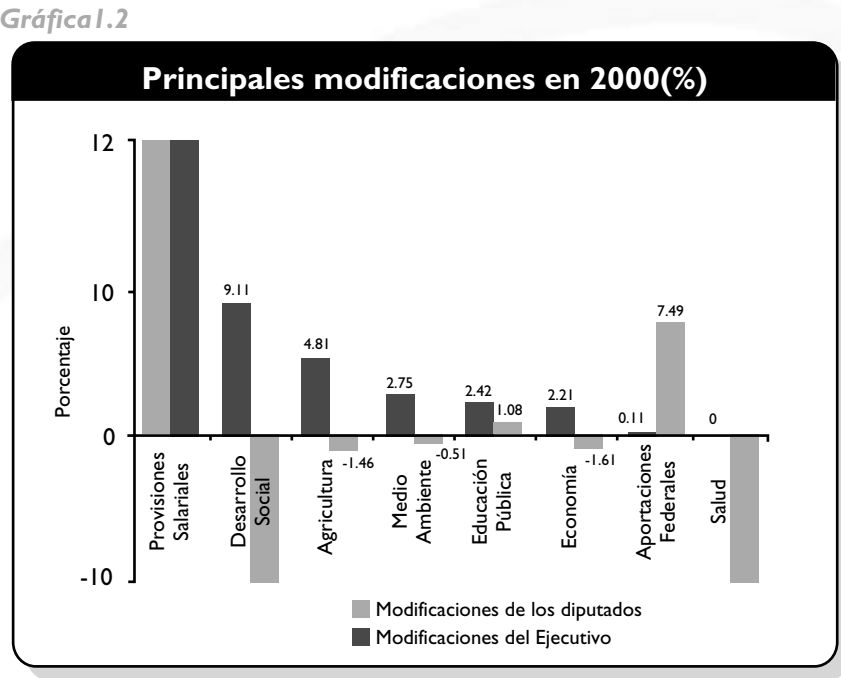
A pesar de las limitaciones que ya se mencionaron, el análisis revela que cada año el Legislativo ha observado un patrón de prioridades que procura beneficiar a los ramos de educación, agricultura, desarrollo social y salud. Esta tendencia se ha repetido incluso en el primer período ordinario de la LIX legislatura en el 2003, como veremos más adelante, pero con demandas más significativas para las provisiones salariales y económicas y las provisiones para educación básica y normal.



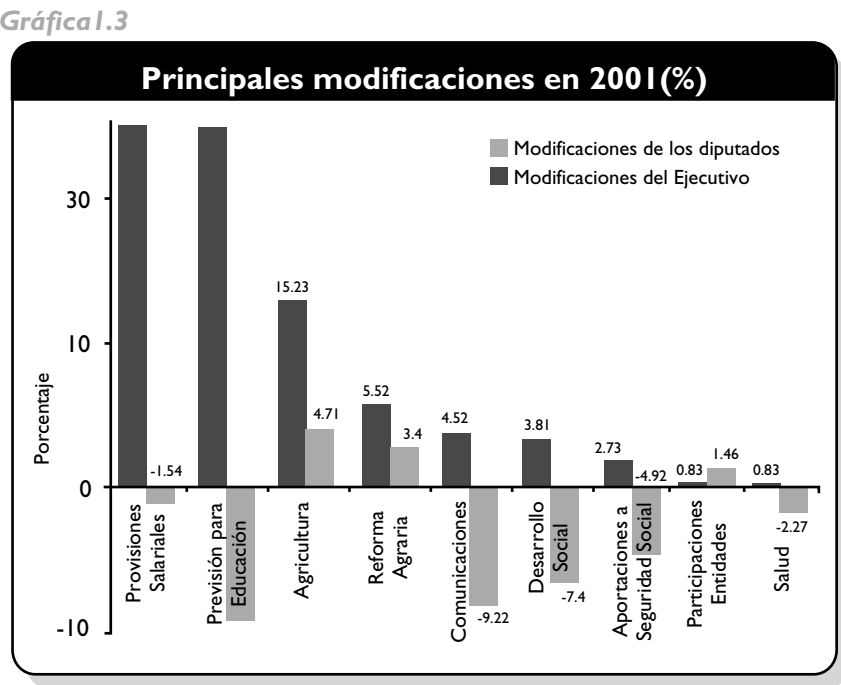
FUENTE: Elaboración propia con datos de: Proyecto de PEF 1997-2004, Decreto de PEF 1997-2004; Cuenta Pública 1997-2002.

La gráfica anterior muestra las modificaciones realizadas al gasto neto total en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por los legisladores y durante su ejercicio. Se puede observar que en el año 2000 el Ejecutivo ejerció recursos adicionales por más de 75 mil millones de pesos, lo cual representó una variación porcentual de 6.35%. Esto significó un monto superior al presupuesto ejercido por las secretarías de Desarrollo Social, Salud y Agricultura juntas, 40% más. En el 2003 esta tendencia se repite.

Además, desde 2000 las secretarías de Salud, Desarrollo Social y Educación Pública han ejercido menos recursos que los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual refleja el distanciamiento del gasto en las prioridades sociales. Las gráficas siguientes ilustran que desde el 2000, el Ejecutivo ejerció menos recursos que los aprobados a las principales demandas de los diputados entre las que cada año figuran reasignaciones para las secretarías de Desarrollo Social, Salud y Educación.

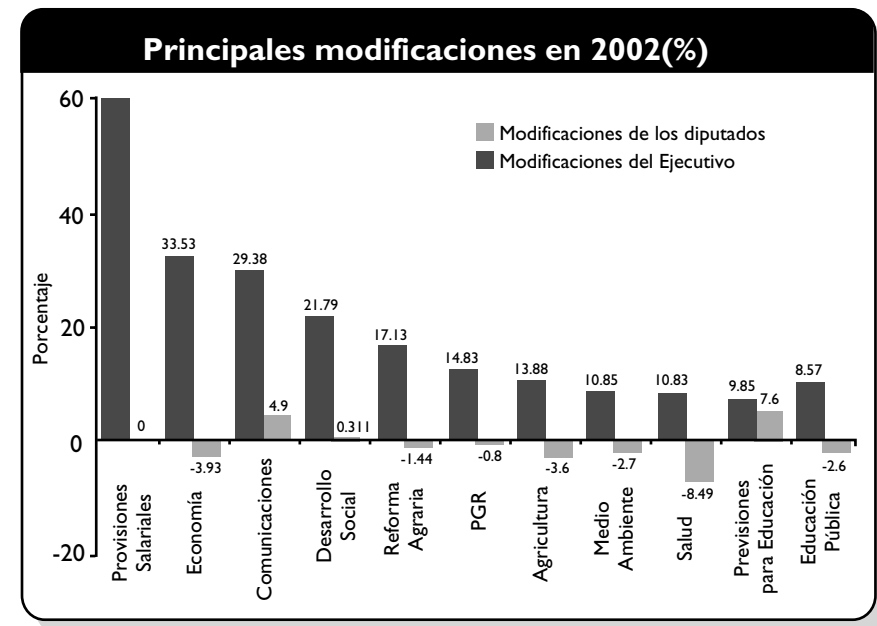


FUENTE: SHCP, Cuenta Pública 2000.



FUENTE: SHCP, Cuenta Pública 2001.

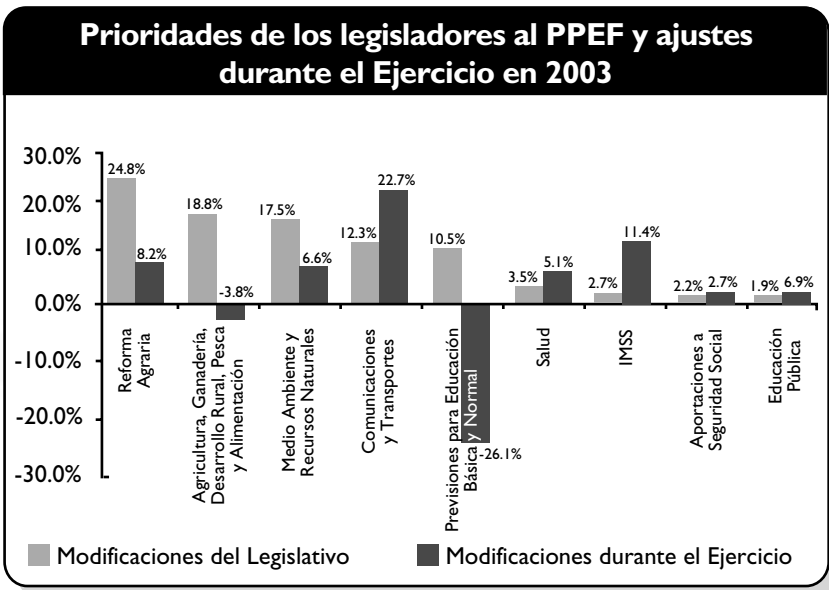
Gráfica 1.4



FUENTE: SHCP, Cuenta Pública 2002.

La Secretaría de Agricultura en el 2002 presentó un ajuste a la baja de -3.60 %, en oposición al 2001 en que se le reasignaron recursos adicionales en 4.6%. En el 2003 los diputados logran incrementar la partida presupuestal para la Secretaría de Agricultura debido a las presiones provenientes del Acuerdo Nacional para el Campo. De la misma forma que en años anteriores las previsiones, los legisladores mostraron en 2003 preferencias hacia ramos de alto impacto social como las previsiones para educación básica y normal, la Secretaría de Salud y el IMSS.

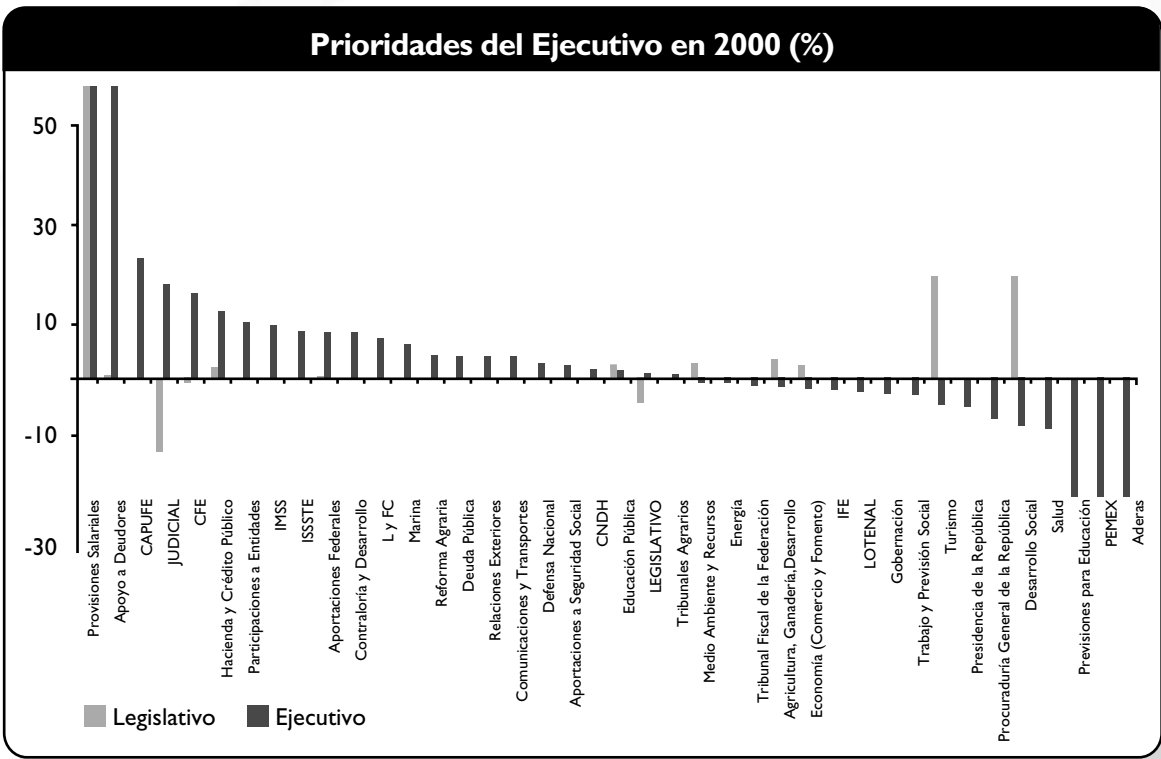
Gráfica 1.5



FUENTE: SHCP, Cuenta Pública 2003.

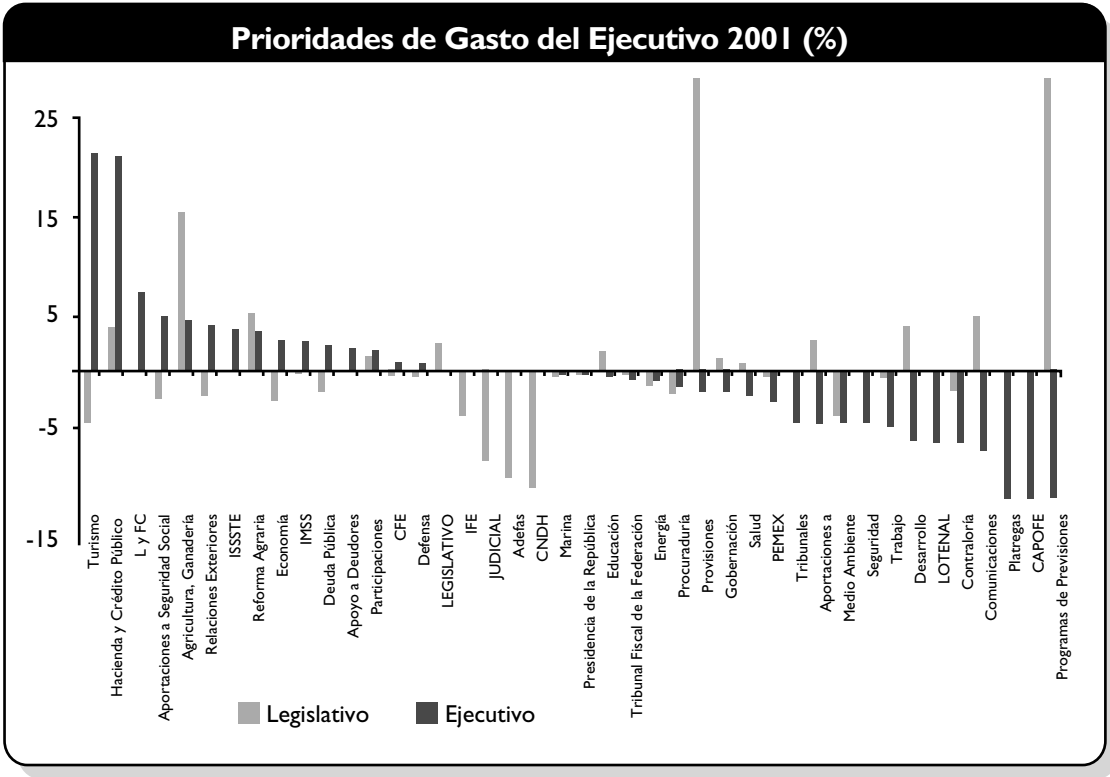
En las siguientes gráficas, puede apreciarse la orientación de ajustes que realiza el Ejecutivo, para los ejercicios fiscales de 2000, 2001 y 2002, en oposición a las modificaciones al presupuesto aprobado por la legislatura.

Gráfica 1.6



Fuente: SHCP, informes de la Cuenta Pública 2002.

Gráfica 1.7



FUENTE: informes de la Cuenta Pública 2003.

Más que las cantidades, las gráficas muestran que las exigencias del Legislativo en materia de gasto público no coinciden con las del Ejecutivo. En los últimos tres años, entre los ramos que figuran como una prioridad para el Ejecutivo se encuentran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las erogaciones para apoyo a deudores, Caminos y Puentes, la Comisión Federal de Electricidad, deuda pública, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el ISSSTE y la Secretaría de Turismo, en detrimento del trabajo del Legislativo. El problema no es que el Ejecutivo modifique de manera más significativa el gasto, sino que se presente tal descoordinación, incluso indiferencia, que vuelve, frecuentemente, infructuoso el trabajo que realizan los legisladores.

Por ejemplo, en la Cuenta Pública del 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presenta un gasto ejercido superior en 217% al previsto en el Presupuesto de Egresos para ese año, sin que el Legislativo haya sido previamente consultado. Nuevamente en 2003 la cuenta pública reportó una inyección de recursos adicional por 75% para esta secretaría.

En el extremo derecho de las gráficas, se muestran los ramos en los que el Ejecutivo subejerció recursos, entre los que se encuentran algunas prioridades de gasto social del Poder Legislativo, como el de las secretarías de Salud, Desarrollo Social, Agricultura, Trabajo y Previsión Social, entre otros.

Tabla 1.1 Ajustes realizados durante el Ejercicio por el Ejecutivo desde 2000

	2000		2001		2002		2003	
	Monto del % del Gasto		Monto del % del Gasto		Monto del % del Gasto		Monto del % del Gasto	
	Ajuste	Dependencia	Ajuste	Dependencia	Ajuste	Dependencia	Ajuste	Dependencia
SHCP	2546	13%	3106.13	15%	4852.9	217%	1643.7	75%
SEP	914.59	1%	-3187.66	-3%	-1524.8	-2.20%	7344.6	6.9%
SALUD	2160.28	-12%	-1164.56	-6%	-1410.1	-8.4%	1066.6	5.11%
DESARROLLO SOCIAL	-1646.45	-11%	-1343.4	-9%	-6822.5	-6.52%	-9577.9	-5.04%
Secretaría de Agricultura	-365.6	-1.45%	1464.58	4.60%	-1281.3	-3.60%	-1613.1	-3.86%
Entidades federativas y municipios	17252.9	-10.72%	1593.9	0.83%	-4283.1	-1.99%	-1613.1	5.59%

FUENTE: SHCP, informes de la Cuenta Pública 2000, 2001 y 2002 (Miles de millones de pesos y modificación porcentual)

II. Marco jurídico que define la discusión y aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados

A) La fase de discusión y aprobación dentro del ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario en México está compuesto por cuatro etapas básicas que abarcan un período de dos años y medio a tres años. Éstas son:

- formulación del presupuesto
- discusión y aprobación del presupuesto
- ejercicio del gasto
- revisión de la Cuenta Pública

Mencionaremos una breve descripción de cada fase del ciclo con la finalidad de ubicar mejor el papel del Legislativo dentro de todo el proceso. La primera de ellas es conocida como la etapa de **formulación del presupuesto**, y comprende el tiempo en el que el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proyecta las asignaciones presupuestarias necesarias para cumplir con las necesidades de gasto y operación de cada una de las entidades y programas de la administración pública federal. Los objetivos de gasto, en principio, deben ser congruentes con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las propuestas de anteproyecto de presupuesto en el caso de los organismos, entidades y empresas de participación estatal mayoritaria. El proceso de formulación, en el Ejecutivo, tiene una duración aproximada de 8 meses, sin que el Ejecutivo o los responsables de las dependencias interactúen con el Legislativo de manera determinante.

La siguiente etapa de **Discusión y Aprobación** inicia una vez que la Cámara de Diputados recibe el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 8 de septiembre y hasta el 15 de diciembre en el caso del inicio de un sexenio⁶. Inmediatamente, la mesa directiva turna el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cuyos integrantes deben dictaminarlo en un plazo no mayor a 30 días, sometiéndolo entonces a discusión en el Pleno. Para ello, pueden solicitar información a funcionarios de diversas entidades paraestatales y celebrar reuniones con miembros de otras comisiones ordinarias.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública prepara y presenta al Pleno el dictamen, que debe contar con la firma de la mayor parte de sus integrantes. El dictamen se tiene que aprobar nuevamente por mayoría en el Pleno después de su discusión en lo general y en lo particular; esto último en el caso de que hayan reservado artículos para discutirse en esa modalidad.

