

# Diagnóstico de la **negociación** presupuestaria **2006-2007**

Lila Caballero Sosa • David Dávila Estefan

# Diagnóstico de la **negociación** presupuestaria **2006-2007**

Lila Caballero Sosa • David Dávila Estefan

Diagnóstico  
de la negociación  
presupuestaria  
**2006-2007**

Lila Caballero Sosa y David Dávila Estefan  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

---

Este trabajo se realizó gracias al apoyo del Open Society Institute y Ford Foundation

Coordinación Editorial: Alicia Athié  
Diseño portada: Deikon estudio gráfico S.A. de C.V.  
Diseño interior y formación: Genio + Figura, diseño y edición

© 2007 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.  
Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C.P. 01090, México D.F.

Impreso en México.

## ÍNDICE

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Presupuesto 2007: la negociación en una legislatura de reciente instalación</b>	<b>11</b>
<b>2. Hallazgos y problemas recurrentes de la negociación presupuestaria</b>	<b>19</b>
<b>3. Conclusiones generales y recomendaciones generales</b>	<b>57</b>
<b>Fuentes de información</b>	<b>61</b>



## RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento da cuenta del proceso de negociación presupuestaria en el primer año de la LX Legislatura, con base en las labores de vinculación y monitoreo de las actividades legislativas realizadas por *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*. No es un estudio académico, propiamente, sino un análisis cualitativo que permite identificar las principales fortalezas y debilidades del Poder Legislativo durante y después de la negociación en el proceso presupuestario, con el objeto de transformarlas. Documenta la experiencia, limitada cual puede ser, de nuestra labor de observación, y formula recomendaciones para hacer más transparente, equitativo y ordenado el proceso, fortaleciendo así la función de contrapeso del Congreso ante el Poder Ejecutivo. El objetivo del documento es arrojar luz sobre el proceso de discusión del presupuesto al interior del Congreso, identificar los principales problemas y promover una rendición de cuentas eficaz, del Ejecutivo hacia los legisladores, y de los legisladores hacia la sociedad.

Los dos hallazgos fundamentales del documento son la centralización y la asimetría de la información en el proceso de negociación y aprobación del presupuesto.

La consecuencia fundamental de la concentración y la asimetría es que se impide una participación horizontal en el proceso, que articule a la diversidad de legisladores y comisiones. En consecuencia, el Congreso se ve impedido de ejercer integralmente las funciones de control y evaluación del Ejecutivo, al disociar la discusión del presupuesto de la evaluación de las políticas públicas que llevan a cabo las comisiones.

Los principales hallazgos, entonces, son desalentadores. Al igual que en años anteriores, las fallas y vacíos normativos, prácticas viciadas y asimetrías de información permiten que la discusión presupuestal se concentre en un pequeño grupo de legisladores, generando espacios amplios de opacidad y discrecionalidad.

A esta concentración de facto del poder de decisión se suman la falta de transparencia y la absoluta ausencia de mecanismos de participación ciudadana en el proceso. En conjunto, estos elementos restringen la posibilidad de que la negociación presupuestal sea incluyente y sensible a las necesidades de la diversidad de grupos y actores sociales afectados por las reasignaciones presupuestarias. También impiden que el legislativo actúe de forma consecuente en situaciones que requieren cambios sustanciales. Como resultado, el proceso no sólo no garantiza un sistema incluyente que distribuya y socialice información y responsabilidades. Tampoco garantiza una asignación eficiente ni eficaz, y obstaculiza la plena ejecución de las funciones de control y evaluación del Poder Ejecutivo.

## INTRODUCCIÓN

La aprobación del presupuesto en México en la Cámara de Diputados se ha convertido en uno de los principales elementos en el desarrollo del sistema de pesos y contrapesos y la construcción democrática de nuestro país. Es por definición un ejercicio de evaluación y control del Poder Ejecutivo en el que los diputados pueden corregir, y eventualmente mejorar, a través de la asignación de partidas presupuestales, las acciones de política pública del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la cada vez mayor participación del Congreso en este ejercicio hereda restricciones institucionales y prácticas políticas que no permiten el desarrollo de un proceso de discusión y aprobación presupuestal totalmente incluyente y transparente. Existen diversas disposiciones legales que facilitan la concentración del poder y la opacidad durante este proceso en la Cámara de Diputados.

En relación con el aporte a los estudios documentados sobre temas legislativos, este documento es relevante en tanto destaca las fortalezas y debilidades del proceso de negociación presupuestaria al interior de la Cámara de Diputados y propone mecanismos para mejorarla y hacerla más equitativa y transparente. La equidad y la transparencia de este proceso son aspectos importantes porque la aprobación del presupuesto es quizás la función de evaluación y control más importante que realiza el Congreso; su análisis y discusión representa un acercamiento del trabajo legislativo a las diferentes necesidades ciudadanas. Por ello es fundamental que la ciudadanía conozca y pueda dar un puntual seguimiento al trabajo que al respecto hacen sus representantes y, eventualmente, coadyuvar a revertir situaciones sociales y de política pública que requieren cambios sustantivos.

El objetivo principal de esta investigación consiste en evidenciar la centralización del proceso de negociación presupuestaria y la opacidad que permite un marco normativo rebasado por la dinámica de un Congreso cada vez más plural.



Este marco faculta a los órganos de poder a tomar decisiones jerárquicas y centralizadas para evitar situaciones de confrontación y parálisis, pero muchas veces en detrimento del trabajo legislativo especializado que puede generar cambios sustantivos a favor de la ciudadanía. Este hallazgo se explica por el hecho que las decisiones legislativas más significativas sobre el presupuesto aprobado se explican por las decisiones de la Junta de Coordinación Política y la Comisión de Presupuesto, dejando de lado el trabajo de control y evaluación que hacen las comisiones de la política pública y las necesidades sociales que exigen los ciudadanos en el presupuesto aprobado.

Esta investigación busca responder algunas preguntas ¿En qué medida ha influido el contexto político nacional en el trabajo del Poder Legislativo en el primer año de ejercicio de la LX Legislatura? ¿Qué tan incluyente y abierto es ahora el ejercicio de discusión del presupuesto en México? ¿Cómo funcionan las relaciones de poder entre los órganos internos de la Cámara de Diputados en este proceso? ¿Qué tan efectiva es la participación de los diputados en la aprobación del presupuesto? ¿Se refleja el interés de la ciudadanía o simplemente se alcanzan acuerdos de forma jerárquica entre las dirigencias de los partidos? Del mapeo de la problemática se desprenden algunas reflexiones y recomendaciones dirigidas tanto al cuerpo legislativo de la actual legislatura como a la sociedad civil interesada en conocer más el trabajo de nuestras instituciones de representación.

En primer lugar, se hace un recorrido del panorama general de la integración, instalación y arranque de la LX Legislatura. El resto del documento se abocará a comprobar la siguiente hipótesis: el proceso de negociación del presupuesto al interior de la Cámara de Diputados refleja decisiones jerárquicas y centralizadas. El Decreto del Presupuesto de Egresos refleja más los acuerdos alcanzados por la Junta de Coordinación Política y el peso de la Comisión de Presupuesto en la negociación, que el trabajo especializado de análisis y cabildeo presupuestario que hacen las comisiones y los diputados en lo individual.