La apreciación que tenemos sobre esta etapa del presupuesto es que está muy concentrado en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, pues la facultad exclusiva de la Comisión de Presupuesto para dictaminar el PEF establecida en el artículo 81 del Reglamento Interior del Congreso General restringe la participación de otras comisiones especializadas en el dictamen del presupuesto.

⁶ Hasta la reforma a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución de julio de 2004, el Ejecutivo hacía llegar a la Cámara de Diputados el PPEF el día 15 de noviembre. Es decir, la Cámara de diputados disponía de apenas seis semanas para aprobar el proyecto de presupuesto enviado por el Presidente. Actualmente el plazo asciende a alrededor de tres meses. La presente investigación se hizo tomando en cuenta el contexto jurídico anterior a la reforma.

La siguiente etapa es el **Ejercicio del gasto**, es decir, la erogación de los recursos previstos en el presupuesto. Regularmente, el Presupuesto no se ejerce tal como se estableció en el decreto. En muchas ocasiones, las modificaciones que se registran son menores y totalmente justificables, debido a que responden a cambios en las condiciones macroeconómicas.

No obstante, también es frecuente que las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejercicio del gasto sean mayores a las modificaciones realizadas por el Legislativo. Por esa razón, a pesar de que una vez dictaminado y aprobado el Ejecutivo no tiene poder de veto sobre el presupuesto, frecuentemente las modificaciones que se le hacen durante el ejercicio son mucho más amplias que las reasignaciones realizadas por la Cámara de Diputados, lo que produce que el trabajo del Legislativo durante la aprobación del presupuesto sea infructuoso. El Ejecutivo ni siquiera tiene que informar de las modificaciones durante el ejercicio a menos que rebasen el 10 por ciento del ramo o de la entidad de que se trate, o representen individualmente un monto mayor al 1 por ciento del gasto programable.

La última etapa es la **Evaluación y el Control de la Cuenta Pública**, que corresponde a la evaluación y comparación entre lo ejercido y lo proyectado originalmente en el presupuesto. Es hasta esta etapa que se pueden identificar las variaciones cuantitativas en las asignaciones de las distintas entidades paraestatales y al interior de éstas. Dicha práctica es muy importante debido a que durante mucho tiempo en México las variaciones por conceptos de gasto al interior de una entidad fueron muy altas. Participan en esta fase la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que formula los documentos de avance de gestión y cuenta pública, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), que finca responsabilidades, y la Cámara de Diputados a través de la Entidad Superior de Fiscalización.

En esta etapa se presenta un problema de fondo para la transparencia y la evaluación eficaz en la Cámara de Diputados. La *opinión* que las comisiones han de realizar sobre el presupuesto de acuerdo al párrafo cuarto del artículo 93 constitucional y al artículo 45 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* normalmente no se basa en la labor de monitoreo que las comisiones ordinarias realiza, sino en los resultados de los estudios realizados por la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados.⁷ No se critica el que las comisiones ordinarias emitan su opinión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con base en la información proporcionada por dicha Entidad, sino que no tengan la atribución de generar insumos para el análisis del presupuesto con base en su propia labor de monitoreo.

B) Las fases de la negociación del presupuesto al interior de la Cámara de Diputados según la normatividad que la regula

La fase de discusión, negociación y aprobación del presupuesto formalmente inicia el 8 de noviembre, fecha fijada recientemente en la Constitución gracias a la última reforma a la fracción IV del artículo 74. Antes de esta reforma (julio 2004), el Ejecutivo entregaba a la Cámara de Diputados su Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública debe dictaminar el Presupuesto de Egresos en treinta días a partir de su entrega según los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que dicen a la letra:

⁷ Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, UNAM, 2000, p. 124.

"Artículo 80.- El tercer día útil del período ordinario de cada año la Cámara de Diputados nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuestos y Cuenta, que se compondrá de cinco individuos, y a la cual pasarán inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del año anterior que remita el Ejecutivo.

Artículo 81.- La Comisión de Presupuestos y Cuenta tendrá obligación al examinar dichos documentos, de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes".

Cabe señalar de paso que el artículo 80 presenta un anacronismo significativo en lo que se refiere a la composición de la Comisión de Presupuesto, pues la composición numérica y el tiempo en el que sus miembros deben ser designados no concuerda con el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que dice a la letra:

"Artículo 43, I). Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta 30 miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación".

Es importante modificar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de modo que se homologuen los mecanismos existentes para la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados.

Tabla 2.1
Etapas Formales de la Negociación Presupuestaria al Interior de la Cámara de Diputados

Etapas	Tiempo	Ley / Acuerdo	Fecha para el PEF 2004
Entrega del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados y turno a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	8 de septiembre (15 de noviembre en el caso del Proyecto del PEF 2003) y 15 de diciembre al inicio de un nuevo sexenio	Constitución Política de los E.U.M. art. 74. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General artículos 80 y 81	6 noviembre
Dictamen del Presupuesto de Egresos	30 días	Art. 81 del Reglamento para el Gobierno gral. del Congreso	54 días
Discusión en el Pleno	Publicación del dictamen 48 horas antes de la sesión en la que se debe discutir	Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados artículos 12 y del 14 al 18	30 diciembre
Aprobación	Antes del 31 de diciembre	Artículo 75 de la CPEUM y artículo 81 del Reglamento para el Gobierno gral. del Congreso.	30 diciembre

Una vez que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública ha presentado el dictamen, la mesa directiva debe someterlo a votación en el Pleno a más tardar el 31 de diciembre. En caso de que el Pleno decida reservar artículos, éstos deben discutirse en lo particular. Por esa razón, es importante que el dictamen del Presupuesto se publique por lo menos 48 horas antes de que inicie la discusión en el Pleno, con base en el artículo 12 del *Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados* que dice:

"Artículo Duodécimo.- Los dictámenes de comisión, sin excepción, deberán publicarse a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación".

En oposición a lo establecido en este artículo, el dictamen se publica generalmente el mismo día de su discusión en el Pleno, lo que reduce de manera importante la posibilidad de que los diputados alcancen a analizar perfectamente el dictamen que están por aprobar.

Por último, una vez que se ha discutido en el Pleno el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y dado el caso de no ser aprobado, éste debe regresar a la comisión para ser modificado y someterlo a votación nuevamente.

En esta parte es muy difícil conocer cuál es la justificación de la Comisión de Presupuesto para efectuar modificaciones, porque no se dan a conocer los criterios que se tomaron en cuenta para hacerlas a través de los medios de difusión electrónica de la Cámara de Diputados.

C) Los actores durante la etapa de discusión y aprobación y sus facultades

Formalmente, en el período de discusión del Presupuesto intervienen los siguientes actores:

- Legisladores y comisiones ordinarias (en particular, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública)
- Funcionarios de Entidades del Ejecutivo

D) El papel de las comisiones en la negociación presupuestaria

Existen 42 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados que se mantienen de Legislatura en Legislatura. Cada una de ellas forma parte del sistema de comisiones, que a través del dictamen legislativo, de la difusión de información, y del control evaluatorio de las entidades del gobierno aporta importantes insumos para la negociación del presupuesto en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con el artículo 39 de la *Ley Orgánica de la Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, las atribuciones de las comisiones son las siguientes:

"Artículo 39.- I. Las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.
2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura...
3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior; tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal."

A pesar de que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es la única con facultad para emitir dictamen del Presupuesto de Egresos, existen algunos precedentes dentro del marco normativo correspondiente a la fase de discusión que habilita al sistema de comisiones a participar en el debate presupuestario.

Por ejemplo, en el artículo 45 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* queda establecido que los presidentes de las comisiones ordinarias pueden solicitar a entidades del Ejecutivo Federal información relevante para despachar sus asuntos:

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del ejecutivo federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. [...]
4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la administración pública federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia... si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar ... que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno."

En principio, la comunicación entre las comisiones ordinarias y las entidades del Ejecutivo Federal está establecida en la Ley Orgánica. No obstante, los canales de comunicación entre las comisiones ordinarias al interior del Congreso en torno a la aprobación del presupuesto aún son limitados. Las comisiones ordinarias no tienen injerencia directa en el presupuesto de los ramos de su especialidad porque existe una restricción en el artículo 92 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* que impide la participación de otras comisiones en las conferencias de la Comisión de Presupuesto:

"Artículo 92.- cualquier miembro de la cámara, puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones, con excepción de las secciones del gran jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio".

La Comisión de Presupuesto sigue concentrando la mayor parte del trabajo legislativo en materia presupuestaria. El problema consiste en que muchas de las comisiones ordinarias disponen de información más amplia sobre las necesidades presupuestarias específicas de las entidades de su competencia que la propia Comisión de Presupuesto. Sin embargo, casi todos los asuntos en materia de presupuesto son turnados solamente a esta comisión. En consecuencia, muy pocos asuntos llegan a ser dictaminados, sin que exista una razón de peso para que el trabajo de esta comisión no se desahogue con ayuda de otras comisiones.

Consideramos que la concentración del trabajo legislativo en materia de presupuesto en una sola comisión es una restricción importante para que se generen mecanismos para la participación sustantiva del legislativo durante el proceso de la discusión presupuestaria. Existen algunas muestras que sugieren que desconcentrar el trabajo presupuestario es el primer paso para generar mecanismos de participación.

Por ejemplo, según el Artículo 87 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, es obligación de las Comisiones dictaminar a más tardar en 5 días los asuntos que se les turnen. Esta restricción es muy difícil de sobrellevar, espacialmente cuando se trata de una gran cantidad de asuntos turnados.

E) Funcionarios de Entidades del Ejecutivo

Los funcionarios del Ejecutivo deben desempeñar un papel de consultor de la Cámara de Diputados durante la fase de discusión. Los miembros de las comisiones ordinarias pueden solicitar información adicional a las dependencias e incluso citar a comparecer al titular de una secretaría para que ayude al despacho de un asunto de su competencia. La Cámara de Diputados puede citar a funcionarios del Ejecutivo de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 93 constitucional:

"Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades."

De tal modo, los miembros de las comisiones investigadoras especializadas pueden dar cuenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sobre el estado que guarden las entidades de su competencia sin llegar a incidir en el dictamen del presupuesto.

F) Las Comisiones en el proceso presupuestario

Una de las circunstancias que impide y limita el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario en México es la duplicidad y confusión relacionada con el papel que deben desempeñar las comisiones en el control, evaluación y sanción de las políticas públicas, es decir, en el desempeño del Poder Ejecutivo. Para desarrollar un rol de contrapeso efectivo, es necesario que el Legislativo realice un trabajo de análisis y revisión constante y suficientemente especializado del ejercicio del Ejecutivo. Aunque para ello debería basarse en las comisiones ordinarias, que representan la base de organización en función de la cual se constituye la función de contrapeso del Legislativo, en México el sistema de comisiones está obstaculizado en la práctica por el largo período de preponderancia del Ejecutivo y por la confusión en el marco normativo que, a la vez, permite y obstaculiza la labor de las comisiones ordinarias.

En el estudio del limitado papel del legislador en el proceso presupuestario, Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés⁸ sugieren que esta circunstancia es el resultado de diversos factores; esto es, por la falta de profesionalización del Legislativo y por el sistema de partido hegemónico (ambas circunstancias en proceso de ajuste) se suma un problema de diseño institucional poco estudiado, y cuya resolución implica un replanteamiento del marco normativo.

El problema es que la Constitución, en su artículo 93, limita el papel de las comisiones. Esta circunstancia se sigue de un diseño hecho a la medida del presidencialismo que limitó en la práctica a las comisiones. Mientras que la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de 1974-1975 reconoció que las comisiones ordinarias podían 'conferenciar' con funcionarios del Poder Ejecutivo, también estableció que la Comisión de Presupuesto era la responsable del análisis del proyecto de presupuesto del año siguiente, y del dictamen de Presupuesto de Egresos. De esta manera, el reglamento aisló en la práctica el proceso presupuestal (monopolizado por la Comisión de

⁸ Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva*

Presupuesto) en detrimento del proceso de control evaluatorio que en teoría debe ser desempeñado por el conjunto de las comisiones especializadas y permanentes.⁹

Esta situación se complica con la reforma Constitucional de 1978, que crea la Contaduría Mayor de Hacienda y delega las funciones de evaluación a ésta, quitándoselas a las comisiones. En consecuencia:

“un trabajo político fundamental de evaluación, una responsabilidad de los congresistas—de obvia operación en los órganos especializados que son las comisiones—se delegó completamente a otro órgano, de carácter técnico, al establecerse en la *Constitución* que la CMH (Contaduría Mayor de Hacienda) evaluará el cumplimiento de los objetivos de los programas”.¹⁰

A pesar de contar con mejores insumos técnicos y con un activo sistema pluripartidista, las reformas a la Constitución y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1997 y 1999 respectivamente *no modifican en lo sustancial este deficiente sistema*. Lejos de ello, lo consolidan. El problema hoy es que aunque la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, establece que las comisiones deben cumplir tareas de dictamen legislativo, de información y de *control evaluatorio* conforme a lo dispuesto por el 93 constitucional, el propio 93 constitucional limita ese papel al reforzar el monopolio de la comisión de presupuesto en el proceso presupuestario y privilegiar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano de evaluación (aunque no lo sea en la práctica). La nueva ASF mantiene la atribución de ‘fiscalizar... el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales’.

Luego entonces, la Constitución faculta a la ASF, mientras que la Ley faculta a las comisiones (los autores sugieren que se trata de una jerarquización invertida de las normas). En consecuencia, las comisiones sólo pueden evaluar las políticas públicas con base en la información que el Ejecutivo les proporciona en la Glosa del Informe.

El problema es múltiple, porque el órgano (antes Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación) no se especializa en evaluar políticas públicas, sino en verificar la legalidad del ejercicio presupuestal. Adicionalmente, su labor de control evaluatorio y monitoreo *no es permanente*, y en general aunque lo fuera el marco constitucional, a pesar de establecer en la norma la posibilidad de que los Legisladores se desempeñen como contrapeso, redistribuye funciones *en contra* del sistema de comisiones. Los autores son categóricos en su crítica:

“En su configuración actual, el procedimiento para la formulación del presupuesto seguirá conservando elementos que contrastan, y hasta contradicen, la naturaleza de un sistema democrático (que auspice la alternancia en la titularidad del poder, la consolidación de las instituciones representativas y la presencia de un gobierno dividido sin crisis política).”¹¹

El trabajo de presupuestación nunca se hace en comisiones, las cuales no tienen poder de agenda ni nada que se le parezca. ¿En función de qué deciden los diputados? En función de lo que pueden. Esto es algo que, si bien puede mejorar con la reelección legislativa, en función de la experiencia no mejoraría mucho. Los instrumentos, mecanismos y facultades simplemente no están ahí.

⁹ *Ibidem* p. 103.

¹⁰ *Ibidem* p. 104.

¹¹ *Ibid* p. 125

En términos generales es necesario replantear el papel que deben desempeñar los legisladores en la determinación de las estrategias a seguir en las labores de vigilancia y monitoreo de las políticas públicas. No deben ser sólo fiscalizadores o avales en abstracto, deben involucrarse de manera más activa en el desarrollo de acciones y políticas del Ejecutivo, y particularmente en la evaluación y control de las acciones de política realizadas. La única manera de lograrlo es involucrando a las comisiones. No se trata solamente de extender la fase de análisis y aprobación del presupuesto un par de meses, sino de buscar una mayor articulación de los legisladores en el trabajo de asignación por programas. Lo que debemos buscar es reformar el marco normativo para dar a los legisladores un nuevo conjunto de mecanismos institucionales que les permitan tomar decisiones sustanciales e informadas en materia de presupuesto.

Es imprescindible fortalecer el papel de las comisiones en el proceso, porque allí se lleva a cabo con mayor eficacia el trabajo de evaluación que implica el contrapeso legislativo. Relegar al congreso a tomar decisiones amplias y vagas es debilitar la función más importante para garantizar el equilibrio de poderes: el trabajo especializado y detallado.

G) La discusión internacional sobre el fortalecimiento del legislativo

Desde hace ya varios años, en las reuniones de alto nivel de funcionarios y especialistas de diversas organizaciones internacionales¹² se ha insistido en la necesidad de fortalecer de manera consistente y estratégica el rol de los legisladores en el proceso presupuestario. Para ello, sugiere la OCDE, el proceso de discusión del presupuesto debe permitir a los legisladores considerar la totalidad de los programas de manera que puedan evaluar las acciones de política y proponer alternativas informadas.¹³ Adicionalmente, desde 2002 distintas organizaciones internacionales y locales han buscado incorporar en sus agendas el fortalecimiento estratégico del poder legislativo. A pesar de todas las propuestas hasta ahora formalizadas, el fortalecimiento del sistema de comisiones y la clarificación y promoción de su función de evaluación sigue ausente.

¹² Entre ellas la OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

¹³ En la agenda de la reunión de presidentes de las comisiones parlamentarias realizada en Roma, junio de 2003.

III. Estudio de caso de la negociación presupuestaria para el 2004

A) Las fases prácticas de la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2004

Durante el primer período ordinario de sesiones – y el primero extraordinario-- de la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados, se realizó la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año fiscal 2004. La negociación que implica este proceso está determinada por instituciones formales y por una realidad práctica que, en muchas ocasiones, se aleja de aquéllas. En este apartado del documento describiremos esta realidad práctica, formulando un esquema de las fases que conllevó la negociación del presupuesto en 2003.

La importancia de mostrar este procedimiento práctico estriba en la luz que pueda proporcionar al debate sobre los mejores caminos para que el ciclo presupuestario, en particular en el momento en el que pasa el Proyecto a la Cámara de Diputados para ser discutido, dictaminado y aprobado, pueda resultar más transparente y consolide el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas.

A diferencia de lo que emana de la Constitución, de las leyes secundarias, reglamentos y acuerdos interiores de la Cámara de Diputados, 2003 mostró etapas informales en donde los legisladores se involucraron para tener mayor influencia en las decisiones sobre los recursos públicos a ejercerse el año siguiente. Un esquema que nos provea el retrato de lo que fue la negociación durante los meses que van de septiembre a diciembre de 2003, nos permite reconocer las preferencias, necesidades y prioridades explícitas de los diputados; las capacidades y deficiencias del sistema de comisiones; y la lógica de trabajo de la asamblea. Obviamente, las etapas que describiremos pertenecen al espacio de lo público y lo publicado; es decir, son susceptibles de ser rastreadas en los medios informativos propios de la Cámara. Esta evidencia, por supuesto, no contempla todas aquellas negociaciones “de pasillo”.

La importancia del estudio de caso de 2003 se debe a la vigencia de las prácticas sucedidas, pues la LIX Legislatura tendrá que lidiar dos años más con esta labor. Incluso, puede ser considerado de manera ejemplar para promover la institucionalización de algunas de las prácticas observadas y reconocer algunas de las debilidades, con el propósito de revertirlas en favor del desempeño legislativo y en favor de un equilibrio de poderes mejor consolidado.

En las siguientes líneas describiremos detalladamente el esquema propuesto conforme a las fases que dividieron el proceso de negociación del presupuesto al interior de la Cámara de Diputados. Cada fase será expuesta tratando de contestar a las siguientes preguntas:

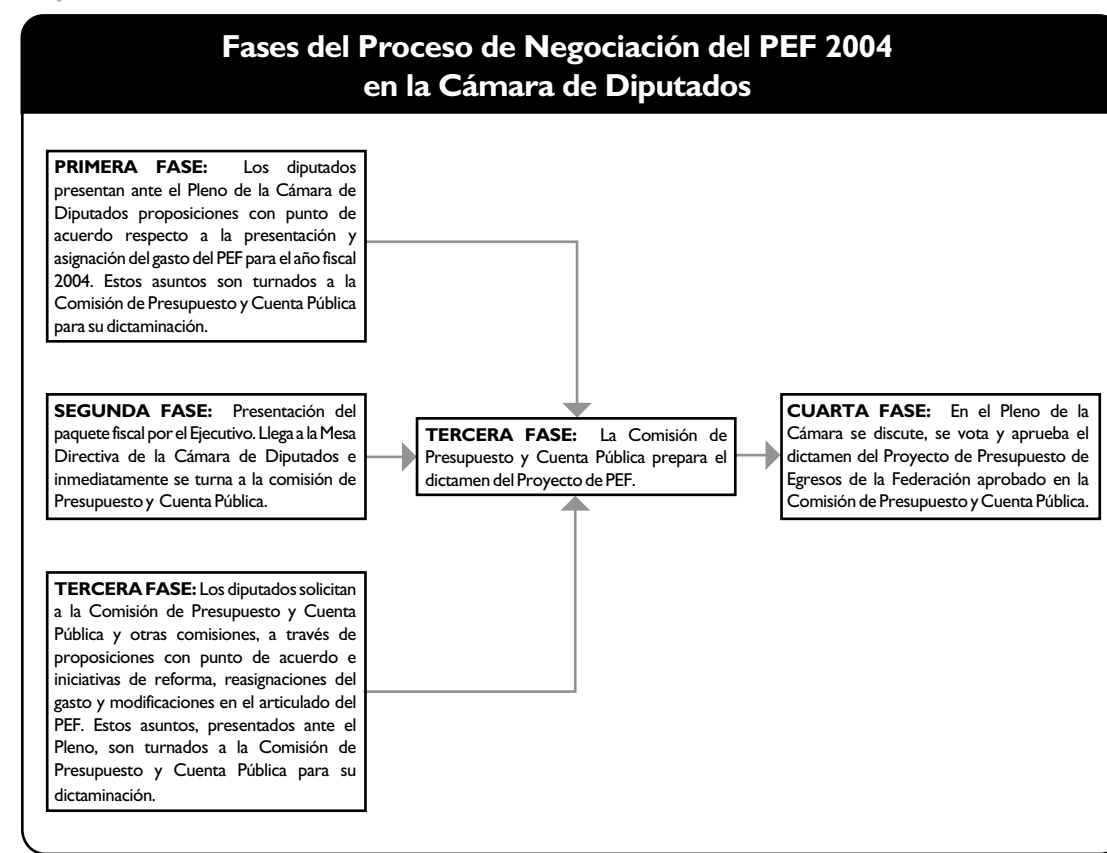
- ¿Cuánto duró?
- ¿En qué consistió?
- ¿Quiénes fueron los actores que participaron?
- ¿Qué tan transparente y abierta fue?
- ¿Qué tan importante fue?

i) La negociación en su conjunto

El proceso de discusión, votación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación inició, en la Cámara de Diputados, mucho antes de que el Poder Ejecutivo presentara su Proyecto. Incluso, desde los primeros días de septiembre, una vez instalada la nueva Legislatura, los nóveles legisladores manifestaron sus intereses. Es decir, para el 6 de noviembre –fecha cuando la Secretaría de Gobernación entregó a la Mesa Directiva de la Cámara el paquete fiscal—los diputados ya se habían pronunciado de diversas formas al respecto. No fue sino hasta el 30 de diciembre que se aprobó el dictamen del PEF, finalizando con el proceso de negociación. Durante cuatro meses, surgieron peticiones hacia el Poder Ejecutivo y hacia la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Además de la participación de los legisladores individualmente, las diversas comisiones temáticas, los grupos parlamentarios, los senadores, las legislaturas estatales y diversos grupos externos (ONG, sindicatos, instituciones privadas, gobernadores, etcétera) participaron en la discusión.

Durante estos cuatro meses podemos reconocer cinco fases o etapas bien definidas en el tiempo en las que se puede dividir todo el proceso. A continuación describiremos cada una de ellas, tratando de contestar las preguntas arriba mencionadas. Para esta descripción se utilizaron los medios de información disponibles de la Cámara y medios de comunicación masiva. Se utilizaron la *Gaceta Parlamentaria*, *El Diario de los Debates*, y la información periodística del sitio de internet de la Cámara de Diputados.

Esquema 3.1



ii) Primera fase

La primera fase comenzó a la par del primer período ordinario de sesiones de la LIX Legislatura.¹⁴ Llegó a su fin el 6 de noviembre, fecha cuando presentó el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el paquete fiscal (la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ambos para el ejercicio fiscal 2004) al Pleno de la Cámara de Diputados, siendo turnado inmediatamente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Esta fase consistió en una serie de peticiones de asignación del gasto al Poder Ejecutivo, la revisión de reglas programáticas específicas y el tiempo y forma de entrega del proyecto; y peticiones a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con el fin de revisar el PPEF a partir de ciertas prioridades. En ambos casos las solicitudes se hicieron en el Pleno de la Cámara a partir de proposiciones con punto de acuerdo, mismas que fueron turnadas a diferentes comisiones legislativas, particularmente y en gran medida a la de Presupuesto y Cuenta Pública.

Se discutió y aprobó, también, el presupuesto del Poder Legislativo, en específico los de la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Fue la Junta de Coordinación Política quien propuso los presupuestos y el Pleno los aprobó.

Los actores involucrados en esta fase fueron:

- **los diputados,**
- **las comisiones legislativas que se corresponden con los ramos y dependencias de la administración pública federal,**
- **el Poder Ejecutivo,**
- **la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y**
- **los Grupos parlamentarios.**

Esta fase tiene la particularidad de que se interseca con los últimos meses de conformación del Proyecto por parte del Ejecutivo.¹⁵ Es así que los diputados se dirigen a este Poder con la finalidad de tener alguna incidencia directa antes de la presentación del mismo. Sin embargo, y como veremos más adelante, esta fase permite ir visualizando cuáles son los intereses de los diputados pero no así los del Ejecutivo. En este caso, podríamos reconocer las directrices de la discusión en la Cámara de manera más o menos abierta, dejando ver las preferencias del Legislativo. La opacidad recae en el actor que habría de ser interlocutor y corresponsable en las decisiones del gasto. Existe una falta de transparencia en cuanto a la conformación del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo. Incluso, es posible llegar a pensar que no hay ni siquiera una remota coordinación entre ambos poderes, la mínima requerida para hacer el proceso menos tortuoso. Un ejemplo de esto es la discordancia entre el presupuesto aprobado para la ASF, enviado por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el que finalmente apareció en el Decreto del Presupuesto 2004. Formalmente, son los diputados los que aprueban este presupuesto; sin embargo, el Ejecutivo, en el Proyecto del PEF, envió una cifra que debió ser modificada en el dictamen pues no correspondía a lo originalmente aprobado por el Pleno.

iii) Segunda fase

La segunda fase implicó la presentación del paquete fiscal por parte de la Secretaría de Gobernación. El 6 de noviembre de 2003, la Mesa Directiva de la Cámara recibió el Proyecto e inmediatamente lo turnó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Como es de notarse, la entrega se dio con antelación a la fecha límite (i.e. el 15 de noviembre), pues, al parecer, la presión para que sucediera así era fuerte. De esta fecha en adelante, la comisión dictaminadora cuenta con treinta días para conformar el dictamen, aprobarlo y presentarlo ante el Pleno para su discusión, votación y aprobación (artículo 81 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*).

Los actores involucrados en esta segunda fase fueron:

- **el Poder Ejecutivo,**
- **la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y**
- **el Pleno.**

Como vemos, son pocos los participantes en este momento de la negociación. Los papeles del Ejecutivo y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se identifican inmediatamente con la negociación. En cambio, el papel principal que desempeña el Pleno es una posibilidad más para hacer transparente el Proyecto del PEF, pues al enviarlo a la Mesa Directiva, éste tiene que publicarse.

Esta fase es definitiva, pues constriñe los canales de decisión sobre las modificaciones al PEF al ámbito de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, dejando marginadas a las demás comisiones correspondientes a los ramos de la administración pública federal y, en general, limitando la capacidad de los diputados que no pertenecen a la comisión que dictamina.

Además, esta fase bifurca el proceso de negociación en dos ámbitos distintos, con distintas atribuciones, distintos actores y, en muchas ocasiones, con actividades que no se corresponden y que carecen de coordinación suficiente. La agenda se pone en manos de treinta diputados --los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública-- quienes son los únicos con capacidad de voto y de decisión, mientras una gran mayoría de otros legisladores, miembros incluso de comisiones especializadas en temas del presupuesto no pueden acceder a estas decisiones de forma directa.

iv) Tercera fase, (Etapas I)

La tercera fase, correspondiente al procedimiento para dictaminar el Proyecto, comienza una vez turnado éste a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Termina, según la normatividad, treinta días después. En la negociación de 2003, esta fase duró hasta el 30 de diciembre, es decir, 54 días.

¹⁴ Incluso, para ser más riguroso, es posible rastrear ciertos asuntos relacionados con el PEF 2004 que se presentaron en la LVIII Legislatura, durante el último período de la Comisión Permanente.

¹⁵ Desde septiembre hasta la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente año fiscal, el Ejecutivo realiza las siguientes actividades en torno a este proyecto: Durante la primera quincena de septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica a dependencias, cabezas de sector y entidades sujetas a control presupuestal los techos presupuestarios de las entidades sectorizadas; el resto del mes de septiembre las dependencias y entidades elaboran su Proyecto de Programa Presupuesto de Egresos; en la primera semana de octubre, la SHCP revisa que las dependencias se ajusten a los lineamientos de política económica; y, finalmente, el resto del período la SHCP integra el presupuesto y realiza sumatorias por sector, función, etcétera, y los prepara para presentar el Proyecto a la Cámara de Diputados. En Helena Hofbauer, Jorge Romero, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, 2002, p. 35.

En esta fase, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tiene como objetivo hacer el dictamen del Proyecto enviado por el Ejecutivo.¹⁶ Son los treinta miembros de esta comisión los que poseen voto y, por tanto, ingerencia directa en la discusión, aprobación y, en caso de que lo amerite, la modificación tanto del articulado del proyecto como de las asignaciones de recursos.

Como vemos en el **esquema III.1**, es evidente que a esta fase se dirigen tres de las cinco fases (PRIMERA, SEGUNDA y TERCERA FASE2). Los asuntos relacionados con el PEF son turnados a esta comisión. Los legisladores dependen de la anuencia por parte de los miembros de aquella; el ejecutivo hace lo propio y, en fin, todos los actores y sus preferencias e intereses tienen que pasar por el tamiz de tan sólo 30 diputados.

El único actor involucrado con suficiente influencia es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Esta fase es central en el proceso, y tal vez la más importante del proceso de negociación (y, consecuentemente, del proceso de evaluación y control del Poder Ejecutivo). De esta fase son marginados casi todos los actores interesados en el proceso. Sin embargo, en la producción del dictamen se produce un “efecto embudo” que en los hechos faculta exclusivamente a los treinta diputados de la Comisión de Presupuesto a decidir. El problema no es solamente que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública efectivamente monopolice la agenda y determine los procedimientos para la difusión y discusión de las propuestas para reformar el presupuesto, sino además que no tenemos mecanismos de información e insumos para conocer cómo opera la negociación presupuestaria en esta etapa. Toda vez que los legisladores de otras comisiones pueden participar pero no votar, dado que las comisiones no figuran en el proceso antes ni después de esta etapa y toda vez que los intereses de los partidos prevalecen por sobre los de los legisladores, la etapa es oscura y limitada. Por si fuera poco, no se da seguimiento de manera clara y accesible a los procesos de negociación en reuniones ordinarias o extraordinarias de la comisión, por lo que ni siquiera es posible conocer siempre a ciencia cierta qué se negocia y en función de qué propuestas.¹⁷

¹⁶ Según Miguel Ángel Camposeco Cadena

“[...] el dictamen que debe producir el Órgano denominado comisión legislativa, es un documento constitutivo de la norma y esencial dentro del procedimiento legislativo.

Formalmente, el dictamen es el documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procedimental legislativo; y que es expedido por un Órgano del Congreso (comisión o comisiones unidas mixtas de una o de ambas Cámaras); en él se declara que se ha realizado el estudio de una iniciativa o proposición de ley y, por tal razón, se emite un juicio imparcial y objetivo, apolítico, para calificar su viabilidad, reformabilidad, o determinar la inviabilidad técnica y jurídica de su contenido; así como para que sea o no documento constitutivo integrante del derecho de iniciativa y vinculante de la instancia para formalizar otras etapas del procedimiento.

Materialmente es la declaración unilateral mayoritaria de la voluntad colegiada de un Órgano del Congreso o de alguna de sus Cámaras. Que se expresa y se exterioriza de manera fundada y motivada por escrito, y expone razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo, correctivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación, modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las disposiciones legales referidas en las propuestas normativas que informan la iniciativa de ley o decreto que han sujetado a estudio y resolución, por mandato del Presidente de la Mesa Directiva y Acuerdo de la Asamblea Plenaria.

Por constituir el dictamen un documento que acredita el cumplimiento de una instancia procesal necesaria –en sustancia, tiempo y forma–, atribuida a un Órgano con competencia legal para emitir una resolución que deviene vinculante en la ejecución del procedimiento legislativo, es la obligación de la CRICP respetar la existencia del dictamen.

A mayor abundamiento, este principio de respeto a la autoridad de la comisión se funda en el hecho de que el dictamen es un acto jurídico, público, escrito, dictado por un Órgano de gobierno colegiado, competente, de composición democrática, singular y plurilateral, cuyos efectos dentro del procedimiento son esenciales para crear, modificar o extinguir propuestas de normas jurídicas, a la vez que posibilita la continuación del ejercicio de un conjunto de derechos o prerrogativas fundados en la Constitución General de la República.”

En M.A. Camposeco Cadena, El orden del día en el procedimiento parlamentario, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 47-48.

¹⁷ Fundar ha desarrollado desde el año pasado una labor de seguimiento constante que permite arrojar mayor luz sobre el proceso, pero aún con importantes limitaciones.

iv) Tercera fase₂ (Etapa 2)

La tercera fase₂, cuyo decurso marcha en paralelo con la tercera fase₁, la arriba descrita, inició el 6 de noviembre y concluyó el 30 de diciembre. Consistió, básicamente, en la interrelación de los actores que buscan incidir en las asignaciones y el articulado del presupuesto. A través de diversos espacios y mecanismos se realiza un proceso de negociación que, en ocasiones es abierto y formal, y en otras más cerrado y cupular. En lo que se refiere a los mecanismos más transparentes, podemos incluir las reuniones de comisiones unidas entre comisiones legislativas y la de Presupuesto y Cuenta Pública, las proposiciones con punto de acuerdo e iniciativas de reforma que presentan legisladores de manera individual, legisladores agrupados en comisiones, en grupos parlamentarios; también se presentan oficios provenientes del Senado y de las legislaturas locales de los estados de la República.

En este espacio de discusión y negociación participan los siguientes actores:

- **legisladores en lo individual,**
- **el Pleno de la Cámara de Diputados,**
- **comisiones legislativas,**
- **grupos Parlamentarios,**
- **Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública,**
- **organizaciones de la sociedad civil y**
- **el Poder Ejecutivo.**

En el siguiente capítulo veremos cómo, de alguna manera, esta fase de la negociación es la que más transparentes mecanismos de negociación utiliza. Varios de los asuntos que se ponen en la mesa de discusión, presentados en el Pleno y turnados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, tienen bien definidos los propósitos, el impacto presupuestario que quieren ver reflejado en el dictamen del PEF, las personas que los solicitan y, además, están dispuestos al público de manera inmediata y precisa por medio de los foros de difusión de la propia Cámara. La excepción fue la publicación en tiempo y forma de las minutas de las reuniones de comisión, porque a pesar de que la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* obliga a las comisiones ordinarias a presentar informes de sus reuniones, en la práctica éstas no los publican.

En esta fase también suceden reuniones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con diversas comisiones necesariamente involucradas con las decisiones presupuestarias. **Lo cierto es que no son muy claros los criterios por los cuales la Mesa Directiva de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública decide reunirse con una comisión y no con otra.**

Lo que sí puede observarse es la relación efectiva que se da entre la existencia de una reunión y la reasignación del presupuesto. El éxito sobre algún nivel de reasignación dependió determinadamente de la posibilidad de que una comisión temática pudiera concertar una reunión con la de Presupuesto y Cuenta Pública. O bien, la existencia de una reunión de comisiones unidas estaba precedida de una negociación cuya lógica y criterios no pueden conocerse abiertamente.

Tabla 3.1 Ampliaciones de Recursos a Entidades y Dependencias por parte de los Diputados

Entidades y Dependencias	PPEF (MDP)	Ampliación (MDP)	% Variación	Reunión
SAGARPA	37,131.90	79.16	0.21%	Sí
Consejo Naccional de Ciencia y Tecnología	7,370.98	335.00	4.54%	Sí
Educación Pública	109,588.20	5,026.00	4.59%	Sí
Medio Ambiente	15,326.91	1,000.36	6.53%	Sí
Salud	21,442.05	1,500.00	7.00%	Sí
Ramo 25 Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos.	27,050.55	3,000.00	11.09%	Sí
Desarrollo Social	18,929.54	2,200.00	11.62%	Sí
Provisiones salariales y económicas	57,600.00	10,800.00	18.75%	Sí*
Comunicaciones y Transportes	16,177.04	7,300.00	45.13%	Si
PAFEF (Ramo 39)	10,000.00	7,000.00	70.00%	Sí
Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable	0.00	119,641.60**		Sí

FUENTE: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004; del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004; Gaceta Parlamentaria (noviembre-diciembre).

* La ampliación de recursos a provisiones salariales y económicas se dirigió al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

** El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se diseñó en la Cámara de Diputados. Es un programa intersecretarial, al cual se le destinaron los 119,641.6 millones de pesos. De ellos, 10,800 millones fueron reasignaciones, el resto ya estaba destinado a cada dependencia y fue agrupado en el programa.

De las once entidades y dependencias a las que se les amplió el presupuesto en el dictamen, todas estuvieron precedidas por cuando menos una reunión de comisiones unidas con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y una o más comisiones temáticas. Por otra parte, sólo en el caso de las reuniones de comisiones unidas que incluyeron a la Comisión de Energía y de Justicia y Derechos Humanos no existió ninguna ampliación.

En teoría, esta fase de la negociación debería ser la más importante, pues se define como el espacio más plural y amplio de discusión, donde se incluyen a todos los actores –inclusive al Ejecutivo–, se presenta, más o menos de forma abierta, una serie de intereses para incidir en el Presupuesto. Sin embargo, no sucede así, pues todo cuanto se desea negociar en esta fase debe de pasar por el tamiz de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esto tiene dos repercusiones:

1. Las comisiones involucradas directamente en los temas del presupuesto, como por ejemplo, salud, educación, desarrollo rural y género, entre otras, están sujetas a las decisiones de un cuerpo colegiado –la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública– que no necesariamente comparte sus intereses y su conocimiento especializado.
2. La transparencia que de cierta manera se puede observar durante esta fase no tiene respuesta igualmente transparente cuando es turno de la Comisión de Presupuesto desahogar todos los asuntos tratados en ésta. Es decir, mientras que en esta fase se pueden rastrear preferencias, argumentos y razonamientos, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Publica resulta opaco el tratamiento de éstos; no hay argumentos claros para definir ninguna reasignación, ni tampoco es explícito el nombre del o de los diputados que propusieron y aprobaron alguna reasignación. La rendición de cuentas se pierde en todo el proceso cuando

ingresa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. No existe ningún dictamen de alguno de los asuntos turnados, como tampoco hay razones claras para determinar qué comisiones pueden interrelacionar en reuniones de comisiones unidas junto con ella.