La última sección de este diagnóstico apunta conclusiones y recomendaciones generales para que futuras negociaciones presupuestarias sean más incluyentes y equitativas.

Por último, debe decirse que esta investigación está fundamentalmente documentada con iniciativas, puntos de acuerdo, dictámenes, informes, planes de trabajo y actas producidos por la Cámara de Diputados, mismos que el Proyecto de Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo de Fundar ha monitoreado año con año desde 2003. Asimismo, por primera vez, y a fin de aportar información relevante y de primera mano, en enero de 2007 se realizaron cuatro entrevistas: dos a secretarios técnicos y dos a diputados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El staff y los diputados solicitaron que se protegiera la confidencialidad acerca de sus testimonios.



## 1. PRESUPUESTO 2007: LA NEGOCIACIÓN EN UNA LEGISLATURA DE RECIENTE INSTALACIÓN

El objetivo de esta sección es ilustrar de qué forma la conformación partidista del pleno y el contexto político post-electoral influyeron en la integración de los órganos de poder, así como de las comisiones. Esta configuración determinó la dinámica de trabajo en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura y nos ayuda a entender las condiciones en que se negoció el Presupuesto de Egresos 2007.

El proceso electoral de 2006 dejó en el país un escenario de confrontación e incertidumbre, que indudablemente se reflejó y reprodujo entre las fracciones políticas, desde el momento en que se instaló la LX Legislatura y comenzó el proceso de designación de órganos de gobierno, hasta la última sesión ordinaria del periodo.

Como se verá a detalle en este documento, a lo largo del primer año de funciones de la Legislatura las negociaciones, el trabajo legislativo, los acuerdos y la gobernabilidad en general del Congreso, en un contexto político nacional tan ríspido, se concretaron mediante decisiones tomadas de forma jerárquica y prácticas evidentes de concentración de poder. Resulta interesante que la gobernabilidad haya sido posible a costa del sacrificio de la democracia y la participación.

Luego que la votación para elegir al próximo presidente de México arrojara un resultado muy cerrado entre los dos candidatos punteros: Felipe Calderón Hinojosa (PAN) y Andrés Manuel López Obrador (PRD/PT/CONVERGENCIA), y que la decisión final sobre la victoria de Calderón fuera tomada por el Tribunal Electoral, la sociedad y los actores políticos se polarizaron.

En los comicios del 2 de julio de 2006, además de elegir presidente, se renovó en su totalidad el Poder Legislativo.

A pesar de que el conflicto electoral y el sentimiento de descontento se dio por el resultado de la elección presidencial y no por los resultados de la elección de diputados y senadores, la pugna entre el PRD y el PAN por gobernar el país se trasladó al Congreso, siendo éste el único lugar donde ambos partidos pueden participar en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

La Cámara de Diputados quedó conformada de la siguiente manera:

**Tabla 1. Composición de la Cámara de Diputados por partidos**

Partido	Porcentaje que representa
PAN	42
PRD	26
PRI	21
PVEM	3
CONVERGENCIA	3
PT	2
PANAL	2
ALTERNATIVA	1
SIN PARTIDO	0

Fuente: Página electrónica de la Cámara de Diputados, disponible en línea [http://sitl.diputados.gob.mx/album\\_comisionesLX/info\\_diputados.asp](http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisionesLX/info_diputados.asp) (consultado abril 2007).

Por su parte, el Senado de la República quedó compuesto por 52 senadores del PAN, 33 del PRI, 26 del PRD, 6 del PVEM, 5 de CONVERGENCIA, 5 del PT y 1 sin partido.

Con base en la Tabla 1 puede observarse que en la Cámara Baja las dos fracciones parlamentarias más numerosas son precisamente los dos polos políticos confrontados en la contienda electoral, lo cual hacía pensar que el consenso no sería posible en la Legislatura, tanto para el proceso de instalación y repartición de comisiones, como para la aprobación del primer presupuesto del sexenio de Felipe Calderón. Para lograr imponerse en la toma de decisiones, tanto PAN como PRD se han visto obligados a negociar con el PRI para obtener una mayoría y para poder repartirse el control del trabajo legislativo. El trabajo en torno a la aprobación del presupuesto 2007 no sería la excepción, y fue gracias al acuerdo entre los grupos parlamentarios que logró aprobarse en tiempo y orden.

Es decir, las decisiones jerárquicas entre las dirigencias de los partidos en los órganos de poder, constantes en la LX Legislatura, han resultado funcionales para alcanzar consensos (aunque estos no siempre sean democráticos y/o incluyentes).

La LX Legislatura fue formalmente instalada el 29 de agosto de 2006. Durante la sesión de instalación se nombró a la Mesa Directiva y se hicieron los preparativos para la presentación del sexto informe de gobierno. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Mesa Directiva será electa por las dos terceras partes de los presentes en el Pleno y se compone por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.<sup>2</sup> Se eligió al Diputado Jorge Zermeño Infante (PAN) como presidente, a un vicepresidente de cada uno de los tres partidos dominantes (PAN, PRD y PRI), un secretario del PVEM, uno del PANAL y uno del PRD.

No obstante, con la finalidad de dar cabida a todos los partidos políticos en la Mesa, y producto de una de las tantas negociaciones concentradas entre las dirigencias de las fracciones parlamentarias que han tenido lugar en la LX Legislatura, días después se hizo una reforma a la Ley Orgánica a fin de incluir nuevas previsiones para la integración y el funcionamiento de la Mesa Directiva, entre las cuales se encuentra la ampliación de los Secretarios, de tres en total a uno propuesto por cada partido político. De este modo, a los tres secretarios ya nombrados de la Mesa se agregaron:

- un diputado del Grupo Parlamentario del PAN,
- una diputada del Grupo Parlamentario del PRI,
- un diputado del Grupo Parlamentario de CONVERGENCIA,
- una diputada del Grupo Parlamentario del PT, y
- un diputado del Grupo Parlamentario de ALTERNATIVA.

Una vez alcanzado el acuerdo para ampliar la representación partidista en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el siguiente paso, políticamente más complejo que la elección de la Mesa, fue negociar la presidencia de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), que es un órgano colegiado cuya finalidad es impulsar acuerdos con las instancias necesarias para facilitar al Pleno la toma de decisiones.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 17 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en línea: [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Normatividad/PDF/ley\\_organica\\_congreso\\_1.pdf](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Normatividad/PDF/ley_organica_congreso_1.pdf), (consultado en mayo de 2007).

<sup>3</sup> Art. 33, *Loc. Cit.*. Para una descripción detallada de las funciones de la Junta de Coordinación Política, véase el art. 34 de la Ley Orgánica.

La Junta se forma con los coordinadores de los grupos parlamentarios.

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso General, la Junta de Coordinación Política será presidida por el coordinador del grupo parlamentario que por sí solo tenga la mayoría absoluta de la Cámara. Si ningún partido tiene esta condición, entonces la presidencia rotará entre los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de integrantes.<sup>4</sup> Así, en el caso de la LX Legislatura, de acuerdo a su composición, la presidencia del primer año le correspondería al PAN, al PRD en el segundo año y al PRI en el último.