Un factor más que le da importancia a esta parte del proceso es la inclusión en la discusión de las organizaciones de la sociedad civil. En esta fase, diversos grupos con diversos intereses iniciaron contactos con diputados y comisiones. En algunos de los casos, la información y las propuestas que lograron compartir en reuniones de comisión constituyeron los argumentos para las solicitudes de las comisiones. Un ejemplo paradigmático de ello fue la incidencia de organizaciones dedicadas al combate al VIH-SIDA. Además de reuniones con la Comisión de Salud, estas organizaciones estuvieron en foros junto con el titular del Poder Ejecutivo. Al hacer un rastreo de las actividades en la Cámara de Diputados por parte de estas organizaciones, vemos la forma en cómo informaron la discusión, delimitando el impacto presupuestal necesario para cubrir las necesidades de la lucha contra esta enfermedad. El resultado de su inclusión en la discusión fue lograr reasignaciones que, aunque insuficientes, mejoraron el presupuesto.

Sin embargo este tipo de ejemplos, donde la participación ciudadana puede informar la discusión de manera puntual y exitosa, son escasos; en general, la incidencia de la sociedad civil es muy pobre.¹⁸ Y esto debido a problemas estructurales que no permiten la existencia de canales institucionalizados para que los ciudadanos participen en las discusiones y decisiones presupuestarias.

v) Etapa cuatro

La última etapa, la cuarta, implica la discusión, votación y aprobación del dictamen sobre el Proyecto de PEF diseñado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. En el 2004, esta etapa duró únicamente un día, el 30 de diciembre de 2003. Incluso, surgió un inconveniente, pues el dictamen que se hubo presentado el 29 del mismo mes, tuvo que ser modificado pues sufrió alteraciones de manera ilegítima después de haber sido firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión.

En esta etapa participa el Pleno de la Cámara de Diputados. Fueron 469 los diputados que asistieron a la sesión. Se aprobó el presupuesto en lo general y se reservaron 79 artículos para ser discutidos y aprobados en lo particular:

Este momento es transparente en su totalidad. La sesión es abierta. Se pueden reconocer los argumentos de los diputados que desean modificar el dictamen y las votaciones. Sin embargo, al presentar la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el dictamen, la exposición para justificar el resultado de su trabajo no es explícita en muchas de las modificaciones que hizo. Se limitan a mencionar los resultados, sin ahondar en los criterios de modificación ni los responsables de los mismos.

En ese entonces aún existía un problema esencial: el tiempo. La Constitución vigente en 2003 todavía acercaba mucho la fecha de aprobación del PEF al inicio del ejercicio fiscal. Era muy difícil que el Pleno sostuviera la discusión de un documento tan extenso y complejo, habiendo sido analizado tan sólo en unas cuantas horas.

¹⁸ Op. Cit. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, pp. 23-25.

La discusión de 79 artículos reservados resulta a todas luces insostenible en tan poco tiempo. Por esa razón es un avance significativo que la reforma de julio de 2004 obligue al Ejecutivo a entregar a la Cámara su Proyecto de Presupuesto el 8 de septiembre. Indudablemente, la reforma es un buen paso para desahogar el análisis presupuestario en la Cámara de Diputados. Sin embargo, aún está pendiente el problema de la concentración del trabajo presupuestario en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Recapitemos la serie de problemas que se observan a la luz de este diagnóstico.

En primer lugar, la incidencia de los legisladores durante la discusión, negociación y aprobación del presupuesto es limitada. Y lo es porque no cuentan con las herramientas que les permitan tomar decisiones sustantivas. El corto tiempo que tienen es suficiente para recortar algunos programas de inversión y destinar esos recursos a pagos extraordinarios (por lo general programas de índole social), pero afectar la orientación y características del presupuesto, o incorporar sus propuestas a erogaciones asociadas a programas y sujetas a los mismos procesos de evaluación y control que el presupuesto integrado por el gobierno es prácticamente imposible. En contraste con el trabajo de integración del presupuesto, que el Ejecutivo lleva a cabo durante un lapso de entre 6 y 8 meses, el legislativo cuenta con 30 y hasta 45 días para su discusión. El problema no es sólo que el tiempo sea limitado, sino que los legisladores no cuentan ni con la información ni con los mecanismos que requieren para realizar cambios sustanciales, en el margen de sus posibilidades. A esto se suma el hecho de que más del 80% del presupuesto obedece a obligaciones legales y compromisos contractuales, por lo que su modificación significaría necesariamente reformar un conjunto de normas mucho más amplio que sólo el paquete económico. Los legisladores están imposibilitados *de facto* para hacerlo, aunque en teoría podrían incidir de manera más significativa. Por si fuera poco, a esta circunstancia se suma el hecho de que el Ejecutivo, por lo general, realiza modificaciones importantes al gasto que los Legisladores no están facultados o capacitados para impedir.

En segundo lugar, el marco normativo no permite una participación efectiva de los legisladores. La incongruencia entre las normas jurídicas (*Constitución, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*) impide la participación de las comisiones en la asignación de recursos para dependencias y, en consecuencia, su conocimiento de los detalles de la asignación presupuestal por programas. El resultado es un sistema de incentivos cruzados que perpetúa el monopolio de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la negociación, y minimiza o neutraliza la capacidad del Legislativo como contrapeso efectivo al limitar la función de evaluación. Este sistema impide que legisladores con un alto nivel de especialización en el desempeño de la gestión pública en diversas áreas pero en comisiones distintas a la de Presupuesto y Cuenta Pública participen en el desempeño de la función de evaluación y difiere por completo algunas actividades relacionadas a un órgano técnico cuyos objetivos son de otra índole (la fiscalización). En consecuencia, la negociación del presupuesto es limitada, circunscrita y siempre muy general.

Como puede apreciarse en el detalle del proceso de negociación del presupuesto de 2004, aun a pesar de los obstáculos antes señalados los legisladores ejercen efectivamente su limitada capacidad de acción e incidencia, al proponer aumentos y reformas en atención a intereses propios, de partido o de grupos. A este proceso abocamos ahora el análisis.

B) La negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al 2004 en la Cámara de Diputados

Para poder observar en una amplia dimensión la forma como se dio la negociación del presupuesto durante el primer período ordinario de sesiones y el primero extraordinario de la LIX Legislatura, es necesario recurrir a dos análisis diferentes:

1. Por un lado, se requiere de hacer un análisis sobre las reasignaciones presupuestarias, tomando en cuenta un comparativo entre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año correspondiente a 2004 y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004. Este indicador muestra indirectamente la influencia legislativa, la "capacidad de la bolsa" que tiene y define prioridades finales.
2. Por otro lado, se intenta dar luz a la negociación presupuestal, a las definiciones de preferencias de los legisladores y, en general, a los procedimientos y las fases que definieron la discusión y aprobación del PEF: es decir, tratar de examinar los debates parlamentarios sobre el tema y, además, las enmiendas específicas ofrecidas por los miembros de las comisiones, todo ello durante las varias fases de la negociación.

Los objetivos de hacer este estudio se encaminan a conocer a fondo la dinámica que se lleva al interior de la Cámara, cuando menos en esta LIX Legislatura. Ello a partir de:

1. la observación de la función de cada uno de los actores involucrados (comisiones legislativas, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el Pleno, los legisladores individualmente, los grupos parlamentarios, el Poder Ejecutivo y la sociedad civil), sus capacidades, la transparencia con la que se lleva el proceso, el cumplimiento de la normatividad establecida y, en general, las prácticas que formaron el debate;
2. tener la posibilidad de reconocer, sistematizar e interpretar la información proporcionada por los medios de difusión de la Cámara de Diputados, con el propósito de obtener detalles importantes sobre las demandas específicas de los diputados, las preferencias explícitas sobre enmiendas, las deficiencias informativas que reducen la capacidad de observar el fenómeno de la negociación en todo su esplendor; que reducen la transparencia y, por ende, limitan la evaluación de los ciudadanos al trabajo legislativo; y,
3. identificar las deficiencias en el proceso que pudieran, en alguna medida, reducir la eficacia y eficiencia de la negociación por parte de los legisladores. Es decir, reducir el "poder de la bolsa" con respecto a su contraparte, el Poder Ejecutivo. Esto podría ser interesante en estos momentos, pues la labor legislativa se ha abierto de manera trascendental con respecto a los años anteriores a la apertura democrática que ha vivido el país, donde el gobierno dividido se ha convertido en una costumbre y, además, el Poder Legislativo ha dejado de delegar sus atribuciones presupuestarias al Ejecutivo.

Con este estudio de caso, será posible identificar cómo:

1. la discusión, modificación y aprobación del presupuesto se da en varias etapas, las cuales son esencialmente abiertas, pues incluyen las propuestas de los diferentes actores con respecto a demandas de reasignación y de reformas al articulado. Sin embargo, toda esta apertura y transparencia finalmente se oscurece al depender de las decisiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cuya forma de trabajo impide reconocer con certeza los efectos de la discusión de toda la asamblea. Al final de cuentas, el dictamen del proyecto enviado

por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados no revela las decisiones de sus treinta miembros. Éste es un lastre difícil de solventar; pues la negociación presupuestaria, en sus etapas anteriores al dictamen, tiene que pasar por el cedazo de esta comisión, convirtiendo el proceso en una especie de embudo que dota de grandes capacidades a dicha comisión en detrimento de los demás actores.

2. Las comisiones involucradas necesariamente en las decisiones sobre el presupuesto no cuentan con la capacidad normativa, y tampoco práctica, para afectar el presupuesto sin mediación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esto redundaría en que los argumentos, las preferencias y el análisis promovido por una comisión, avalado por la especialización en la materia, no necesariamente concuerdan con las prioridades de la comisión dictaminadora.
3. Los legisladores no mantienen una armonía en las formas como se presentan las peticiones. Inicialmente, no está generalizada la obligación de demandar reasignaciones bajo argumentos que integren, cuando menos, el impacto presupuestario de la propuesta.

C) Modificaciones y prioridades

En la discusión del PEF 2004 podemos encontrar, a partir del cotejo entre lo propuesto por el Ejecutivo y lo aprobado por la Cámara de Diputados, una serie de prioridades de gasto que provocaron reducciones en algunos rubros y ampliaciones en otros. Según las consideraciones del dictamen que presentó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el esfuerzo por lograr recursos para hacer frente a las demandas legislativas los condujo a la reducción de diversas partidas de gasto programable por un monto de 20,419.1 millones de pesos y 6,800 millones de gasto no programable. Con ello se logró reorientar el gasto en 27,219.1 millones de pesos. Una vez discutido y aprobado el dictamen en el Pleno se dio una reducción del gasto de 27,800.06 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

Reducciones del Legislativo al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004

Tabla 3.2

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	REDUCCIONES (MDP)	REDUCCIONES (MDP)
Gasto Neto Total	27,219.06	27,880.06
LEGISLATIVO	1056.1	1,717.10
JUDICIAL	4,370.20	4,370.20
ORGANISMOS AUTÓNOMOS		
IFE	320.50	320.50
CNDH	23.20	23.20
EJECUTIVO		
Presidencia de la República	39.90	39.90
Gobernación	95.80	95.80
Relaciones Exteriores	73.90	73.90
Hacienda y Crédito Público	488.20	488.20
Defensa Nacional	295.90	295.90
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	837.70	837.70
Comunicaciones y Transportes	730.60	730.60
Economía (Comercio y Fomento Industrial)	97.70	97.70
Educación Pública	1,200.10	1,200.10
Salud	1,949.00	1,949.00
Marina	17.30	17.30
Trabajo y Previsión Social	327.70	327.70
Reforma Agraria	50.00	50.00
Medio Ambiente y Recursos Naturales	319.10	319.10
Procuraduría General de la República	114.00	114.00
Energía	18.36	18.36
Desarrollo Social	31.00	31.00
Turismo	61.10	61.10
Contraloría y Desarrollo Administrativo	180.70	180.70
Tribunal Fiscal de la Federación	34.60	34.60
Seguridad Pública	256.90	256.90
Consejería Jurídica de la Federación	23.80	23.80
RAMOS GENERALES		
Gasto programable		
Aportaciones a Seguridad Social	288.20	288.20
Provisiones Salariales y Económicas	57.60	57.60
Provisiones para Educación Básica y Normal	288.20	288.20
Gasto no programable		
Adefas	3,800.00	3,800.00
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	3,000.00	3,000.00
ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL ESTATAL DIRECTO		
ISSSTE	660.50	660.50
CFE	1,652.80	1,652.80

FUENTE: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

Además, el mismo dictamen consideró una ampliación del presupuesto debido a modificaciones aprobadas por el Poder Legislativo a la Ley de Ingresos:

...se obtuvieron ingresos adicionales a los planteados originalmente por el Ejecutivo por un monto de 13,449.7 millones, de los cuales 2,450.6 millones se canalizan al Ramo 28; 638.6 millones al Ramo 33, en tanto que los 10,360.5 millones restantes se suman a las reasignaciones mencionadas... todas las cuales se propone destinarlas para hacer frente a las necesidades de gasto recibidas por la Comisión...

En total, se reasignaron 38,040.2 millones de pesos, pues se incluyó la reducción del presupuesto a la Cámara de Senadores, propuesta por el Diputado priísta y entonces Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y aprobada el día de la discusión en el Pleno. Esto fue apenas el 0.81% del gasto neto total propuesto en el proyecto original.

Sin embargo, el monto reasignado sólo significó el 18.79 por ciento del total de recursos que los legisladores en su conjunto querían modificar. En la siguiente tabla, podemos ver la diferencia entre lo solicitado --la preferencia inicial-- por los diferentes actores involucrados en el proceso y lo dictaminado como reducciones definido en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Tabla 3.7 Preferencias y Reasignaciones por Concepto

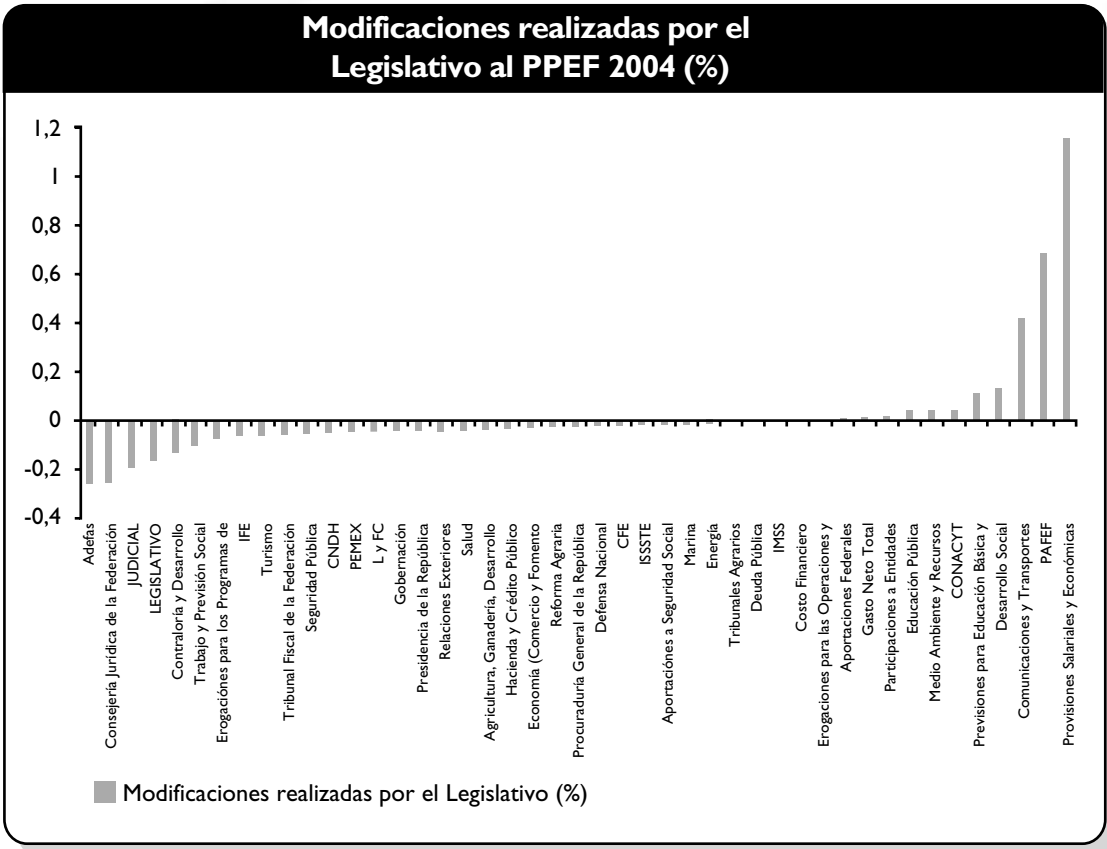
Concepto	Solicitud	Reasignación (decreto)	Reasignación / Solicitud (%)
Campo	41,150.90	10,879.20	26.44%
Educación	56,009.90	8,361.00	14.93%
Salud	10,165.20	1,500.00	14.76%
Carreteras	12,723.00	7,300.00	57.38%
Otros SCT	17,156.60	--	0.00%
Seguridad Social	30,749.80	--	0.00%
Seguridad Pública	2,706.00	--	0.00%
Agua y SEMARNAT	12,510.50	1,000.00	7.99%
Economía	5,060.90	--	0.00%
Energía	1,000.00	--	0.00%
CONAGO PAFEF	13,000.00	7,000.00	53.85%
Otros	1,234.40	--	0.00%
Desarrollo Social	0.00	2,000.00	--
Total	203,467.20	38,040.20	18.70%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Dictamen del Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004; y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

De inicio, podemos observar la distancia enorme entre la preferencia del Legislativo en su conjunto sobre los montos que quería reasignar y el monto que finalmente reasignó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Además, podemos ver las prioridades que asumió la asamblea sobre conceptos muy específicos: el campo, la educación, la modernización y mantenimiento de las carreteras en México, la salud y el Programa de Apoyo y Fortalecimiento a las Entidades Federativas (PAFEF). Como ya pudimos analizar en los años anteriores, los temas

tienden a replicarse. Los asuntos que guiaron la atención durante los últimos meses del año tenían que ver, principalmente, con el campo y la educación; por un lado, el Acuerdo Nacional Para el Campo y, por el otro, la reforma a la Ley General de Educación sobre la obligación del Estado de alcanzar un presupuesto dirigido a la educación del 8% del PIB.

Gráfica3.1



FUENTE: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

Es evidente cómo las prioridades del legislativo siguen estando relacionadas con los temas de desarrollo social. El concepto que más recursos recibió de esta forma fueron las provisiones salariales y económicas (Ramo 23), pues se incrementó el presupuesto en 179.4%, mismo que está relacionado con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Por otro lado, la forma de financiar esta reasignación de recursos, para este año, fue a partir de reducciones en los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), en la Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca –ambos relacionados con la deuda del gobierno--, y en el presupuesto de los Poderes Judicial y Legislativo, entre otros.

De los conceptos y las entidades donde más se reasignaron recursos (provisiones salariales y económicas, PAFEF, SCT, Desarrollo Social, Previsiones para Educación Básica y Normal, CONACYT, Medio Ambiente, Educación, Salud) es posible reconocer cómo, durante los meses de discusión del presupuesto –bajo el esquema propuesto en páginas anteriores--, se hicieron demandas concretas que están íntimamente relacionadas con las partidas específicas que sufrieron modificaciones. Incluso, sobre las entidades y dependencias donde se redujo el presupuesto encontramos preferencias de los diputados puestas en discusión desde el Pleno.

Sin embargo, no es posible conocer con certeza la causalidad entre las peticiones y demandas de los diputados, pues ni la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública ni otras comisiones dictaminaron ninguna petición llevada al Pleno de la Cámara de Diputados. De estas peticiones, obviamente, sólo aquellas que se difundieron públicamente mediante proposiciones con punto de acuerdo e iniciativas, nos pueden dar luz para reconocer quiénes son, de alguna manera, los responsables y los interesados en las diversas cuestiones. Se puede hacer un recorrido sobre los actores y todo aquello en donde buscaban incidir en el PEF 2004.

Una vez descrito lo sucedido al principio y al final de la negociación presupuestaria; definidas las prioridades e intereses de los legisladores a partir del resultado inscrito en el Decreto del PEF 2004; y, observadas las restricciones en términos de los recursos disponibles, según las modificaciones hechas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y en la Ley de Ingresos; ahora haremos un recorrido por lo sucedido en el interior de la Cámara de Diputados durante los cuatro meses de negociación. Nuestro interés con ello es darle sustancia a la evidencia arriba mostrada sobre el impacto de las decisiones de los legisladores en torno al Proyecto enviado por el Ejecutivo.

El análisis estará organizado de la siguiente manera:

- i) Se analizarán las peticiones que, de manera pública, presentaron los diputados federales, el Senado de la República y los congresos locales. Este análisis identificará el proceso legislativo, desde su presentación hasta su aprobación, que sufrieron estas peticiones, y las implicaciones que conllevó.
- ii) Se analizarán las peticiones a partir del destinatario a quien van dirigidas, ya sea la propia Cámara de diputados (especialmente la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública), el Poder Ejecutivo o ambos. Se observarán, a la luz del impacto obtenido y los tiempos de presentación, la viabilidad de cada uno de estos interlocutores.
- iii) Se observarán todas las peticiones a la luz de los temas prioritarios que manifestaron. Se hará una jerarquización de ellos, con el objetivo de reconocer las líneas de discusión y negociación más recurrentes.
- iv) Se tomarán las peticiones en particular; observando el impacto que tuvieron. La forma de acceder a los efectos de las demandas presentadas en el Pleno no se basan, como ya pudimos comprender, en la explícita aceptación o el explícito rechazo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. En nuestro caso, veremos el impacto a partir de una relación indirecta entre lo propuesto y lo establecido en el dictamen.
- v) Finalmente, se analizará la forma en la que los diferentes actores —el Senado de la República, los congresos estatales y los diputados—presentaron sus peticiones en el Pleno. En particular, observaremos si existe una homologación en términos del impacto presupuestario explícito que proponen. Con ello trataremos de reconocer si esta cualidad aumenta la probabilidad de tener éxito y aprobación por parte de las comisiones dictaminadoras.

Se hizo una base de datos con todos los asuntos presentados en el Pleno relacionados con el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año fiscal 2004. Se definieron algunas variables como: el tema, el destinatario, el actor que presentó, la existencia o no del impacto presupuestario, la fecha cuando fue presentado y el impacto que logró.

i) Peticiones hechas de manera pública

Según la reglamentación, sólo los diputados de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tienen la encomienda de hacer el dictamen del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Los diputados que no participan pero que quieren incidir en el dictamen lo pueden hacer de manera indirecta a partir de cuatro formas formalmente constituidas:

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

De los asuntos relacionados con el PEF 2004 y presentados al Pleno para ser discutidos y votados el mismo día, o turnados a alguna o varias comisiones para su dictamen, sólo siete tuvieron algún tratamiento claro: seis fueron aprobados en votación económica por ser considerados de urgente y obvia resolución y sólo uno fue dictaminado (el Proyecto enviado por el Ejecutivo). Aun cuando las comisiones tienen establecido por ley dictaminar cualquier asunto que les es turnado en los treinta días siguientes, esto no sucedió en ningún caso, ni siquiera en el dictamen del PPEF.

Tabla 3.4 Asunto Presentados ante el Pleno de la Cámara de Diputados acerca del PEF 2004

Comisión(es) Dictaminadora(s)	No. de Asuntos Turnados	Asuntos Dictaminados	Asuntos Aprobados
Obvia y urgente resolución	7	0	7
Presupuesto y Cuenta Pública	105	1	1
Hacienda y Crédito Público	2	0	0
Presupuesto y Cuenta Pública / Gobernación	1	0	0
Presupuesto y Cuenta Pública / Equidad y Género	1	0	0
Presupuesto y Cuenta Pública / Hacienda y Crédito Público / Economía	1	0	0
Presupuesto y Cuenta Pública / Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	0	0
Ciencia y Tecnología	1	0	0
Gobernación	1	0	0
Junta de Coordinación Política	1	0	0
Total	121	1	8

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003).

Dos interpretaciones al respecto se pueden obtener de esta evidencia:

1. Por un lado, es posible pensar que ninguno de los esfuerzos y trabajos que abiertamente se plantean por parte de los diputados tiene incidencia en el dictamen que realizan treinta diputados.
2. Por el otro, si en realidad todo el trabajo reflejado en el Pleno tiene alguna incidencia y es discutido en la Comisión que dictamina, entonces existe un problema de transparencia que se muestra –durante la negociación del presupuesto— en el momento de hacer el dictamen; es decir, en el momento más importante del proceso.

Las implicaciones de truncar casi todos los asuntos turnados a estas comisiones (de dejar inacabado su decurso normativo) son:

- Se da una cierta discrecionalidad en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, pues no es posible rastrear el comportamiento de ninguno de sus miembros, conocer quién es responsable de alguna modificación (en términos individuales o de grupo parlamentario) o conocer las razones por las cuales no tomaron como viable alguna propuesta hecha por los diputados fuera de su comisión. Esta opacidad cancela la transparencia que se puede reconocer en diversas partes del proceso de negociación durante las fases que ya se describieron arriba.
- No existe la posibilidad cabal de atribuir responsabilidades a ninguno de los actores involucrados.

Como resultado de las deficiencias técnicas, institucionales y legales en el proceso presupuestario, se genera un problema de incentivos cruzados. Por una parte, los legisladores miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no tienen ningún incentivo para hacer del conocimiento de otras comisiones o de la sociedad civil los pormenores de la negociación y las características y detalles técnicos del proceso de análisis y negociación. En estas condiciones, tampoco hay incentivos para el desempeño, toda vez que no es posible asignar responsabilidades. Por ello mismo, los legisladores miembros de otras comisiones tampoco tienen incentivos para aportar su especialización, conocimiento y propuestas específicas al análisis presupuestal. El resultado es una distribución de funciones imperfecta e ineficaz, y una asignación ineficiente de los recursos técnicos y humanos con los que cuenta el legislativo, en un entorno de opacidad e información limitada y obstaculizada.

A pesar de esto, sin embargo, legisladores y partidos formalizan y ocasionalmente concretan propuestas importantes. Y es indispensable estudiarlas. Como resultado del entorno descrito es necesario prestar particular atención a las propuestas promovidas en el Pleno.

Para los propósitos de nuestro análisis, partiremos del supuesto deseable de que los trabajos realizados y presentados al Pleno para incidir en el presupuesto del 2004, no son en vano; por el contrario, pertenecen al espacio público que les permite negociar con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Es necesario aclarar que la forma pública, vía el Pleno de la asamblea, es sólo uno de los mecanismos de negociación utilizados por los diversos actores. Es, por cierto, el mecanismo más transparente y que, si se generalizara, podría promover la rendición de cuentas.

ii) Las solicitudes y los destinatarios

Primeramente, durante dos fases (Primera Fase y Segunda Fase) del esquema de negociación arriba presentado se manifestaron diputados de diferentes grupos parlamentarios, de diversas comisiones y coordinaciones regionales, además del Senado y de Congresos locales, en torno al presupuesto para el 2004. Los destinatarios de estas peticiones fueron: el Poder Ejecutivo, los diputados federales (la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y en ocasiones, otras comisiones relacionadas) y el Ejecutivo y los diputados simultáneamente.

Tabla 3.5 Destinatario de los Asuntos Presentados ante el Pleno

Diputados	Número de Asuntos	Porcentaje
Ej / Dip	38	38
Ejecutivo	3	3
Total	5	5

FUENTE: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003); Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003).

La mayoría fueron destinados a los diputados, en especial a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Sin embargo, también podemos ver que los diputados intentan hacer interlocución con el Poder Ejecutivo. En particular, estas peticiones se realizaron antes de ser presentado el Proyecto. La evidencia nos muestra cómo los diputados están interesados en participar en el diseño del Presupuesto. Pero, como vemos en la siguiente tabla, el análisis de estas peticiones sufre de dos complicaciones en particular:

1. no es posible reconocer a ciencia cierta si el Ejecutivo toma en cuenta estas decisiones. En la mayoría de los casos es difícil rastrear el impacto, especialmente porque el proceso que deben cumplir, es decir, ser dictaminadas, aprobadas y enviadas al Ejecutivo para esperar respuesta, no logra ser completado. De los 22 asuntos dirigidos al Ejecutivo, sólo uno está relacionado con algún efecto. En él se pedía que el proyecto se presentara antes de la fecha límite. En adelante, todos los asuntos no tenían ninguna capacidad de verificación, su impacto era indeterminado. En algunos casos era fácil observar cómo, presupuestariamente, no existía ninguna modificación.
2. El Poder Ejecutivo conforma el presupuesto a puertas cerradas. Esto significa que cualquier intención de los diputados para participar en el diseño de éste, se encuentra muy limitado.

Como ya mencionamos en páginas anteriores, existen indicios de una completa descoordinación, o indiferencia, entre ambos poderes durante el diseño del presupuesto. El ejemplo más claro es el concerniente al presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación. La atribución para definir los recursos que se le asignarán a este órgano de fiscalización es de la Cámara de Diputados. Unos días antes de haber sido presentado el Proyecto por el Ejecutivo, exactamente el 4 de noviembre de 2003, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el presupuesto de la ASF. El monto aprobado y enviado a la Secretaría de Hacienda fue de un total de 613 millones 881 mil pesos. Sin embargo, el 6 de noviembre el Ejecutivo envió un presupuesto para la misma dependencia de 1,051 millones 862 mil pesos. Este último monto había sido propuesto por el Presidente de la ASF a la Junta de Coordinación Política y rechazado por ella.

Es determinante la necesidad de que ambos poderes tengan la obligación de explicar, bajo los argumentos en los que basen su lógica, las decisiones tomadas. Si no existen los mecanismos que promuevan esto, entonces el posible diálogo y relación de negociación entre poderes será de sordos. Es sensato, por ejemplo, pensar que la Secretaría de Desarrollo Social no pueda incrementar los recursos destinados al Programa de Empleo Temporal, como lo solicitó un diputado antes de ser entregado el proyecto.¹⁹ El problema surge cuando no se conocen, incluso entre los mismos poderes, las razones para decidir estas políticas.

Tabla 3.6 Destinatario Impacto en el Dictamen

Destinatario	Impacto en el Dictamen			Total
	Sin Impacto	Con Impacto	Impacto Indeterminado	
Diputados	38	38	38	38
Ej/Dip	3	3	3	3
Ejecutivo	5	5	5	5

FUENTE: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003); Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003).

En la tabla vemos que la mayor incidencia de respuestas con un impacto indeterminado tiene que ver con el Ejecutivo. Este problema proviene de la imposibilidad de rastrear en el tiempo las decisiones presupuestarias que se van tomando durante el diseño del proyecto que se presentará a los diputados. De las demandas hechas por los diputados al Ejecutivo, sí se puede reconocer en cinco casos que no se obtuvo respuesta. Una vez más, las razones se desconocen. Además del aumento de recursos para el PET, tampoco se definió un monto específico para llevar a cabo el Censo Agropecuario, mismo que debió aplicarse en 2000; y tampoco, por ejemplo, se informaron las razones por las cuales se deseaba desincorporar el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), tal y como fue solicitado por un diputado.

Aparte de estos casos, que más o menos se pueden rastrear, los demás asuntos que se deseaban enviar al Ejecutivo no resultaron tener efecto, principalmente por que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública nunca continuó con el proceso legislativo que tenía que seguir por obligación.

Es por ello que la primera fase expuesta en nuestro esquema tuvo un impacto e importancia difícil de determinar, pues gran parte de las demandas buscaron como destinatario a diversas instancias del Ejecutivo.

Tabla 3.7 Fecha de Presentación de la Solicitud Impacto en el Dictamen

Fecha de Presentación de Solicitud	Impacto en el Dictamen		
	Sin Impacto	Con Impacto	Impacto Indeterminado
Antes de enviado el PPEF	6	6	12
Después de enviado el PPEF	40	51	6

FUENTE: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003); Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003).

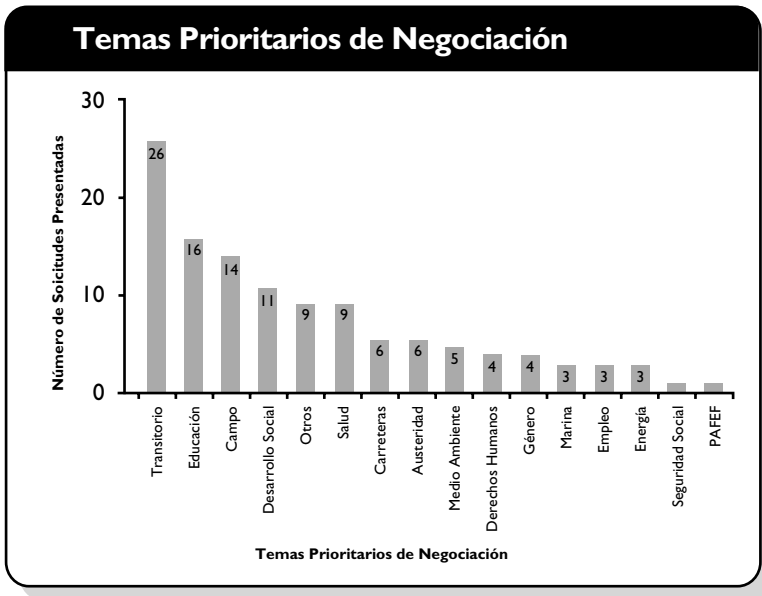
¹⁹ En este caso fue posible conocer con antelación el presupuesto destinado por la SEDESOL al Programa de Empleo Temporal (PET), pues la misma Secretaria Josefina Vázquez Mota lo dio a conocer días antes de que la Secretaría de Gobernación enviara el paquete fiscal para 2004.

Una vez comprendido todo aquello que sucede con la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de negociación hacia dentro de la Cámara de Diputados, podemos pasar a analizar el trabajo de negociación con respecto a los actores que se involucraron, las prioridades que enarbolaron, la forma como definieron sus peticiones y el efecto que tuvieron. Al hacer este análisis veremos que, de alguna manera, todo el trabajo realizado está íntimamente ligado con los resultados que observamos en la comparación entre el Proyecto del PEF y el decreto. Con ello, podríamos fortalecer la idea de que todo este trabajo presentado ante el Pleno no es inútil y funciona como un mecanismo más de negociación, importante por su transparencia y publicidad.

iii) Los actores y sus prioridades

Para empezar, podemos observar las prioridades que reflejaron los asuntos presentados ante el Pleno.

Gráfica 3.2



FUENTE: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003); Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003).

El tema más importante durante la negociación del presupuesto según los intereses traducidos en demandas presentadas al Pleno fue la erogación de los artículos segundo y tercero transitorios, con el propósito de evitar que se desincorporaran varias entidades.²⁰ En este tema, todos los partidos, e incluso los puntos de acuerdo aprobados en el Senado y enviados a la Cámara de Diputados, se manifestaron en el mismo sentido. En las consideraciones al dictamen del PEF 2004, el argumento de la Comisión de Presupuesto para erogar los artículos fue el siguiente:

"Baja de Entidades. Se propuso desaparecer o vender o fusionar dieciocho entidades públicas: Este tema está mal planteado y por esa razón no aceptaremos discutirlo en este período de sesiones. Sólo basta decir que los supuestos ingresos por su enajenación sumarían 2,368 millones de pesos mientras que sólo dos de esas entidades generan anualmente 2,683 millones y eso sin contar otros 2,846 millones que reportan como disponibilidad al final de los ejercicios." ²¹

Este argumento fue muy similar al de varias de las proposiciones con punto de acuerdo que exigían eliminar estos artículos transitorios.

Los demás temas que recibieron mayor atención compaginan perfectamente con los resultados observados en las modificaciones que se hicieron al documento original: el campo, la educación, el desarrollo social, la salud, el medio ambiente y el sector carretero. Veamos ahora quiénes fueron los que hicieron las propuestas y sobre qué temas se abocaron.

²⁰ Los artículos segundo y tercero transitorios dicen, expresamente: "**SEGUNDO TRANSITORIO:** El Ejecutivo Federal, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, iniciará un proceso de desincorporación que se determine entre las modalidades de disolución, liquidación, extinción, fusión o enajenación de, según corresponda, de las siguientes entidades: I. Notimex, S.A. de C.V.; II. Pronósticos para la Asistencia Pública; III. Lotería Nacional Para la Asistencia Pública; IV. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales; V. Colegio de Posgraduados; VII. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional; VI. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.; Transportadora de Sal, S.A. de C.V.; X. Instituto Mexicano de Cinematografía; XI. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.; XII. Estudios Churubusco Azteca, S.A.; XIII. Educal, S.A. de C.V.; Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua; XV. Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías; XVI. Comisión Nacional de Zonas Áridas... **TERCERO TRANSITORIO:** El Ejecutivo Federal, con el objeto de liberar recursos públicos para mejorar la atención de los sectores estratégicos y prioritarios, deberá por conducto de la dependencia a la que se encuentren jerárquicamente subordinados los siguientes órganos administrativos desconcentrados: I. Integrar en un solo órgano administrativo desconcentrado, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca y el Instituto Nacional de Pesca; II. Extinguir el Instituto Mexicano del Transporte; y III. Extinguir el Centro de Estudios Superiores de Turismo".

²¹ "Dictámen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con respecto al PEF 2004", *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 29 de diciembre de 2003.

Temas Prioritarios de Negociación
Actor

Tabla 3.8

Tema	Actor									
	COMISIÓN	CONGRESO LOCAL	CONVERGENCIA	PAN	PRD	PRI	PRI PRD PVEM	PRI PAN	PT	PVEM
Austeridad			I	I	2		I			I
Campo		2		I	I	4				
Carreteras		I				I				
Derechos Humanos			I	I		I				
Desarrollo Social				I	I	7		I		
Educación	I			2	8	I				2
Empleo				I		2				
Energía					2					
Género				I		2				
Marina	I									
Medio Ambiente				I	I					2
Otros			I	I	I	3				
PAFEF						I				
Salud				I	2	I				
Seguridad Social						I				
Transitorio			I	3	7	8			I	3
Total	2	3	4	14	25	32	I	I	I	8

FUENTE: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003); Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003).

En la tabla anterior podemos ver un cruce entre los temas que se definieron como prioritarios y el actor que los propuso. Por lo pronto, los actores más importantes, por su ponderación como grupos parlamentarios, es decir, el PRI, el PAN y el PRD, fueron los que mayor número de proposiciones e iniciativas presentaron. Los senadores también tuvieron una gran actividad al respecto. Ellos procedían en sus peticiones enviando oficios con los puntos de acuerdo aprobados en el Senado a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la que a su vez los turnaba a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Haciendo momentáneamente a un lado la solicitud específica de cada una de las proposiciones, se puede observar como los temas en donde mayor impacto obtuvieron los legisladores en la negociación fueron tomados

encuentra de igual manera en el PAN, en el PRI y en el PRD. El tema que más apareció en el debate, el *segundo transitorio*, tuvo un consenso casi total, pues fueron los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PRI, PT, PVEM y Convergencia, junto con el Senado, los que se pronunciaron a lo menos en una ocasión a favor de erogar el artículo segundo transitorio y el tercero. El impacto resultante de este consenso, revelado mucho antes de presentado el dictamen, parece lógico. Ante el común acuerdo establecido frente al Pleno, pronunciándose los diputados contra la disolución de las empresas paraestatales, no había prácticamente alguna posibilidad de que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública pasara por alto esta postura clara del grueso de los legisladores.