No obstante, desde los últimos días de agosto era de dominio público que el PRI y el PAN buscarían aliarse para promover una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General que permitiera al PRI<sup>5</sup> presidir la Junta durante el primer año. Debido a que el PAN estaría al frente de la Mesa Directiva durante ese periodo, la presidencia de la JUCOPO tendría que asignarse a un partido diferente. De acuerdo al porcentaje de diputados de los partidos en San Lázaro, era el turno del grupo parlamentario del PRD dirigir la Junta.

La JUCOPO debía quedar integrada a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebrara la Cámara de Diputados, razón por la cual la reforma a la Ley Orgánica se hizo rápidamente. El miércoles 6 de septiembre quedó instalada la Junta, y al día siguiente se presentó y se aprobó por unanimidad en el Pleno la iniciativa que reforma y adiciona los artículos 17, 21 y 31 de la Ley Orgánica del Congreso General. El acuerdo que se envió a la Mesa Directiva para comunicar el nombramiento del presidente de la Junta fue firmado por todos los coordinadores de bancada excepto por el del PRD, quien se abstuvo.<sup>6</sup>

Debido a esta reforma, la presidencia de la Junta de Coordinación Política ahora debe ser negociada por el mismo órgano, en caso de que ningún partido tenga por sí solo la mayoría absoluta en la Cámara. Con esto, se abrió la puerta para que el diputado Emilio Gamboa Patrón, coordinador del PRI, pudiera ocupar tan importante cargo.

---

<sup>4</sup> Artículo 31, *Loc. Cit.*

<sup>5</sup> La segunda reforma a la Ley orgánica en la LX legislatura obedeció a un acuerdo PRI/PAN para que el PRD no llegara a ocupar la presidencia de la Junta de Coordinación Política, como correspondía, quizás por el temor a que la inconformidad del partido tras las elecciones del 2 de julio se convirtiera en una fuente de parálisis del trabajo legislativo.

<sup>6</sup> Esta abstención del PRD a votar muestra que, si bien la reforma pasó por unanimidad, los conflictos entre el PRD y el PAN estaban latentes.

Esta modificación a la distribución del poder desde el comienzo de una Legislatura fue un hecho sin precedentes.

Las decisiones jerárquicas y negociaciones entre los coordinadores parlamentarios continuaron con la distribución de las presidencias de las comisiones ordinarias y la integración de las mismas, pues la Ley Orgánica del Congreso establece como una de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política la designación de su composición general y de su mesa directiva, reflejando la composición política del pleno y la experiencia de los diputados en los temas de las comisiones. Esto, desde luego, deja a la discreción de la JUCOPO la repartición de presidencias de acuerdo con el interés que tiene cada partido por estar al frente de la comisión que le permita controlar la toma de decisiones que interese a su agenda.

No fue sorpresivo que las últimas designaciones de presidencias de comisiones, quizás las más estratégicas por los temas de los que se ocupan, fueran precisamente las de Presupuesto y Cuenta Pública, presidida por el PAN; Hacienda y Crédito Público, presidida por el PRI, y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, presidida por el PRD. Estas tres comisiones tienen el mandato de dictaminar, impulsar y revisar toda la legislación relacionada con la política económica del país, como son el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cuenta Pública, la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal. Así, los tres partidos mayoritarios obtuvieron el control de cada una de las instancias relevantes para las decisiones durante del proceso presupuestario a cargo del Poder Legislativo. Se aprecia entonces que con esta designación el Partido del Ejecutivo coadyuvaría a la aprobación del Presupuesto al coordinar la comisión responsable de su dictamen antes de su aprobación en el Pleno.

Por otra parte, vale la pena mencionar que en este tenso clima político entre las tres fracciones más numerosas, los legisladores miembros de los partidos menos nutridos en San Lázaro exigieron que el proceso de reparto de comisiones fuera equitativo.



El 29 de septiembre quedaron integradas las comisiones, repartidas de la siguiente manera:

- Al PAN corresponden: Presupuesto; Atención a Grupos Vulnerables; Defensa Nacional; Desarrollo Metropolitano; Energía; Economía; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Función Pública; Gobernación; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Previsión Social.
- El PRI presidiría: Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones; Desarrollo Social; Jurisdiccional; Justicia y Derechos Humanos;<sup>7</sup> Juventud y Deporte; Recursos Hidráulicos; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Seguridad Pública; y Vivienda.
- El PRD encabezaría: Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; Asuntos Indígenas; Cultura; Desarrollo Rural; Distrito Federal; Educación Pública y Servicios Educativos; Equidad y Género; Pesca; Puntos Constitucionales; Seguridad Social; y Turismo.
- El PVEM presidiría las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Radio, Televisión y Cinematografía.
- Convergencia encabezaría: Marina y Participación Ciudadana.
- El Partido del Trabajo: Transportes.
- Nueva Alianza: Ciencia y Tecnología.
- El Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina no alcanzó a presidir una Comisión Ordinaria y se le asignaría una Especial.

Se aprecia entonces que las Comisiones fundamentales para la Cámara de Diputados, y la agenda legislativa más relevante para el desarrollo del país, quedaron presididas por los grupos parlamentarios del PAN, del PRI y del PRD. Estas comisiones son Presupuesto, Hacienda, Vigilancia, Puntos Constitucionales, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Energía y Recursos Hidráulicos. A los partidos más pequeños, en cambio, fueron designadas las presidencias de comisiones consideradas menos estratégicas. Una vez instaladas, las comisiones ordinarias comenzaron la elaboración de sus programas de trabajo y la preparación de la agenda de cada una de ellas para discutir el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007. En este primer proceso de negociación y conformación de la Cámara, y por lo tanto en los subsecuentes, la toma de decisiones ha demostrado ser jerárquica, pues se ha concentrado en las dirigencias de los partidos representados en la Junta de Coordinación Política.

<sup>7</sup> En diciembre de 2006 la Comisión de Justicia y Derechos Humanos se separó en dos. La Comisión de Justicia es presidida por un diputado del PRI y la de Derechos Humanos por una diputada del PAN.

La división post electoral, trasladada al Pleno, y las alianzas que se tienen que formar para lograr mayorías son elementos indispensables para entender la forma en que los acuerdos son alcanzados en esta legislatura, entre ellos, el acuerdo político que permitió la aprobación del presupuesto en el Pleno.

Aunque la división partidista no es algo nuevo de esta legislatura, el ambiente confrontativo posterior al 2 de julio ha acentuado la toma de decisiones jerárquicas y a puerta cerrada entre los coordinadores de partidos, a veces excluyendo a algunos de ellos, y en detrimento de una toma de decisiones horizontal que involucre la anuencia y el trabajo del Pleno y de los órganos de trabajo especializado como las comisiones. Evidencia de ello es la negociación del presupuesto 2007, detallada en el siguiente apartado.