Nos encontramos, además, con que el PAN, el PRD y el PRI estuvieron interesados en discutir los temas de *campo, desarrollo social, educación y salud*. De estos temas se dio, en el dictamen, un impacto traducido en reasignaciones y, en el caso del campo, en el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*. Como podemos observar, durante los días en los que se prepara el dictamen por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, se da una dinámica alternativa, abierta y clara donde se pueden identificar intereses por parte de los actores involucrados. Los grupos parlamentarios muestran sus preferencias y, parece que, en los casos en los que existe un interés temático que provoque la confluencia entre diputados y partidos, el impacto es mucho mayor. Si vemos en el cuadro **Ampliaciones de recursos a entidades y dependencias por parte de los diputados**, encontramos que de las entidades y dependencias que recibieron ampliaciones, la mayoría concuerda con los temas expuestos en el Pleno. Más adelante veremos que hubo peticiones específicas que están íntimamente ligadas con las ampliaciones, ya no por temas, sino por programas más específicos. Sólo en los temas de medio ambiente y agua, de la modernización de carreteras y el PAFEF no encontramos un eco de forma unánime. En estos casos fueron agendas propias de un solo actor (el PVEM y el medio ambiente, la modernización de las carreteras y el PRI, y el PAFEF y un actor externo, a saber, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), junto con el PRI).

En el cuadro **preferencias y reasignaciones por concepto** podemos ver que, si bien hubo grandes expectativas y manifestaciones amplias para realizar reasignaciones sustanciales en los temas arriba mencionados y, además, consenso en varios de ellos, al final de cuentas, bajo la decisión de la comisión dictaminadora, los porcentajes de ampliación se distanciaron de aquellas preferencias iniciales. En las consideraciones del dictamen se hace la referencia al monto agregado de las peticiones por concepto. También se hace la aclaración de las dependencias que sufrieron reducciones con el fin de reasignarlas a los temas prioritarios. Esto nos puede llevar a la conclusión de que existe un problema estructural en el presupuesto que impide, por la escasez de los recursos, satisfacer los requerimientos de los legisladores. También habla de una capacidad limitada del Congreso para incidir en el PEF. Más adelante veremos otras limitaciones que apuntan más hacia la idea de que los legisladores no presentan sus peticiones y sus preferencias de la manera más adecuada, haciendo su trabajo muy difícil de interpretar en montos presupuestarios y, por lo tanto, no parecen lograr superar con suficiencia el tamiz de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Finalmente, podemos concluir con la idea de que el sistema de comisiones no está involucrado a cabalidad en las decisiones, reduciendo la capacidad técnica del Legislativo para hacer el análisis del presupuesto.

iv) Las peticiones particulares

Las peticiones y preferencias más específicas se pueden englobar de la siguiente manera:

1. **Petición de reasignación de recursos;**
2. **Iniciativas y proposiciones de reforma al articulado del PEF; y**
3. **Asignación de recursos en la propuesta del Ejecutivo.**

A continuación podemos ver el número de estas propuestas junto con el impacto que presumiblemente lograron obtener en el Proyecto o en el dictamen, según sea el caso. Como vimos en el cuadro *Asuntos presentados ante el Pleno acerca del PEF 2004*, hubo 8 asuntos relativos al PEF 2004 que se aprobaron; uno de ellos fue el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al 2004, y los siete restantes fueron aprobados sin recurrir al dictamen, pues se consideraron de obvia y urgente resolución. En estos casos, el asunto se discute y aprueba en el mismo Pleno, sin ser turnado a una o varias comisiones. Aparte de estos ocho, ninguno fue dictaminado ni aprobado. Ello significa que no es posible, con certeza, saber la causalidad estricta entre lo presentado y el impacto resultante en el Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Fueron 113 las peticiones hechas por diputados federales, el Senado y los Congresos locales que no recibieron ningún tratamiento según la normatividad.

Para hacer el ejercicio de reconocer el impacto de cada una de las proposiciones e iniciativas recurrimos a reconocer si la petición específica estaba relacionada con la modificación expresa presentada en el dictamen del PEF 2004. **Aun cuando de hecho es posible encontrar con facilidad la relación entre estos datos, nunca será posible saber si en realidad el trabajo del legislador que se da a conocer públicamente tuvo un impacto, a menos que la Comisión de Presupuesto construya el expediente de cada asunto desde que lo recibe y hasta su dictamen, proveyendo a la discusión de los argumentos y el razonamiento lógico para acoger o desechar estas peticiones. Esto haría mucho más transparente el proceso de negociación y habría cabida a la rendición de cuentas, pues se identificarían con facilidad a los responsables de las decisiones, además de la lógica que siguieron para tomarlas.**

Por otro lado, no creemos que se deba partir de otro supuesto que no sea el que plantea que sí existe un efecto de estas propuestas. En caso contrario, tendríamos que asumir que toda la labor legislativa, expresada en los más de 120 asuntos presentados al Pleno es inútil y prescindible, lo cual nos pondría en una posición donde la Cámara de Diputados se caracterizaría por su ineficiencia y su opacidad. Como un añadido, podemos reconocer que muchos de los cambios que se hicieron al Proyecto del PEF aparecen con una claridad irrefutable en las peticiones hechas en el Pleno, situación que arroja evidencia suficiente para continuar con este análisis. El único caso realmente difícil de comprobar, especialmente por esta carencia de un proceso legislativo completo, es aquél en que la petición se hace directamente al Poder Ejecutivo, ya sea antes de presentado el Proyecto del PEF o después. Este impacto es indeterminado porque el Ejecutivo no responde a las peticiones y, además, el diseño del presupuesto es casi por completo opaco.

A continuación podemos ver una tabla donde se muestra un cruce entre el número de asuntos clasificados temáticamente y el número de asuntos clasificados por su impacto en el proyecto o en el dictamen, según sea el caso.²²

²² Para este ejercicio se definió a la variable "IMPACTO" como una binomial que toma dos categorías: "sin impacto" o "con impacto". Es decir, se decidió unir en una sola categoría tanto a la respuesta "sin impacto" como a la respuesta "impacto indeterminado". En adelante esta es la variable que se usará.

Temas Prioritarios de Negociación

Temas	Impacto en el Dictamen		
	Sin Impacto	Con Impacto	Total
Austeridad	4 66.7%	2 33.3%	6 100.0%
Campo	9 64.3%	5 35.7%	14 100.0%
Carreteras	3 50.0%	3 50.0%	6 100.0%
Derechos Humanos	4 100.0%		4 100.0%
Desarrollo Social	6 54.4%	5 45.5%	11 100.0%
Educación	6 37.5%	10 62.5%	16 100.0%
Empleo	3 100.0%		3 100.0%
Energía	3 100.0%		3 100.0%
Género	3 75.0%	1 25.0%	4 100.0%
Marina	3 100.0%		3 100.0%
Medio Ambiente	4 80.0%	1 20.0%	5 100.0%
Otros	7 77.8%	2 22.2%	9 100.0%
PAFEF		1 100.0%	1 100.0%
Salud	7 77.8%	2 22.2%	9 100.0%
Seguridad Social	1 100.0%		1 100.0%
Transitorio	1 3.8%	25 96.2%	26 100.0%
Total	64 52.9%	57 47.1%	121 100.0%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003); Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003).

El tema con mayor número de propuestas con un impacto real fue el del artículo segundo transitorio. De las 24 proposiciones con punto de acuerdo que se presentaron²³ pedían que se derogara este artículo. Todos los grupos parlamentarios solicitaron su desaparición (ver Tabla III.8), consenso revelado perfectamente en las preferencias de los grupos parlamentarios.

Los temas con mayor relación a las modificaciones que se presentaron en el dictamen fueron: educación (64.7%), la modernización del sistema carretero (50%), desarrollo social (45.5%) y el campo (40%). Estos porcentajes, obviamente, son en términos del número de peticiones que se relacionan con lo dictaminado por la

²³ Sólo una de las proposiciones relacionadas con este artículo careció de impacto. En ella no se solicitaba la erogación del artículo sino una explicación del Ejecutivo sobre las razones por las cuales deseaba desincorporar las empresas mencionadas en el artículo.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Como podemos apreciar en la tabla *Preferencias y reasignaciones por concepto*, son muy similares los temas —o conceptos— que recibieron mayores recursos según las resoluciones del dictamen: educación (8,361 mdp), la modernización del sistema carretero (7,300 mdp), desarrollo social (2,000 mdp) y el campo (10,879.2 mdp). En la misma tabla, encontramos la excepción de los recursos reasignados al PAFEF. Dentro de las solicitudes propuestas, encontramos sólo una con referencia al PAFEF, presentada por el PRI. Además, y como se menciona en el dictamen, la CONAGO también buscó negociar reasignaciones a este rubro.

Es claro que no todos estos recursos reasignados estaban inscritos en las peticiones hechas en el Pleno. Sin embargo, rastreando las proposiciones con punto de acuerdo e iniciativas, encontramos un monto importante de recursos solicitados inicialmente en el Pleno que tuvo eco. En adelante mencionamos algunos de los ejemplos más significativos.

EDUCACIÓN

PETICIÓN: 1) Que en la revisión y dictamen del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, se pueda crear e incluir el Fondo para la Equidad y el Fortalecimiento para la Educación Superior; 2) Que considerando la difícil situación financiera por la que atraviesa la Universidad Autónoma de Sinaloa, en su caso, se le asignen suficientes recursos, para que el subsidio por alumno de dicha Universidad, alcance la asignación promedio que en este rubro tienen las instituciones de educación superior estatales, en el país.
IMPACTO: Se creó el Fondo de Equidad para Universidades con Costo por Alumno Debajo de la Media Nacional, asignándosele recursos por 815 millones de pesos. En particular, a la Universidad Autónoma de Sinaloa se le asignaron 220 millones de pesos.

PETICIÓN: Un incremento de 3,000 millones de pesos en el Ramo 11 para la ampliación y mantenimiento de las escuelas públicas del sistema educativo nacional, para inversión física (que también incluye inversión en espacios administrativos)
IMPACTO: en la Cámara de Diputados se reasignaron 1000 mdp a Educación Superior Tecnológica, 1,766 a Educación Media Superior y 10 mdp a Escuela Preparatoria Oficial San Francisco del Rincón.

PETICIÓN: Se solicitaron recursos por 50 millones de pesos para el rescate y protección de las ciudades consideradas patrimonio cultural.
IMPACTO: Se reasignaron 40 millones de pesos en el Ramo 11, Educación Pública, para Ciudades Patrimonio Cultural.

PETICIÓN: Se solicitó un presupuesto total para el IPN de 7,500 millones de pesos.
IMPACTO: Con una reasignación de 200 millones de pesos, el presupuesto pasó de 7,175.5 millones de pesos a 7,354.6 millones de pesos.

- PETICIÓN:** Reasignar mayores recursos para la CONADE, por ser éste un año olímpico.

IMPACTO: Se reasignaron 100 millones de pesos.
- PETICIÓN:** A partir de diversas peticiones se solicitaron mayores recursos a CONACYT.

IMPACTO: Se reasignaron 335 millones de pesos.
- PETICIÓN:** Se realizó una petición para crear un fondo de apoyo al desarrollo de la industria Software. El monto para el mismo ascendía a 150 millones de pesos.

IMPACTO: Se reasignaron 135 millones de pesos.

MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA CARRETERO

- PETICIÓN:** Se solicita que, para efectos del dictamen del Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2004, las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Comunicaciones y de Transportes consideren la conveniencia de asignar 7 mil millones de pesos adicionales a los contemplados en la Iniciativa del Ejecutivo Federal, para el sector carretero a fin de garantizar la operación adecuada del mismo e impulsar el crecimiento económico y el empleo.

IMPACTO: Se asignaron 7,300 millones de pesos al Ramo 09, Comunicaciones y Transportes. El desgastado de esta reasignación se encuentra en el anexo 21 del Decreto del PEF 2004.
- PETICIÓN:** Un oficio del Senado, enviado a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, solicitó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, recursos para la construcción del tramo carretero Mazatlán-Durango.

IMPACTO: Se reasignaron 217 millones de pesos para esta obra.
- PETICIÓN:** En un oficio del Senado se solicitó un monto de 260 millones de pesos dirigidos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la ampliación del tramo carretero del Libramiento Noroeste, en Monterrey, Nuevo León.

IMPACTO: Se reasignaron 121 millones 100 mil pesos.

DESARROLLO SOCIAL

- PETICIÓN:** Se solicitaron recursos para atención a los programas de adultos mayores de la Secretaría de Desarrollo Social. El monto total solicitado fue de 1,797 millones de pesos.

IMPACTO: Se reasignaron 50 millones de pesos al INAPAM, instituto encargado de los programas para adultos mayores de Oportunidades, y 900 millones como parte del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

- PETICIÓN:** Se presentó un punto de acuerdo para aumentar los recursos que se destinaron en el Proyecto del PEF para el Programa de Empleo Temporal. Los recursos totales demandados eran de 1,764 millones de pesos.

IMPACTO: Se reasignaron 300 millones de pesos, para alcanzar un monto total de 700 millones de pesos.
- PETICIÓN:** En un oficio del Senado enviado a la Cámara de Diputados se solicitaron mayores recursos para el Programa Hábitat, de la Secretaría de Desarrollo Social.

IMPACTO: Se reasignaron 400 millones de pesos.

- PETICIÓN:** Se solicitó la ampliación de los recursos para el programa de atención a vivienda rural.

IMPACTO: Se asignaron 750 millones de pesos.

CAMPO

- PETICIÓN:** Se solicitaron recursos para apoyo a los productores para la infraestructura e insumos que vigoricen la producción de frijol.

IMPACTO: Se asignaron 900 millones de pesos al respecto en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

SALUD

- PETICIÓN:** Se solicitaron recursos para el Programa Nacional de Vacunación. El monto solicitado fue de 78 millones de pesos.

IMPACTO: Se reasignaron 328 millones de pesos al programa.

- PETICIÓN:** El Senado de la República solicitó que se etiquetaran y definieran recursos para los programas: Arranque Parejo en la Vida, No violencia contra las Mujeres, Control de Cáncer Cérvico Uterino y Mamario.

IMPACTO: Se reasignaron 270 millones de pesos para la atención a la salud de la mujer. Sin embargo no se realizó la etiquetación. Ergo, no se puede relacionar con facilidad si es a estos programas a los que se destinarán estos recursos.

MEDIO AMBIENTE Y AGUA

- PETICIÓN:** Mediante una iniciativa de adición a un artículo transitorio, se solicitaron recursos para el saneamiento integral y el tratamiento de residuos de la Bahía de Guaymas, Sonora. El monto exacto demandado fue de 74.5 millones de pesos.

IMPACTO: Se reasignaron 50 millones de pesos.

AUSTERIDAD

PETICIÓN: Se solicitó una reforma al articulado sobre los tiempos oficiales en medios de Comunicación.
IMPACTO: Parte de las modificaciones al articulado son las propuestas en este punto de acuerdo.

GÉNERO

PETICIÓN: Mediante una proposición con punto de acuerdo se solicitó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública incorporara en el PEF 2004 disposiciones expresas que impidan que los programas sociales especialmente los dirigidos a las mujeres sean afectados por adecuaciones presupuestarias, reducciones, diferimientos o cancelaciones, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
IMPACTO: Se añadió al artículo 16 del PEF 2004 el párrafo correspondiente.

OTROS

PETICIÓN: Mediante una proposición con punto de acuerdo se solicitó integrar en el PEF 2004 y subsecuentes una partida especial destinada a la dirección general de protección de asuntos consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores para cubrir el traslado de los mexicanos fallecidos en el extranjero a sus comunidades de origen. Se pidieron recursos por 100 millones de pesos.
IMPACTO: Se definió la partida especial dentro del Programa Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Se le asignaron 60 millones de pesos.

D) El procedimiento de petición

Una vez analizadas las peticiones y el impacto que tuvieron, podemos preguntarnos sobre la manera en cómo fueron planteadas. Existe una evidencia interesante que nos puede indicar una relación que produce mayor éxito entre las propuestas presentadas ante el Pleno.

De todas las solicitudes formuladas y presentadas ante el Pleno, el 51.2% no contiene un impacto presupuestario explícito. Mucho menos se hace una evaluación del impacto programático y social que conllevará la ampliación o reducción del monto de algún ramo o concepto. Del 48.8% restante, hay un gran porcentaje de propuestas que no requieren necesariamente de un impacto presupuestario determinado, como por ejemplo, las solicitudes para erogar los artículos segundo y tercero transitorios. Esta circunstancia puede estar ligada a la reacción positiva o negativa de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que provoca la inclusión de la demanda en el dictamen. Existen muchos factores que pueden determinar la actitud de los miembros de esta comisión: cuestiones políticas, partidistas, corporativas, clientelares, etcétera. Sin embargo, deben también considerar la pertinencia de la solicitud. De manera que, por lo menos, parte de esta decisión tiene que ver con el impacto presupuestario claramente definido. Por ello, resulta interesante ver de todos los asuntos presentados con respecto al PEF 2004, si hay una relación entre la existencia de una petición definido su impacto presupuestario y el éxito de la misma.

Si observamos la “**Tabla Cruzada: Impacto en el dictamen*Impacto presupuestario definido**”, podemos ver cómo el 77.2% de las demandas que incluyeron un impacto presupuestario (o bien que no requieran de él) fueron incluidas en el dictamen de la Comisión. Por otro lado, vemos cómo el 76.6% de las demandas que no presentaron el impacto presupuestario en la formulación de su propuesta, no fueron acogidas positivamente, siendo excluidas de las modificaciones presentadas en el dictamen.

Tabla 3.10 Impacto en el Dictamen Revelación de Preferencia

Impacto en el Dictamen		Revelación de Preferencia		
		Inexistente	Explicita	Total
	Sin Impacto	49	15	64
		76.6%	23.5%	100.0%
	Con Impacto	13	44	57
		28.8%	77.2%	100.0%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003); Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2003).

En general, con esta tabla, podemos llegar a la conclusión de que es posible que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública asuma con mayor seriedad la existencia de peticiones que, claramente, están fundamentadas con un impacto presupuestario.

Sin embargo, surgen dos complicaciones para hacer esta aseveración:

1. La Comisión de Presupuesto no emite ningún dictamen sobre las peticiones que se le hacen, con excepción del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta forma no es posible una rendición de cuentas sobre esta Comisión. El problema esencial estriba en que es ésta la que controla, a fin de cuentas, todo el proceso de negociación.
2. Casi ninguna propuesta que tiene relación con lo modificado en el dictamen se cumple exactamente. Con ello, no se puede asegurar que hayan tenido un efecto y, en el caso de haberlo tenido, la Comisión de Presupuesto no explica por qué se definió un monto diferente, menor en la mayoría de los casos.

Un problema fundamental sobre las fallas en la reasignación del presupuesto es que el marco normativo no permite una participación efectiva de los legisladores. La incongruencia entre las normas jurídicas (Constitución, Ley de Presupuesto y Ley Orgánica del Congreso) impide la participación de las comisiones en la asignación de recursos para dependencias y, en consecuencia, su conocimiento de los detalles de la asignación presupuestal por programas.

¿Cómo se puede resolver? Por medio de reformas al marco normativo, a la Constitución en sus artículos 73 y 93 y a la Ley de Presupuesto.