## 2. HALLAZGOS Y PROBLEMAS RECURRENTES DE LA NEGOCIACIÓN PRESUPUESTARIA

El objetivo de esta sección es explicar cómo la normatividad actual, a pesar de algunos avances recientes, confiere a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP) facultades que permiten el monopolio del dictamen del presupuesto y la exclusión del resto del cuerpo legislativo del proceso. Asimismo, pretende documentar la asimetría de información que existe entre los legisladores, particularmente entre los integrantes de la Comisión de Presupuesto y las demás comisiones, lo que dificulta su efectiva participación en la discusión presupuestaria. Para ello, se presentan y explican las actividades de capacitación en materia presupuestaria en esta legislatura, los intentos de los legisladores no miembros de CPyCP para participar en este proceso, así como las decisiones de los órganos de poder y sus notables efectos en este proceso. Asimismo, se documenta la falta de publicidad y transparencia que impidió a los diputados su participación y a la ciudadanía su seguimiento.

---

<sup>8</sup> OECD citada en C. Santiso y A. García Belgrano, "Waiting for Godot? Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Peru", ponencia presentada en el *XVI Regional Seminar on Fiscal Policy of the Economic Commission on Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 26-29 January 2004.

## 2.1. Carácter jerárquico y centralizado de la negociación presupuestaria

Es del interés de esta investigación enfatizar el papel decisivo que los sistemas de comisiones congresionales han mostrado en la mejora de la asignación de recursos públicos y el desarrollo de la transparencia y rendición de cuentas.<sup>8</sup> Existe evidencia empírica suficiente acerca de la importancia de un sistema de comisiones congresionales funcional a las diferentes necesidades que emergen en un contexto político determinado, pues permite una división del trabajo legislativo que da lugar a la especialización y el desarrollo de la experiencia necesarias para que el Congreso pueda vincular la función de vigilancia y control de política pública del Ejecutivo con el proceso de discusión presupuestal.<sup>9</sup>

En el caso del Congreso mexicano, se ha documentado la exclusión que genera el entramado institucional en el proceso de discusión del presupuesto,<sup>10</sup> y sobre las prácticas que generan concentración y opacidad, particularmente desde la LVIII Legislatura.<sup>11</sup> Asimismo, el tratamiento que la Comisión de Presupuesto concede a las peticiones que recibe del resto de las comisiones y los diputados en lo individual desde el Pleno ha demostrado contribuir a la concentración de las decisiones en este órgano durante el proceso de negociación.

---

<sup>9</sup> J. Wehner, "Assessing the Power of the Purse: an Index of Legislative Budget Institutions", en *Political Studies*, vol. 54, Political Studies Association, 2006.

<sup>10</sup> A. Lujambio, et. al, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder: una perspectiva histórica y comparada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.

<sup>11</sup> J. Cepeda et. al, *Diagnóstico de Negociación Presupuestaria: Propuestas para Fortalecer la Transparencia y la Rendición de Cuentas*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004, y H. Hofbauer, "El caso Provida: los alcances del acceso a la información vs. los límites de la rendición de cuentas", en P. Salazar Ugarte (coord), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM/IFAI, 2ª. Edición, 2007.

### 2.1.1. Vacíos y ambigüedades normativos que facilitan la concentración del poder

A pesar de varias reformas constitucionales y a la Ley Orgánica del Congreso en los últimos años,<sup>12</sup> el entramado jurídico relacionado con la participación del Legislativo mexicano en el proceso presupuestario limita la participación de las comisiones ordinarias permanentes en el proceso de discusión del presupuesto. Esta situación se agrava porque el marco jurídico confiere a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el monopolio para dictaminar la propuesta de gasto del Ejecutivo.

Durante las cinco décadas que perduró la hegemonía del PRI en el Congreso, el Ejecutivo contaba con la mayoría de diputados para la aprobación de casi todas las iniciativas, entre ellas el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta constante inhibió el desarrollo de capacidades de control y evaluación de política pública en las comisiones.<sup>13</sup> A medida que la hegemonía fue cediendo espacio a la pluralidad en las últimas dos décadas del siglo pasado, el Congreso empezó a ejercer naturalmente una mayor influencia en la política de gasto a través de la aprobación del Presupuesto de Egresos.<sup>14</sup> Sin embargo, el activismo presupuestario no fue acompañado de una reforma interna o un nuevo acuerdo institucional del Congreso que permitiera una toma de decisiones verdaderamente democrática e incluyente a todos los partidos y órganos internos, es decir las comisiones.

La aprobación casi automática del Presupuesto de Egresos que prevaleció durante la época de la hegemonía priísta ha sido reemplazada por un proceso de toma de decisiones que depende más de las coaliciones y alianzas que permiten la configuración política en los órganos de mayor jerarquía de la Cámara de Diputados que de la discusión de propuestas elaboradas por los legisladores y sustentadas en la información que los legisladores pueden solicitar al Ejecutivo.

---

<sup>12</sup> Entre las más importantes figuran la reforma del artículo 79 de la Constitución de 1999 que crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados que sustituye a la juez y parte Contaduría Mayor de Hacienda, favoreciendo a este órgano de control técnico sobre el trabajo de monitoreo especializado de política pública de las comisiones en el proceso presupuestario. En A. Lujambio et.al, *Op. Cit.*, También está la reforma del artículo 74 de la Constitución, que en el 2004 extendió a casi tres meses el periodo de discusión del presupuesto en las comisiones del Congreso. Entre las reformas a la Ley Orgánica destaca la del artículo 45 que permite a las comisiones conferenciar con las dependencias del Ejecutivo a lo largo del Ciclo presupuestario solicitando información y llamando al Ejecutivo a comparecer.

<sup>13</sup> *Loc. Cit.*

<sup>14</sup> A. Díaz Cayeros y B. Magaloni, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, y M.A. Casar, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso*, Documento de trabajo número 137, México, CIDE, 2001.

La falta de un nuevo acuerdo institucional más incluyente abre la puerta a un ejercicio de reasignación presupuestal que puede obedecer a intereses particulares al margen de objetivos de política pública. Esto es, la pluralidad política partidista en la Cámara de Diputados convive con una organización interna obsoleta que excluye la participación cabal de todos los actores que intervienen en el proceso de discusión del presupuesto.

Aunque la pluralidad del Congreso ha dado lugar a nuevos acuerdos institucionales que han permitido solicitar mayor información al Ejecutivo durante todo el ciclo presupuestario,<sup>15</sup> la centralización del proceso de dictamen del presupuesto en una sola comisión sigue siendo una restricción institucional importante para un ejercicio de discusión presupuestal verdaderamente democrático e incluyente.

El proceso de discusión del presupuesto en cámara generalmente excluye el trabajo especializado y de cabildeo interno que comienzan a realizar con mayor vitalidad los órganos internos de dictamen legislativo: las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con la normatividad actual del Congreso de la Unión, la Comisión de Presupuesto es el único órgano jurídicamente habilitado para dictaminar el Presupuesto de Egresos de la Federación antes de su aprobación en el pleno.<sup>16</sup> El resto de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tiene la facultad de turnar peticiones de reasignación de recursos a través de proposiciones con punto de acuerdo a la comisión de presupuesto, y la misma puede tomarlas o no en cuenta durante la elaboración del dictamen del presupuesto. Asimismo, los diputados que no formen parte de la Comisión de Presupuesto pueden asistir a las reuniones que esa Comisión convoca para la elaboración del dictamen pero sin posibilidad de voto.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Sobresale el que la reforma de la Ley Orgánica del Congreso de 1999 permita a las comisiones conferenciar con funcionarios de despacho del Ejecutivo. Asimismo, el Artículo 42 Fracción IX de la LFPRH contiene disposiciones similares que permiten a la Cámara solicitar información a la Secretaría de Hacienda. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, disponible en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, (consultada en julio de 2007).

<sup>16</sup> La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>17</sup> *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*

Cabe destacar que, desde 1999, las comisiones pueden solicitar información y citar a comparecer a funcionarios de despacho del Ejecutivo a lo largo de todo el ciclo presupuestario, lo que les permite tomar decisiones con mayor información dentro de sus respectivos ámbitos de monitoreo durante el proceso de discusión del presupuesto. A partir de 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece además que la Comisión de Presupuesto debe establecer mecanismos de participación de las comisiones en el proceso de discusión del presupuesto. Sin embargo, dado que no están formalmente establecidos esos mecanismos, y que esa Comisión es el órgano jurídicamente habilitado para aprobar el dictamen, el trabajo del resto de las comisiones es susceptible de no ser tomado en cuenta a menos que las comisiones emprendan un exitoso trabajo de cabildeo al interior de la Cámara y, sobre todo, tengan eco en las prioridades alcanzadas en el proceso de deliberación de los grupos parlamentarios en la Junta de Coordinación Política. En suma, la normatividad faculta a la Comisión de Presupuesto para elaborar a su discreción el dictamen.

El monopolio que tiene la Comisión de Presupuesto en la discusión y en la toma de decisiones representa un problema porque limita el trabajo de monitoreo y control por parte del resto de las comisiones a pesar de que éstas son las instancias indicadas para la discusión, pues su conformación corresponde con la división de la administración pública y sus líneas temáticas.<sup>18</sup> Esta concentración también abre una puerta a la opacidad, al permitir que los diputados de la Comisión de Presupuesto realicen cambios presupuestales de último momento no aprobados por el Pleno y fuera del marco de política pública establecido, como ha ocurrido en el pasado.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Nuestro sistema de comisiones permanentes que en la LX Legislatura asciende a 43 es mixto, pues existen comisiones que se corresponden con la división de la administración pública federal y otras que tienen ejes temáticos de monitoreo como género y derechos humanos. La excesiva pluralidad de comisiones en el Congreso mexicano ha sido criticada en la academia, por contribuir a la dispersión del trabajo legislativo. En B. Nacif, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, Documento de trabajo número 116, CIDE, México, 2000 y M.A. Casar, *Op. Cit.*

<sup>19</sup> G. Gozzo, *Caso Provida: cuentas Pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.



Aunque es innegable que los diputados han logrado cambios significativos en el presupuesto en favor de la ciudadanía,<sup>20</sup> ésta es apenas una práctica incipiente en el Congreso que puede ser mejorada a través de pequeños cambios normativos internos, relacionados con el abatimiento del monopolio de la Comisión de Presupuesto sobre el dictamen y el fortalecimiento de las prácticas de monitoreo permanente de las políticas públicas desde las comisiones a lo largo del ciclo presupuestario.

El trabajo de monitoreo de la política pública que hacen las comisiones, y su vinculación con la discusión y aprobación del presupuesto, son un elemento fundamental, cada vez más reconocido, de un sistema de evaluación del desempeño en diferentes sistemas parlamentarios.<sup>21</sup> Esta dinámica es aún incipiente en nuestro país, y está fuera del debate actual en el Congreso sobre el sistema de evaluación de desempeño.<sup>22</sup>

Ha sido documentado de manera sencilla cómo en el papel y en la práctica el proceso de *oversight* o vigilancia congresional de la política pública en México se encuentra invertido: es la Auditoría Superior de la Federación y su órgano técnico de dictamen (la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación), quien tiene legalmente mayores atribuciones al ser responsables de evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas y no las comisiones de la Cámara.<sup>23</sup> Si bien la información acerca de la legalidad en el cumplimiento de objetivos de gasto que produce este órgano es vital para la toma de decisiones en las comisiones de la Cámara de Diputados, es de destacar que el órgano técnico sea el principal responsable, sin que las comisiones jueguen un papel relevante en la evaluación de la política pública. A pesar de que desde 1999 la Ley Orgánica del Congreso establece que las comisiones tienen formalmente funciones de evaluación y control de política pública, constitucionalmente esta función recae en el órgano fiscalizador. Así, la normatividad tiende a relegar el trabajo de monitoreo y control que hacen las comisiones.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Esto está documentado en J. Cepeda et. al., *OP. Cit* y en D. Dávila Estéfan y L. Caballero Sosa, *La negociación presupuestal en perspectiva: retos para la LX Legislatura*, Documento de trabajo, diciembre de 2006.

<sup>21</sup> A. Lujambio et. al., *Op. Cit*.

<sup>22</sup> En 2007 de manera paralela a la discusión de la propuesta de la reforma fiscal el Ejecutivo envió a Cámara de Diputados una propuesta de evaluación del desempeño que se concentra en el Consejo Nacional de Evaluación e incorpora de manera parcial al órgano técnico de Control de la Cámara de Diputados y prácticamente excluye a las comisiones.

<sup>23</sup> La reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978 faculta a este órgano para evaluar el cumplimiento de objetivos de política pública. *Loc, cit*.

<sup>24</sup> *Loc. Cit*.

Sin duda, la reforma constitucional de 1999 fortaleció el importante trabajo de la revisión de la legalidad en el ejercicio del gasto de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y favoreció el desarrollo de capacidades técnicas del Congreso, pero excluyó el trabajo de monitoreo permanente de la política pública de las comisiones legislativas en el proceso de discusión presupuestal.