Una propuesta integral implicaría reformas al marco legal que aclaren la facultad de control y evaluación, que se ha relegado exclusivamente al órgano contralor, la Auditoría Superior de Fiscalización, pero además que:

- a) dé más tiempo al Legislativo para el análisis (reforma constitucional);
- b) permita (y promueva) la participación de los órganos de evaluación de políticas por excelencia: las comisiones permanentes (reforma constitucional y ajustes al marco legal);
- c) asigne responsabilidades de manera más clara (reforma legal)
- c) incentive el libre flujo de información de las dependencias al Legislativo (reforma legal);
- d) promueva planeación y decisiones de mediano plazo, de conformidad con una asignación clara de responsabilidades en el caso de incumplimiento de metas o inconsecuencia de reformas previstas (Marco presupuestal de mediano plazo) –Reforma constitucional o legal;
- f) incorpore al Senado o clarifique las razones por las cuales no se puede incorporar; clarifique los mecanismos para el veto al presupuesto, o la ausencia de veto al presupuesto; y, otorgue certidumbre en caso de incumplimiento, por medio de algún mecanismo de reconducción presupuestal

En tanto se promueve una reforma de esa naturaleza, ya se ha empezado a trabajar en este sentido. Desde 2001, la entonces SECODAM (hoy Secretaría de la Función Pública) entrega a los legisladores informes y dictámenes de la evaluación de los objetivos y metas de programas prioritarios. Estos dictámenes estaban pensados (y originalmente fueron exigidos) por los legisladores como instrumentos para enriquecer la discusión presupuestal. Es indispensable que se aprovechen. Por su grado de especialización y la carga de trabajo asociada a las comisiones de Presupuesto y Hacienda Pública, estos informes podrían ser mejor aprovechados por las comisiones legislativas. En cualquier caso, sería deseable incorporar el requerimiento de presentar la información en la ley. Asimismo, sería deseable incorporar la siguiente previsión:

“Las comisiones ordinarias pueden requerir los informes relativos a las dependencias de sus áreas de competencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a fin de sugerir propuestas de reforma a la estructura programática y participar de manera directa en la evaluación y control de programas y los recursos asignados a ellos”

Adicionalmente, algunas comisiones ya trabajan directamente con la programación y presupuestación en proyectos específicos. Ya hay un parámetro establecido, y un punto de entrada identificado para este tipo de trabajo. Es el caso de la comisión de agricultura, que desde 2001 está vinculada a la discusión y evaluación de programas de apoyo al campo en relación no sólo con la Secretaría de Agricultura sino también con consejos estatales. Aunque esta participación se limita a un par de programas, podría servir como modelo para una paulatina incorporación de las comisiones en la discusión del presupuesto en calidad de evaluadores de la política pública.

IV. Propuestas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, el sistema de comisiones y la participación ciudadana, en torno de la negociación del presupuesto de egresos al interior de la cámara de diputados

Con el objetivo de promover la participación ciudadana en el proceso de negociación del presupuesto de egresos en la fase de discusión y aprobación en la Cámara de Diputados, **Fundar** propone una serie de modificaciones a leyes y reglamentos involucrados. Las propuestas tienen un carácter integral sobre la noción de información, pues fomentan el flujo de la misma del gobierno a los ciudadanos y de los ciudadanos al gobierno:

- por un lado, buscan la transparencia por parte de la Cámara de Diputados con respecto a la información que deben proveer en torno a las decisiones y la lógica que condujeron a ellas para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo (**propuestas 1, 2, 3 y 4**);
- por el otro lado, buscan institucionalizar la participación ciudadana, a partir del derecho de audiencia frente a las comisiones involucradas en la negociación presupuestaria y así definir un foro donde la información analizada, las propuestas y las preferencias de grupos ciudadanos puedan ser escuchados (**propuesta 6**). Esta propuesta se da en el marco de la participación vía la “consultoría social”, que se involucra dentro del ciclo presupuestario antes de la ejecución del gasto. A partir de la institucionalización del derecho de audiencia se fortalece la relación entre los representantes y sus representados, evitando la discrecionalidad o voluntad de los primeros para abrir foros de discusión.

Finalmente, para que haya transparencia y participación ciudadana en la negociación presupuestaria, y éstas tengan utilidad, se requiere de dotar de mayor “poder de la bolsa” al Congreso. En este sentido se propone el fortalecimiento del sistema de comisiones (**propuesta 4**) y el fomento a la división de poderes (**propuesta 5**).

I. Reforma al artículo 3, numeral 3, del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información de la H. Cámara de Diputados.

<p>Dice...</p> <p>En el caso de las comisiones y comités de la Cámara, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, deberán incluir en el informe previsto en el inciso b) del párrafo sexto del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la información relativa a las iniciativas, minutas y puntos de acuerdo recibidos para su estudio y dictamen, así como el estado en que se encuentren.</p>	<p>Debe decir...</p> <p>En el caso de las comisiones y comités de la Cámara, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, deberán incluir en el informe previsto en el inciso b) del párrafo sexto del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la información relativa a las iniciativas, minutas y puntos de acuerdo recibidos para su estudio y dictamen, elaborando para cada asunto un expediente donde se refieran los siguientes elementos:</p> <p>I. Informe del estado en el que se encuentra.</p> <p>II. Informe de las reuniones de comisión que han abordado el tema.</p> <p>III. De haber un dictamen: informar sobre los argumentos en pro y en contra del asunto</p>
--	--

turnado; las razones que expliquen cualquier modificación del proyecto o proposición original; el nombre del o los diputados que promuevan cualquier modificación.

En el caso de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el dictamen que presente al Pleno de la Cámara del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá que ser publicado incluyendo los argumentos utilizados para realizar cualquiera de las modificaciones realizadas al Proyecto y los diputados responsables de las mismas.

2. Reforma al artículo 45, numeral 6, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Dice...

6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:
- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
 - b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos;
 - c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
 - d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
 - e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
 - f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y,
 - g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia

Debe decir...

6. Las comisiones tendrán las **obligaciones** siguientes:
- a) Elaborar su programa anual de trabajo **y publicarlo a más tardar la primera quincena del mes de septiembre.**
 - b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos, **y publicarlo a más tardar seis meses después de iniciado cada período ordinario de sesiones;**
 - c) ...
 - d) **Reunirse** cuando menos una vez al mes, **publicando de inmediato la minuta de la reunión.**
 - e) ...
 - f) ...
 - g) ...

3. Modificar el artículo 80 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Dice:

Artículo 80

El tercer día útil del periodo ordinario de sesiones de cada año, la Cámara de diputados nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuestos y Cuenta, que se compondrá de cinco individuos, y a la cual pasarán inmediatamente que se reciban, el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el ejecutivo.

Debe decir:

Artículo 80

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año siguiente y las cuentas del anterior serán turnados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta **Pública** inmediatamente después de su recepción por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

4. Reformar y adicionar 4 párrafos al artículo 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 81

La Comisión de Presupuesto y Cuenta **Pública** tendrá obligación, al examinar dichos documentos, de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes.

Cualquier solicitud de reforma de los artículos del Proyecto o modificación a las asignaciones propuestas en el mismo tendrá por obligación que presentarse primero ante el Pleno y ser turnada inmediatamente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su dictaminación. Cuando la propuesta de uno o varios diputados, del Senado o de las legislaturas locales implique la reducción o ampliación del presupuesto, se habrá de incluir, de manera explícita, el impacto presupuestario que conlleve.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por su parte, dictaminará todas las solicitudes a más tardar el día de presentación del Dictamen del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación ante el Pleno de la Cámara.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tendrá la obligación de realizar reuniones de comisiones unidas con la o las comisiones cuya materia se corresponda con los ramos de la Administración Pública Federal y que así lo deseen.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tendrá que solicitar la opinión de dichas comisiones sobre los ramos de su competencia para la elaboración del dictamen, así como proporcionar la información que aquéllas requieran para fundamentar su opinión.

5. Inclusión de una restricción para las adecuaciones a los montos presupuestarios por parte del Poder Ejecutivo Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año

En este caso, se propone adicionar un párrafo donde se exponga las restricciones que tiene el Poder Ejecutivo para realizar adecuaciones al Decreto del PEF durante el ejercicio. En particular, se propone que las adecuaciones que se hagan a los montos reasignados por parte de los legisladores sólo sea posible mediante la consulta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

6. Adicionar un artículo 46 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 46
Las sesiones de las comisiones serán públicas, cuando así lo acuerde su Mesa Directiva por iniciativa propia o en respuesta a solicitud expresa y por escrito de algún grupo de interés. **También celebrarán sesiones de información y audiencia a las que asistirán representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate, a invitación de ellas o cuando aquellos así lo soliciten a su presidente por escrito con anticipación razonable al desahogo del asunto en cuestión y lo apruebe su Mesa Directiva.**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El orden del día en el procedimiento parlamentario*, Editorial Porrúa, Av. República Argentina 15 México, 2000

Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, *Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación*, Política y Gobierno, Volumen V, número 2, México, segundo semestre de 1998, Centro de Investigación y Docencia Económica

Gutiérrez, Jerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada* – México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Hofbauer, Helena, Briseida Lavielle y Mariana Pérez, *Índice latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. 2003

Hofbauer, Helena y Jorge Romero, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. 2002,

Romero, Jorge, *La negociación presupuestal en perspectiva: retos y asignaturas pendientes*, Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., 2002

OTRAS FUENTES:

Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados
www.gaceta.diputados.gob.mx

- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.
- Puntos de acuerdo septiembre diciembre 2003

Diario de los debates septiembre diciembre 2003
www.diputados.gob.mx/servddd/

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos
www.sep.sse.gob.mx

- Cuenta Pública 1998-2002
- Proyecto de Presupuesto de Egresos 1998-2004
- Presupuesto de Egresos de la Federación 1998-2004

ANEXO I.
Presupuesto 1998

Dependencias y entidades	Original 1998	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Gasto Neto Total	871567.5	-5481.1	866086.4	-0.63	848404.3	-17682.1	-2.04%
LEGISLATIVO	2263	0	2263	0.00	2441.4	178.43	7.88
JUDICIAL	4973.3	-200	4773.3	-4.02	4692.3	-80.99	-1.70%
EJECUTIVO	1151.7	0	1151.7	0.00	1141.8	-9.85	-0.86%
Presidencia de la República	1151.7	0	1151.7	0.00	1141.8	-9.85	-0.86%
Gobernación	6627.9	0	6627.9	0.00	7449.8	821.89	12.40%
Relaciones Exteriores	2461.4	0	2461.4	.00	2593.3	131.88	5.36%
Hacienda y Crédito Público	17068.2	0	17068.2	0.00	14250.9	-2817.31	-16.51%
Defensa Nacional	14220.8	0	14220.8	.00	14774.4	553.62	3.89%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	22905.5	0	2905.5	0.00	22286	19.49	2.70%
Comunicaciones y Transportes	16940.2	0	16940.2	0.00	16794.2	-145.95	-0.86%
Economía (Comercio y Fomento Industrial)	1907.8	0	1907.8	0.00	1908.2	0.38	0.02%
Educación Pública	66173	-1988.1	64184.9	-3.00	62971	-1213.89	-1.89%
Salud	17436.1	-1667.2	15768.9	-9.56	12372	-3396.93	-21.54%
Marina	5883.5	0	5883.5	0.00	6175.9	292.36	4.97%
Trabajo y Previsión Social	2755.8	0	2755.8	0.00	2254.8	-500.99	-18.18%
Reforma Agraria	1413.1	0	1413.1	0.00	1630.2	217.15	15.37%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	12780.4	267.8	13048.2	10	12773.7	274.48	-2.10%
Procuraduría General de la República	3485.9	0	3485.9	0.00	3735.8	249.87	7.17%
Energía	8790.3	0	8790.3	0.00	8885.6	95.31	1.08%
Desarrollo Social	9498.3	30	9528.3	0.32	8165	-1363.29	-14.31%
Turismo	1103.3	0	1103.3	0.00	857	-246.31	-22.32%
Contraloría y Desarrollo Administrativo	786.1	0	786.1	0.00	818.9	2.79	4.17%
Tribunales Agrarios	253.4	0	253.4	0.00	286.4	33	13.02%
Tribunal Fiscal de la Federación	240.5	0	240.5	0.00	284.3	43.77	18.20%

Dependencias y entidades	Original 1998	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Previsiones para Educación Básica y Normal	20399.5	0	20399.5	0.00	10156.6	-10242.9	-50.21%
Desarrollo Social y Productivo -Pobreza	4987.6	-1575.9	3411.7	-31.60	3457.6	45.9	1.35%
Aportaciones Federales	87321.4	11528.2	98849.6	13.20	14700.7	15851.11	16.04%
Deuda pública	96279.1	0	96279.1	0.00	99770.6	3491.5	3.63%
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	113438.6	035.8	112402.8	0.91	113578.3	1175.5	1.05%
Saneamiento financiero (RAMO 29)	10719	0	10719	0.00	10106.8	-612.2	-5.70%
Adefas	11250	0	11250	0.00			
Organismos y Empresas de Control presupuestal directo		0					
ISSSTE	25067.5	0	25067.5	.00	26396	1328.5	5.30%
IMSS	85628.3	0	85628.3	0.00	87361	1732.7	2.02%
LOTENAL	846.9	0	846.9	0.00	821.6	-25.3	-2.99%
CAPUFE	570	0	570	0.00	2003.3	-566.7	-22.05%
CFE	54294	0	54294	0.00	58065.1	3771.1	6.95%
L y FC	8885.4 0		8885.4	0.00	8643.4	-242	-2.72%
PEMEX	78524.5	0	78524.5	0.00	83939.7	5415.2	6.90%
CONASUPO	402.4	0	7402.4	0.00	7639.8		
PIPSA	1621.3	0	1621.3	0.00	1947.4	326.1	20.11%
FERRONALES	0.7	0	3220.7	0.00	6094.6	2873.9	89.23%
ASA	2190.3	0	2190.3	0.00	2952.2	761.9	34.79%
		0					
IFE	3294.9	-230	9	-6.98	3197.6	132.69	4.33%

ANEXO 2.
Presupuesto 1999

Dependencias y entidades	Original 1999	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Gasto Neto Total	1040935.7	-10670.4	30265.3	-1.03%	1041548.7	11283.4	1.10%
LEGISLATIVO	2860.7	-60	2800.7	-2.10%	3268.9	468.2	16.72%
JUDICIAL	6133.99	-580	5553.99	-9.46%	6713.4	1159.41	20.88%
EJECUTIVO							
Presidencia de la República	1295.92	-57.1	1238.82	-4.41%	1227.7	-11.12	0.90%
Gobernación	7524.65	-466.9	7057.75	-6.20%	6603.2	-454.55	-6.44%
Relaciones Exteriores	2949.04	-158.2	2790.84	-5.36%	3096	305.16	10.93%
Hacienda y Crédito Público	18527.35	-835.4	17691.95	-4.51%	18142.6	450.65	2.55%
Defensa Nacional	16694.44	-101	16593.44	-0.60%	18786.7	2193.26	13.22%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	21422.95	-305.8	21117.15	-1.43%		-54.95	-0.26%
Comunicaciones y Transportes	17694.45	-1162.46	16531.99	-6.57%	18554.2	2022.21	12.23%
Economía (Comercio y Fomento Industrial)	2179.28	-64.49	2114.79	-2.96%	2267.2	152.41	7.21%
Educación Pública	70833.08	-183.36	70649.72	0.26%	73102.6	2452.88	3.47%
Salud	17312.94	-66.06	17246.88	0.38%	14207.2	-3039.68	-17.62%
Marina	6656.27	-49.28	6606.99	-0.74%	7038.5	431.51	6.53%
Trabajo y Previsión Social	2900	-37.92	2862.08	-1.31%	2730.3	-131.78	-4.60%
Reforma Agraria	1368.19	-35.28	1332.91	-2.58%	1400.3	67.39	5.06%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	14040	-724.47	13315.53	-5.16%	687.47	5.16%	
Procuraduría General de la República	4095.66	-124.8	3970.86	-3.05%	3735.8	372.34	9.38%
Energía	10913.14	-11.11	10902.03	-0.10%	10915.8	13.77	0.13%
Desarrollo Social	8427.71	-57.5	8370.21	-0.68%	8995.3	625.09	7.47%
Turismo	650.49	-8.1	642.39	-1.25%	637	-5.39	-0.84%
Contraloría y Desarrollo Administrativo	938.06	-17.3	920.76	-1.84%		13.34	1.45%
Tribunales Agrarios	355.77	-2.15	353.62	-0.60%	366.2	12.58	3.56%
Tribunal Fiscal de la Federación	461.11	-4.78	456.33	-1.04%	426.2	-30.13	-6.60%

Dependencias y entidades	Original 1999	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Aportaciones a Seguridad Social	69855.26		69855.26		67516.2	-2339.06	-3.35%
Provisiones Salariales y Económicas	5966.71	-360	5606.71	-6.03%		-4425.41	-78.93%
Previsiones para Educación Básica y Normal	21702.6		21702.6			-9884.9	-45.55%
Desarrollo Social y Productivo -Pobreza	4077.6		4077.6			-30	-0.74%
Aportaciones Federales	134076.42	3138.24	137214.66	2.34%	152062.8	14848.14	10.82%
Deuda pública	137359.14		137359.14		139154.7	1795.56	1.31%
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	142223.81	-1260.7	140963.11	-0.89%		-292.21	-0.21%
Saneamiento financiero (RAMO 29)	25145.	-22195.1	2950	-88.27%		-1353	-45.86%
Apoyo a Deudores		22195.1	22195.1		22195.1	0	0.00%
Adefas	13483.26		13483.26			0	
Organismos y Empresas de control presupuestal directo							
ISSSTE	29652	-97.27	29554.88	0.33%	33402.3	3847.42	13.02%
IMSS	106437.43	-1693.81	104743.62	-1.59%	113520.9	8777.28	8.38%
LOTENAL	919.4		919.4	0.00%	946.3	26.9	2.93%
CAPUFE	2652.83	-3.6	2649.23	-0.14%	2807.4	158.17	5.97%
CFE	65356.91	-2638.68	62718.23	-4.04%	63215.7	497.47	0.79%
L y FC	11459.55	-53.26	11406.29	-0.46%	12044.6	638.31	5.60%
PEMEX	80203.46	-1921.7	78281.76	-2.40%	80890.8	2609.04	3.33%
CONASUPO	1853.02		1853.02	0.00%	1131.5	-721.52	-38.94%
FERRONALES	1145.83	-261.19	884.64	-22.79%	2001.1	1116.46	126.21%
ASA	860.27	-4.67	855.6	-0.54%	1957.5	1101.9	128.79%

ANEXO 3.
Presupuesto 2000

Dependencias y entidades	Original 2000	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Gasto Neto Total	1187819.1	7494.3	1195313.4	0.63	1271160.8	75847.4	6.35
LEGISLATIVO	4040.35	-249.95	3790.4	-6.19	3819.9	29.5	0.78
JUDICIAL	9225.77	-1149.97	8075.8	-12.46	9495.2	1419.4	17.58
ORGANISMOS AUTÓNOMOS		0				0	
IFE	8453.65	0	8453.65	0.00	8300.6	-153.05	-1.81
CNDH	283	0	283	0.00	287.5	4.5	1.59
		0				0	
EJECUTIVO		0				0	
Presidencia de la República	1555.76	0	1555.76	0.00	1454.8	-100.96	-6.49
Gobernación	9336.87	0	9336.87	0.00	9058.4	-278.47	-2.98
Relaciones Exteriores	3302.69	0	3302.69	0.00	3415.8	113.11	3.42
Hacienda y Crédito Público	19580.9	300	19880.9	1.53	22426.9	2546	12.81
Defensa Nacional	20400.87	0	20400.87	0.00	20830.5	429.63	2.11
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	23929.3	1150	25079.3	4.81	24713.7	-365.6	-1.46
Comunicaciones y Transportes	18568.82	0	18568.82	0.00	19194.5	625.68	3.37
Economía (Comercio y Fomento Industrial)	2718.22	60	2778.22	2.21	2733.5	-44.72	-1.61
Educación Pública	82636.21	2000	84636.21	2.42	85550.8	914.59	1.08
Salud	18421.68	0	18421.68	0.00	16261.4	-2160.28	-11.73
Marina	7971.6	0	7971.6	0.00	8396.8	425.2	5.33
Trabajo y Previsión Social	3351.78	0	3351.78	0.00	3207.6	-144.18	-4.30
Reforma Agraria	1660.92	0	1660.92	0.00	1722.3	61.38	3.70
Medio Ambiente y Recursos Naturales	14520.75	400	14920.75	2.75	14844.9	-75.85	-0.51
Procuraduría General de la República	4875.03	0	4875.03	0.00	4409.8	-465.23	-9.54
Energía	12410.9	0	12410.9	0.00	12335.6	-75.3	-0.61
Desarrollo Social	13728.65	1250	14978.65	9.11	13332.2	-1646.45	-10.99