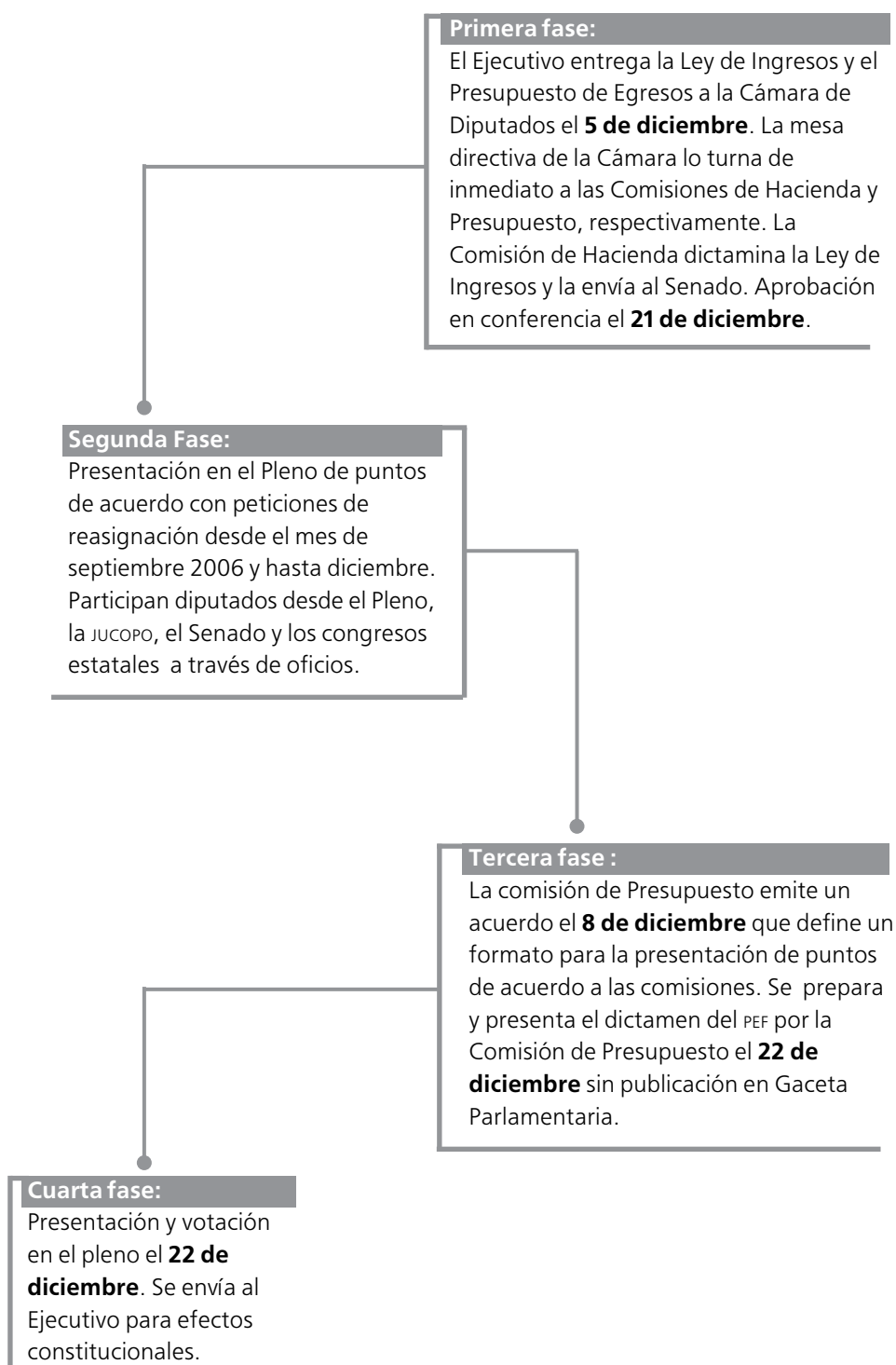
En síntesis, durante la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados, el ejercicio de reasignación presupuestal está desvinculado del análisis más fino de la política pública y sus impactos. Esto deriva en que la toma de decisiones excluye todo el potencial que tiene esta instancia legislativa para ejercer su función de control y evaluación del Ejecutivo de manera cabal. Es fundamental entonces que se analicen las diferentes propuestas y mecanismos para la participación del Congreso en el Sistema de Evaluación del Desempeño que incluya el trabajo constante de las Comisiones, de una manera conveniente y factible en nuestro sistema parlamentario.

#### **2.1.2. Las modificaciones al PEF y su relación con los acuerdos de los órganos de poder en 2007**

El proceso de la negociación presupuestaria de las LVIII, LIX y el del primer año de la LX Legislatura fue jerárquico debido a la concentración de poder que permite el marco jurídico existente.

A continuación se documentará y argumentará con evidencia de la negociación presupuestal 2007 los problemas más recurrentes del proceso, describiendo cada una de sus fases con base en el Diagrama 1.

**Diagrama 1. Las fases de la negociación presupuestaria 2007 en la Cámara de Diputados**



### Primera fase

La aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en abril de 2006, modificó el entorno legal de la negociación del presupuesto al establecer nuevas reglas y límites. Dos de las más importantes son la fórmula para establecer el precio de venta del petróleo,<sup>25</sup> que despolitizó una parte fundamental de la discusión de los ingresos, y el equilibrio presupuestario que obliga a los legisladores a cumplir con mayor rigor criterios de responsabilidad fiscal.

En primer lugar, es necesario afirmar que la Comisión de Hacienda logró establecer mecanismos y grupos de trabajo al interior, que la llevaron a determinar fuentes de ingreso distintas a la tradicional modificación del precio del petróleo. Su participación en la discusión del Paquete Económico 2007 se centró en proponer tres instrumentos:

1. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales para el ejercicio fiscal 2007 (miscelánea fiscal).
2. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.
3. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.<sup>26</sup>

Para cumplir con lo anterior, los integrantes de esa Comisión trabajaron a puerta cerrada durante varios días a fin de plantear alguna novedosa forma de recaudación tributaria.

---

<sup>25</sup> En oposición a la práctica legislativa vigente desde la publicación de la LFPRH en abril de 2006, la Cámara de Diputados tenía un margen de negociación en la determinación del precio internacional de la mezcla mexicana. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en abril de 2006, en el artículo 31, establece que el precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano será determinado por el precio de referencia que resulte del promedio de los siguientes componentes: a) El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación; y b) El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América. Y a) El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia; b) Un factor de 84%. Como resultado, el Ejecutivo Federal al elaborar la iniciativa de Ley de Ingresos, no puede establecer un precio de referencia que el que se prevé en este artículo, ni la Cámara de Diputados puede modificarlo. En LFPRH, *Op. Cit.*

<sup>26</sup> Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, *Informe de actividades correspondiente al periodo del 1 de septiembre de 2006 al 28 febrero de 2007*, en Gaceta Parlamentaria, número 2226, martes 3 de abril de 2007, disponible en línea: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, (consultado en abril de 2007).

Su primera intención fue fijar un impuesto a los refrescos que permitiera mayores ingresos tributarios. No obstante, ante el descontento y el reclamo de algunos partidos políticos y ante la presión de las industrias refresqueras, descartaron esa posibilidad y decidieron generar los ingresos necesarios para hacer frente a los egresos mediante la utilización de recursos excedentes del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros. Es decir, no se pudo modificar la práctica de años anteriores, con la cual los gastos gubernamentales se financian con una fuente no renovable: los ingresos petroleros.

Si bien el Presupuesto de Egresos se discute y aprueba únicamente en la Cámara Baja, la Ley de Ingresos debe ser aprobada también por el Senado de la República. El dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda en San Lázaro fue aprobado por unanimidad en el Pleno y pasó al Senado para su revisión. Los senadores miembros de la Comisión de Hacienda consideraron pertinentes hacer cambios antes de aprobarlo, mismos que discutieron en conferencia con sus contrapartes en la Cámara de Diputados, y con ello se logró la comunicación y colaboración adecuada para que finalmente se aprobara la Ley Ingresos de la Federación el 21 de diciembre de 2006.<sup>27</sup>

Una vez establecidos los ingresos podían discutirse y aprobarse los egresos, pero la negociación no sería tan fácil ni consensuada.

De este modo, aunque la primera negociación presupuestaria de la LX Legislatura demostró la disposición de los grupos parlamentarios para llegar a acuerdos, también dejó clara la falta de oportunidad y transparencia para el trato de muchos asuntos presentados por los diputados a nivel individual en el Pleno y desde las comisiones.

---

<sup>27</sup> Una descripción breve de esta negociación puede verse en: Cámara de Diputados, *Aprueban por unanimidad ley de ingresos*, Boletín 516, 12 de diciembre de 2006, disponible en línea: [http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2006\\_2006/012\\_diciembre/21\\_21/0516\\_aprueban\\_por\\_unanimidad\\_ley\\_de\\_ingresos](http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/005_comunicacion/a_boletines/2006_2006/012_diciembre/21_21/0516_aprueban_por_unanimidad_ley_de_ingresos), (consultada en febrero de 2007).

### Segunda Fase

Esta fase comprendió el trabajo de cabildeo y petición de reasignaciones por parte de los diputados desde el pleno y las comisiones, el Senado y los congresos estatales a través de oficios y la Junta de Coordinación Política.<sup>28</sup>

A lo largo del primer periodo ordinario de sesiones de la LX Legislatura, se turnaron a la Comisión un total de 330 propuestas relacionadas con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007. Del total de estas propuestas, 35 corresponden a peticiones de particulares y 295 a proposiciones con punto de acuerdo, de las cuales 58 fueron presentadas por congresos locales de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 75 provienen del Senado de la República; y 162 fueron emitidas por legisladores integrantes de la Cámara de Diputados.<sup>29</sup> Esta relación permite configurar un primer mapa de actores en la negociación presupuestaria. La tabla 2 muestra los temas más recurrentes en los puntos de acuerdo.

En primer lugar figuran los rubros de educación y entidades federativas.<sup>30</sup> La mayoría de los puntos de acuerdo para educación incluyeron solicitudes de recursos para las universidades públicas, lo cual, si bien ha sido una constante a lo largo de los presupuestos monitoreados desde la LVIII Legislatura, se acentuó este año por los fuertes recortes que el Ejecutivo planteó en el Proyecto de Presupuesto que entregó el 5 de diciembre de 2006 a la Cámara.

---

<sup>28</sup> Vale la pena aclarar que en 2007 el proyecto de Presupuesto que presentó al Ejecutivo llegó a la Cámara después del comienzo de la presentación de puntos de acuerdo por parte de los diputados, pues así está establecido constitucionalmente para los años en que hay elecciones.

<sup>29</sup> Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, *Dictamen Negativo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por el que se consideran atendidas todas las Proposiciones con Punto de Acuerdo relacionadas con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007, aprobado por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación*. El dictamen tiene fecha del 22 de febrero de 2007, sin embargo, fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del 16 de abril de 2007, disponible en línea: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, (consultado en abril de 2007). En este dictamen no se desglosan los puntos de acuerdo presentados por particulares.

<sup>30</sup> Aunque el rubro con mayor número de puntos de acuerdo es "otros" incluye un amplio abanico de propuestas que por su especificidad no pueden ser clasificadas en ninguna otra categoría.

Tabla 2. Puntos de acuerdo por tema

Tema	Puntos de Acuerdo
Educación	36
Entidades federativas	36
Carreteras y comunicaciones	26
Campo y agro	24
Agua	17
Salud	17
Desarrollo social	16
Medio ambiente	16
Programas	8
Cultura	6
Género	6
Turismo	5
Pensiones	4
Excedentes petroleros	3
Ciencia y tecnología	2
Seguridad	2
Organismos autónomos	1
Otros*	70
<b>Total</b>	<b>295</b>

\*En esta categoría se incluyen temas como migrantes, ex braceros, más de un tema en un solo punto de acuerdo, austeridad presupuestal, subsidios, entre muchos otros

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública publicados en la Gaceta Parlamentaria del 16 de abril de 2007.

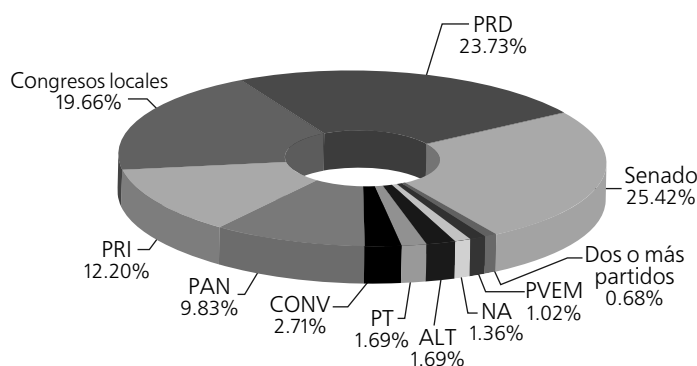
Enseguida se aprecia el interés evidente de los legisladores en los recursos para las entidades federativas con fines diversos. Se corrobora que los legisladores no sólo responden a intereses de sus partidos, sino también actúan en función de los estados que representan. En el rubro “entidades federativas” se agruparon todas las proposiciones que solicitaron recursos para el ramo 33, concretamente para el Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública y el Fondo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas (antes llamado PAFEF).

Los rubros de carreteras y comunicaciones, así como campo y agro, también fueron de los más recurrentes en las proposiciones con punto de acuerdo, como en años anteriores, con frecuencia relacionados de manera directa con las promesas de campaña de los diputados electos. Asimismo, ambos son temas vitales para el desarrollo económico y productivo de las entidades federativas.

Los rubros de menor interés para los legisladores fueron organismos autónomos, seguridad, ciencia y tecnología, y excedentes petroleros con 1, 2, 2 y 3 puntos de acuerdo, respectivamente.

Con base en los puntos de acuerdo presentados, es interesante analizar no sólo los temas de interés de los nuevos legisladores, sino también la cantidad de ellos que presentó cada partido político. En la base de datos de puntos de acuerdo, elaborada a partir de la información publicada por la Comisión de Presupuesto, no sólo se incluyen los puntos de acuerdo de los diputados, sino también aquellos enviados, mediante oficios, por el Senado y por los Congresos locales. En la siguiente gráfica pueden observarse qué porcentaje de los puntos de acuerdo presentaron cada uno de los partidos, los congresos locales y el Senado.

**Gráfico 1. Puntos de acuerdo por su origen: grupos parlamentarios en Cámara Baja, Congresos Locales y Senado**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública publicados en la Gaceta Parlamentaria del 16 de abril 2007.

Centrando la atención en los diputados que sometieron puntos de acuerdo, vemos que un porcentaje significativo pertenece al grupo parlamentario del PRD (23.7 por ciento), la segunda mayoría en la Cámara de Diputados. Le sigue el PRI (12.2 por ciento) y luego, aún a pesar de ser la primera mayoría en ese recinto legislativo, encontramos que tan sólo 9.8 por ciento de las peticiones de recursos corresponden al PAN.



Una posible explicación a este comportamiento es que el PRD y el PRI, siendo los partidos de oposición, se ven obligados a emplear todos los recursos legislativos posibles a fin de garantizar que sus intereses (en la medida de lo posible) y los de su electorado se vean plasmados en el Presupuesto. También podríamos concluir que la escasa actividad del grupo parlamentario del PAN responde al hecho de que pertenece al mismo partido que el jefe del Ejecutivo y, por lo tanto, su agenda ya está cubierta en las propuestas que éste hace llegar a la Cámara. Destaca que casi no hay puntos de acuerdo impulsados por dos o más partidos, pues apenas 0.7 por ciento fueron presentados de esta manera. Esto sugiere que, aún si hay temas de coincidencia para los intereses de los grupos parlamentarios (véase Tabla 3), el trabajo que se requiere para impulsar un punto de acuerdo colectivo es casi inexistente.