Dependencias y entidades	Original 2000	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Turismo	917.85	170	1087.85	18.52	1032.2	-55.65	-5.12
Contraloría y Desarrollo Administrativo	1040.24	0	1040.24	0.00	1117.9	77.66	7.47
Tribunales Agrarios	440.21	0	440.21	0.00	441.3	1.09	0.25
Tribunal Fiscal de la Federación	629.12	0	629.12	0.00	621	-8.12	-1.29
		0				0	
RAMOS GENERALES		0				0	
Aportaciones a Seguridad Social	81664	2980	84644	3.65	86116	1472	1.74
Provisiones Salariales y Económicas	6256.28	6870	13126.28	109.81	21715.3	8589.02	65.43
Provisiones para Educación Básica y Normal	22550.7	300	22850.7	1.33	13682.2	-9168.5	-40.12
Desarrollo Social y Productivo -Pobreza		0				0	
Aportaciones Federales	168768.82	188.48	168957.3	0.11	181609	12651.7	7.49
Deuda pública	135578	0	135578	0.00	140497.4	4919.4	3.63
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	160883.3	0	160883.3	0.00	178136.2	17252.9	10.72
Saneariento financiero (RAMO 29)	0	0	0	0.00	0	0	0.00
Apoyo a Deudores	40418	-2900	37518	-7.18	60517.6	22999.6	61.30
Adefas	15750.57	0	15750.57	0.00	8689.4	-7061.17	-44.83
						0	

Dependencias y entidades	Original 2000	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Organismos y Empresas de control presupuestal directo		0				0	
ISSSTE	36886.9	0	36886.9	0.00	39747.5	2860.6	7.76
IMSS	121800	0	121800	0.00	132584.9	10784.9	8.85
LOTENAL	1069.5	0	1069.5	0.00	1040.8	-28.7	-2.68
CAPUFE	2773.7	0	2773.7	0.00	3440.7	667	24.05
CFE	76262.5	-400	75862.5	-0.52	87784.6	11922.1	15.72
L y FC	13129.4	0	13129.4	0.00	14531.2	1401.8	
PEMEX	86109.9	0	86109.9	0.00	85966.2	-143.7	
CONASUPO					365095.9		
FERRONALES							
ASA							

ANEXO 4.
Presupuesto 2001

Dependencias y entidades	Original 2001	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Gasto Neto Total	1339601.7	22264.8	1361866.5	1.66%	1340416.9	-21449.6	-1.58%
LEGISLATIVO	4298.7	100	4398.7	2.33%	4398.7	0	0.00%
JUDICIAL	15303.5	-1500	13803.5	-9.80%	13803.5	0	0.00%
ORGANISMOS AUTÓNOMOS		0					
IFE	5544.1	-249.9	5294.2	-4.51%	5294.2	0	0.00%
CNDH	660	-250	410	-37.88%	410	0	0.00%
EJECUTIVO		0					
Presidencia de la República	1759.1	-2.9	1756.2	-0.16%	1753.8	-2.4	-0.14%
Gobernación	4869	49.13	4918.13	1.01%	4835.9	-82.23	-1.67%
Relaciones Exteriores	3750	-84.26	3665.74	-2.25%	3810.7	144.96	3.95%
Hacienda y Crédito Público	19610.7	775	20385.7	3.95%	24716.4	4330.7	21.24%
Defensa Nacional	22484.6	-59.97	22424.63	-0.27%	22498.2	73.57	0.33%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	26973.2	4834.852	31808.052	17.92%	32545.1	1464.58	4.60%
Comunicaciones y Transportes	18087	817.4	18904.4	4.52%	17160.9	-1743.5	-9.22%
Economía (Comercio y Fomento Industrial)	5127.1	-138.13	4988.97	-2.69%	5116.6	127.63	2.56%
Educación Pública	95983.5	1585.08	97568.58	1.65%	97262.8	-305.78	-0.31%
Salud	19186.1	91.97	19278.07	0.48%	18839.6	-438.47	-2.27%
Marina	8903.8	-30.4	8873.4	-0.34%	8863.2	-10.2	-0.11%
Trabajo y Previsión Social	3823.4	-19.96	3803.44	-0.52%	3586.1	-217.34	-5.71%
Reforma Agraria	1758	97.01	1855.01	5.52%	1918.1	63.09	3.40%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	15008.5	-608.04	14400.46	-4.05%	13686.1	-714.36	-4.96%
Procuraduría General de la República	5676.7	-82.3	5594.4	-1.45%	5529.9	-64.5	-1.15%
Energía	14206.8	-20.03	14186.77	-0.14%	14103.6	-83.17	-0.59%
Desarrollo Social	14088.7	537	14625.7	3.81%	13543.6	-1082.1	-7.40%

Dependencias y entidades	Original 2001	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio	% variación
Turismo	1395.4	-57.37	1338.03	-4.11%	1623.7	285.67	21.35%
Contraloría y Desarrollo Administrativo	1369.7	-19.93	1349.77	-1.46%	1244.8	-104.97	-7.78%
Tribunales Agrarios	498.8	-0.02	498.78	0.00%	475	-23.78	-4.77%
Tribunal Fiscal de la Federación	733.4	-1.2	732.2	-0.16%	728.4	-3.8	-0.52%
RAMOS GENERALES							
Aportaciones a Seguridad Social	91523.6	2500	94023.6	2.73%	89395.1	-4628.5	-4.92%
Provisiones Salariales y Económicas	7312.9	12980.7	20293.6	177.50%	19981.2	-312.4	-1.54%
Previsiones para Educación Básica y Normal	15332.4	9610.6	24943	62.68%	15356.9	-9586.1	-38.43%
Aportaciones Federales	204498.8	-4920.6	199578.2	-2.41%	209417.3	9839.05	4.93%
Deuda pública	147204	-2150	145054	-1.46%	148184	3129.98	2.16%
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	192490.8	1593.9	194084.7	0.83%	196914.4	2829.7	1.46%
Programas de saneamiento financiero							
Adefas	13786	-1500	12286	-10.88%	1188	0.00%	
Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	39177.9	0	39177.9	0.00%	39850	672.1	1.72%
		0		#¡DIV/0!			
Organismos y Empresas de control presupuestal directo		0		#¡DIV/0!			
ISSSTE	43224.1	0	43224.1	0.00%	44788.7	1564.64	3.62%
IMSS	144628	-135.3	144492.7	-0.09%	148040.2	3547.5	2.46%
LOTENAL	1062.4	0	1062.4	0.00%	981	-81.4	-7.66%
CAPUFE	3219.7	0	3219.7	0.00%	1989	-1230.7	-38.22%
CFE	91645.1	-250	91395.1	-0.27%	91758.6	363.5	0.40%
L y FC	14249.1	0	14249.1	0.00%	15281.9	1032.78	7.25%
PEMEX	94357.7	-500	93857.7	-0.53%	90798	-3059.7	-3.26%
		0					

ANEXO 5.
Presupuesto 2002

Dependencias y entidades	Original 2002	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio
Gasto Neto Total	1410654.4	52679.9	1463334.3	3.73	1,491,274.1	27,939.8
						0
LEGISLATIVO	4323.7	573.2	4896.9	13.26	4967.126	70.2
JUDICIAL	20301.7	-4938.1	15363.6	-24.32	15414.3785	50.8
ORGANISMOS AUTÓNOMOS						0
IFE	5795.3		5795.31	0.00	5850.71	55.4
CNDH	715	-258.7	456.3	-36.18	457.56	1.3
EJECUTIVO						
Presidencia de la República	1756.8	-82.5	1674.3	-4.70	1577.7729	(96.5)
Gobernación	5170.8	-99.913	5070.887	-1.93	5190.425	119.5
Relaciones Exteriores	3507	336.02	3843.02	9.58	3845.1198	2.1
Hacienda y Crédito Público	22222.8	-292.52	21930.28	-1.32	69616.8	47,686.5
Defensa Nacional	22705.4	0.02	22705.42	0.00	22596.59	(108.8)
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	31243.1	4337.13	35580.23	13.88	34298.95	(1,281.3)
Comunicaciones y Transportes	17859.4	5247.6	23107	29.38	24242.923	1,135.9
Economía (Comercio y Fomento Industrial)	4812.3	1613.66	6425.96	33.53	6173.092	(252.9)
Educación Pública	101657.8	8718.74	110376.54	8.58	107991.5437	(2,385.0)
Salud	19845.4	2150.37	21995.77	10.84	20127.3469	(1,868.4)
Marina	8518.47	0	8518.47	0.00	8486.41	(32.1)
Trabajo y Previsión Social	3713.6	-150	3563.6	-4.04	3162.48	(401.1)
Reforma Agraria	1888.9	323.58	2212.48	17.13	2156.4	(56.1)
Medio Ambiente y Recursos Naturales	13399.1	1453.84	14852.94	10.85	14932.41	79.5
Procuraduría General de la República	6037.3	895.28	6932.58	14.83	6991.86	59.3
Energía	13039.3	1186.09	14225.39	9.10	14181.27	(44.1)
Desarrollo Social	15645.3	3409.34	19054.64	21.79	17887.4058	(1,167.2)

Dependencias y entidades	Original 2002	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio
Turismo	1626.2	-28.94	1597.26	-1.78	1925.99	328.7
Contraloría y Desarrollo Administrativo	1252.8	-12.48	1240.32	-1.00	1242.74	2.4
Tribunales Agrarios	525	-0.27	524.73	-0.05	520.85	(3.9)
Tribunal Fiscal de la Federación	754.4	0.01	754.41	0.00	782.63	28.2
Seguridad Pública	6904.1	416.04	7320.14	6.03	6388.98	(931.2)
Consejería Jurídica de la Federación	57.6	0.01	57.61	0.02	56.19	(1.4)
		0				.0
RAMOS GENERALES		0				.0
Aportaciones a Seguridad Social	96813.39	3857	100670.39	3.98	102331.11	1,660.7
Provisiones Salariales y Económicas	12202.7	9900	22102.7	81.13	17928.63	(4,174.1)
Previsiones para Educación Básica y Normal	19852.91	1955	21807.91	9.85	15677.57	(6,130.3)
Aportaciones Federales	208844.17	9828.84	218673.01	4.71	226146.5	7,473.5
Deuda pública	136100.31	-5000	131100.31	-3.67	121,578.2	(9,522.1)
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	207087.6	12105.3	219192.9	5.85	214,909.8	(4,283.1)
Erogaciones para las Operaciones y Programas de saneamiento financiero		39850.2	39850.2		43,982.5	4,132.3

Dependencias y entidades	Original 2002	Modificaciones/a	aprobado	% variación	ejercido/b	Modificaciones durante ejercicio
Adefas	12059.83	-880.5	11179.33	-7.30	12,111.7	932.4
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	45378.1	0	45378.1	0.00	43982.4726	(1,395.6)
		0				.0
Organismos y Empresas de control presupuestal directo		0				.0
ISSSTE	45526.6	-365	45161.6	47160.641	1,999.0	
IMSS	146863.2	5778.8	152642	0.04	157338.04	4,696.0
LOTENAL	979.9	0	979.9		832.56	(147.3)
CAPUFE	2971.6	-0.4	2971.2	4918.81	1,947.6	
CFE	87473.39	-2051	85422.39	-0.02	99539.15	14,116.8
L y FC	14249.12	1499.98	15749.1	16,739.5	990.4	
PEMEX	119011.9	-6503.43	112508.47	-0.05	104816.44	(7,692.0)

ANEXO 6.
Presupuesto 2003

Dependencias y entidades		Original 2003	Modificaciones/a	aprobado	% variación
Gasto Neto Total		1,500,180,384,257	24,665,315,743	1,524,845,700,000	1.62
LEGISLATIVO		5,608,362,322	-32,375,905	5,575,986,417	-0.58
JUDICIAL		22,906,745,945	-5,174,681,436	17,732,064,509	-29.18
ORGANISMOS AUTÓNOMOS					
IFE		11,816,458,810	-720,513,039	11,095,945,771	-6.49
CNDH		574,967,780	0	574,967,780	0.00
EJECUTIVO					
Presidencia de la República		1,661,780,000	0	1,661,780,000	0.00
Gobernación		4,337,200,000	-346,823,132	3,990,376,868	-0.09
Relaciones Exteriores		3,497,390,000	-53,170,681	3,444,219,319	-1.54
Hacienda y Crédito Público		22,326,460,000	-541,263,106	21,785,196,894	-2.48
Defensa Nacional		22,831,496,500	0	22,831,496,500	0.00
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		33,934,900,000	7,847,779,672	41,782,679,672	18.78
Comunicaciones y Transportes		20,269,683,684	2,854,621,651	23,124,305,335	12.34
Economía (Comercio y Fomento Industrial)		5,311,440,000	92,068,549	5,403,508,549	1.70
Educación Pública		104,371,620,000	1,983,468,005	106,355,088,005	1.86
Salud		20,137,090,000	729,881,465	20,866,971,465	3.50
Marina		8,904,790,000	-5,618,299	8,899,171,701	-0.06
Trabajo y Previsión Social		3,338,230,000	-187,521,621	3,150,708,379	-5.95
Reforma Agraria		2,073,410,000	685,349,566	2,758,759,566	24.84
Medio Ambiente y Recursos Naturales		14,351,870,000	3,052,347,059	17,404,217,059	17.54
Procuraduría General de la República		7,170,188,000	-55,913,050	7,114,274,950	-0.79
Energía		17,619,230,217	-50,186,924	17,569,043,293	-0.29
Desarrollo Social		18,800,184,696	177,297,337	18,977,482,033	0.93

Dependencias y entidades		Original 2003	Modificaciones/a	aprobado	% variación
Turismo		1,494,230,000	-35,333,929	1,458,896,071	-2.42
Contraloría y Desarrollo Administrativo		1,433,053,242	-268,645,972	1,164,407,270	-23.07
Tribunales Agrarios		533,610,000	0	533,610,000	0.00
Tribunal Fiscal de la Federación		814,600,000	0	814,600,000	0.00
Seguridad Pública		7,088,200,000	-20,968,554	7,067,231,446	-0.30
Consejería Jurídica de la Federación		66,862,020	0	66,862,020	0.00
RAMOS GENERALES					
Aportaciones a Seguridad Social		111,898,390,700	2,467,000,000	114,365,390,700	2.16
Provisiones Salariales y Económicas		5,170,911,041	-1,873,733,654	3,297,177,387	-56.83
Previsiones para Educación Básica y Normal		21,392,690,000	2,523,052,205	23,915,742,205	10.55
Aportaciones Federales		234,453,181,337	165,630,272	234,618,811,609	0.07
Deuda pública		128,235,408,794	0	128,235,408,794	0.00
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios		225,774,400,000	902,400,000	226,676,800,000	0.40
Erogaciones para las Operaciones y Programas de saneamiento financiero		0	0	0	

Dependencias y entidades		Original 2003		Modificaciones/a		aprobado		% variación	
Adefas		12,235,800,000		-5,198,600,000		7,037,200,000		-73.87	
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca		30,238,665,900		0		30,238,665,900		0.00	
Organismos y Empresas de control presupuestal directo									
ISSSTE		54,524,436,480		55,758,297		54,580,194,777		0.10	
IMSS		164,161,000,000		4,624,785,251		168,785,785,251		2.74	
LOTENAL		1,089,264,000		0		1,089,264,000		0.00	
CAPUFE		2,552,645,221		-18,885,573		2,533,759,648		-0.75	
CFE		106,925,000,000		-99,350,636		106,825,649,364		-0.09	
L y FC		20,633,900,00		-51,589,565		20,582,310,435		-0.25	
PEMEX		114,137,048,500		-2,338,948,500		111,798,100,000		-2.09	
Costo Financiero de la deuda y otras erogaciones		184,882,514,601		0		\$184,882,514,601		0.00	

ANEXO 7.
Presupuesto 2004

Dependencias y entidades		Original 2004		Reducciones		Modificaciones/a		aprobado		% variación	
Gasto Neto Total		1,637,055.40				13,450		1,650,505.10		0.82%	
LEGISLATIVO		7,156.09		1,717.10		-1,056		6,099.99		-14.76%	
JUDICIAL		23,770.25		4,370.20		-4,370		19,400.05		-18.39%	
ORGANISMOS AUTÓNOMOS											
IFE		5,788.79		320.50		-321		5,468.29		-5.54%	
CNDH		652.30		23.20		-23		629.10		-3.56%	
EJECUTIVO											
Presidencia de la República		1,685.23		39.90		-40		1,645.33		-2.37%	
Gobernación		3,913.82		95.80		-96		3,818.02		-2.45%	
Relaciones Exteriores		3,497.95		73.90		-74		3,424.05		-2.11%	
Hacienda y Crédito Público		24,108.35		488.20		-488		23,620.15		-2.03%	
Defensa Nacional		23,628.69		295.90		-296		23,332.79		-1.25%	
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		37,131.90		837.70		-759		36,373.35		-2.04%	
Comunicaciones y Transportes		16,177.04		730.60		6,569		22,746.44		40.61%	
Economía (Comercio y Fomento Industrial)		5,477.66		97.70		-98		5,379.96		-1.78%	
Educación Pública		109,588.20		1,200.10	3,826	113,414		3,49%			
Salud		21,422.05		1,949.00		-449		20,973.05		-2.10%	
Marina		8,505.51		17.30		-17		8,488.21		-0.20%	
Trabajo y Previsión Social		3,655.55		327.70		-328		3,327.85		-8.96%	
Reforma Agraria		2,856.12		50.00		-50		2,806.12		-1.75%	
Medio Ambiente y Recursos Naturales		15,326.91		319.10		681		16,008.17		4.44%	
Procuraduría General de la República		7,370.51		114.00		-114		7,256.51		-1.55%	
Energía		20,605.61		18.36		-18		20,587.25		-0.09%	
Desarrollo Social		18,929.54		31.00		2,16		21,089.54		11.46%	
Turismo		1,291.30		61.10		-61		1,230.20		-4.73%	

Dependencias y entidades	Original 2004	Reducciones	Modificaciones/a	aprobado	% variación
Contraloría y Desarrollo Administrativo	1,598.07	180.70	-181	1,417.37	-11.31%
Tribunales Agrarios	574.04	0.00	0	574.04	0.00%
Tribunal Fiscal de la Federación	818.19	34.60	-35	783.59	-4.23%
Seguridad Pública	6,719.59	256.90	-257	6,462.69	-3.82%
Consejería Jurídica de la Federación	91.65	23.80	-24	67.85	-25.97%
CONACYT	7,370.98	0.00	335	7,705.98	4.54%
RAMOS GENERALES					
Gasto programable					
Aportaciones a Seguridad Social	127,553.4	288.20	-288	127,265.20	-0.23%
Provisiones Salariales y Económicas	5,976.61	57.60	10,742	16,719.01	179.74%
Previsiones para Educación Básica y Normal	27,050.55	288.20	2,712	29,762	10.02%
Aportaciones Federales	250,562.75	0.00	639	251,201.40	0.25%
PAFEF	10,000.00	0.00	7,000	17,000.00	70.00%
Gasto no programable					
Deuda pública	145,860.12	0.00	0	145,860.12	0.00%
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	239,830.40	0.00	2,451	242,281.00	1.02%
Erogaciones para las Operaciones y Programas de saneamiento financiero	0.00	0.00	0	0.00	

Dependencias y entidades	Original 2004	Reducciones	Modificaciones/a	aprobado	% variación
Adefas	14,511.80	3,800.00	-3,800	10,711.80	-26.19%
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	41,030.14	3,000.00	-3,00	38,030.14	-7.31%
Organismos y Empresas de control presupuestal directo					
ISSSTE	55,863.80	660.50	-661	55,203.30	-1.18%
IMSS	184,381.40	0.00	0	184,381.40	0.00%
LOTENAL					
CAPUFE					
CFE	135,278.00	1,652.80	-1,653	133,625.20	-1.22%
L y FC	21,010.90	576.40	-576	20,434.50	-2.74%
PEMEX	117,233.30	3,882.00	-3,882	113,351.30	-3.31%
Costo Financiero	30,018.03	0.00	0	30,018.03	0.00%