En este sentido, es de gran interés agrupar los puntos de acuerdo presentados por los ocho partidos políticos que conforman los grupos parlamentarios en San Lázaro, de acuerdo con los temas más recurrentes en los cuales se enfocaron. La Tabla 3 muestra los resultados.

De acuerdo con los datos obtenidos, es claro que Alternativa, Nueva Alianza y el PT centraron su atención en la educación; Convergencia, por su parte, priorizó, con igual número de puntos de acuerdo, desarrollo social, género y entidades federativas; el PAN, con un total de 3 puntos de acuerdo para ambos rubros, destacó su preocupación por el presupuesto de las entidades federativas y las carreteras y comunicaciones. El PRD y el PRI hicieron hincapié en otorgar recursos suficientes para las entidades federativas, y las carreteras y comunicaciones, respectivamente. Como era de esperarse, el PVEM priorizó el medio ambiente, aunque no fue el partido que presentó más puntos de acuerdo sobre el tema. Por último, Alternativa y Nueva Alianza emitieron un punto de acuerdo conjunto que solicitó recursos para carreteras y comunicaciones, mismo que agrupamos en la categoría de dos o más partidos proponentes; el otro punto de acuerdo emitido por dos o más partidos muestra que los coordinadores de los ocho grupos parlamentarios se preocuparon por la falta de recursos para la ciencia y la tecnología en México.

Tabla 3. Puntos de acuerdo presentados por partido, por tema prioritario

Tema	PRD	PRI	PAN	Conv	ALT	PT	Dos o más partidos	NA	PVEM	Total		No. de partidos que presentaron punto de acuerdo en el tema
										No.	%	
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>36</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>162</b>	<b>100%</b>	
Entidades Federativas	8	6	3	2	1	1				21	13%	6
Educación	3	3			2	2		1		11	7%	5
Carreteras y Comunicaciones	7	7	3				1			18	11%	4
Medio Ambiente	6	1	2						1	10	6%	4
Salud	5	3	1	1						10	6%	4
Campo y Agro	3	6	1			1				11	7%	4
Agua	7	2	2							11	7%	3
Género	1			2	1					4	2%	3
Cultura		1	1			1				3	2%	3
Desarrollo Social	4			2						6	4%	2
Pensiones	2		2							4	2%	2
Turismo	2									2	1%	1
Seguridad	1									1	1%	1
Ciencia y Tecnología							1			1	1%	1
Otros	21	7	14	1	1		1	3	1	49	30%	8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública publicados en la Gaceta Parlamentaria del 16 de abril 2007.

En conclusión, la tabla permite observar que existen dos grandes temas de consenso, al menos en los puntos de acuerdo presentados, entre el partido en el gobierno y los dos principales partidos de oposición: entidades federativas, y carreteras y comunicaciones.<sup>31</sup> Podría hacerse la siguiente lectura: 1) en todos los temas —excepto en turismo y seguridad— más de un partido mostró interés. 2) los temas en que más partidos mostraron interés —cada uno por separado— fueron, en orden de importancia, entidades federativas (6 partidos), educación (5 partidos), y carreteras, medio ambiente, salud, campo y agro (4 partidos cada tema). Estos datos permiten constatar que aunque existen temas que coinciden en la agenda de los partidos, no se trabajan de manera conjunta, posiblemente por razones ideológicas y porque las divisiones partidistas condicionan el accionar parlamentario.

Esta tendencia sin duda refleja un clima de pluralidad partidista que coexiste con una gran cantidad de propuestas. Si atendemos a los temas en que más de cuatro partidos presentaron proposiciones con punto de acuerdo, seis temas concentran la mitad de ellas y en estos temas cuatro o más partidos presentaron puntos de acuerdo: entidades federativas, educación, carreteras y comunicaciones, medio ambiente, salud, campo y agro. En abril de 2007, es decir, cuatro meses después de aprobado el presupuesto, la Comisión de Presupuesto desechó la relación de puntos de acuerdo relativos al presupuesto 2007 por considerarlos atendidos en el dictamen del presupuesto. El vacío de información legislativa entre estas propuestas y el dictamen final del presupuesto es notable y sugiere, dados los mismos testimonios de integrantes de la Comisión, que el resultado de la negociación presupuestaria también estuvo determinado por otros factores, como los acuerdos de la JUCOPO, más que por los puntos de acuerdo.

---

<sup>31</sup> Las propuestas en torno a carreteras y comunicaciones y entidades federativas no necesariamente se refieren al mismo tramo carretero o al mismo Estado. Tampoco la propuesta de distribución de recursos a las entidades fue igual en todos los casos.

Por tanto, es necesario incluir en el análisis del proceso formal de la negociación los puntos de acuerdo presentados por la Junta de Coordinación Política.<sup>32</sup> El mandato de la JUCOPO es la representación de las fracciones parlamentarias en un órgano colegiado que define cuáles son las prioridades de discusión del periodo legislativo.<sup>33</sup> En diciembre, la Junta de Coordinación Política solicitó la asignación de recursos para:

- Ramo 33, concretamente para el Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública.
- Crear un fondo para modernizar el registro civil municipal y los sistemas catastrales, además de solicitar a PEMEX que provea a los municipios de asfalto AC-20.
- Incrementar en el Presupuesto Federal 2007 las previsiones para mejorar la seguridad en las zonas aledañas a la Cámara de Diputados. En este mismo acuerdo, publicado el 18 de diciembre de 2006 y aprobado al día siguiente, la JUCOPO exhorta al Distrito Federal a ejercer eficientemente dichos recursos.
- Otorgar más recursos para el rubro Ciencia y Tecnología (publicado el 19 de diciembre de 2006)
- No asumir la reducción de recursos planteada por el Ejecutivo en el rubro de Educación Superior, incrementando las partidas asignadas.

Asimismo, exhortó, mediante un acuerdo emitido el 12 de diciembre, a las comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado a trabajar en conferencia a fin de desahogar los asuntos de su competencia en cuanto al Paquete Económico 2007.

Los puntos de acuerdo presentados por los legisladores, los congresos de los estados y el Senado quizás tuvieron algún impacto directo en la reasignación de recursos que se hizo en la Comisión de Presupuesto. Sin embargo, los temas en los cuales la Junta de Coordinación Política destacó la necesidad de aportar una mayor cantidad de dinero fueron precisamente algunos de los cuales recibieron una asignación más significativa. Asimismo, el exhorto que ésta hizo a las comisiones de Hacienda para trabajar en conferencia en la aprobación de los elementos del Paquete Económico coincidió con la rápida aprobación de la Ley de Ingresos en ambas cámaras.

---

<sup>32</sup> Vale la pena apuntar que no todos los puntos de acuerdo emitidos por la JUCOPO están contenidos en las 295 proposiciones con punto de acuerdo desglosadas en el dictamen negativo de la Comisión, y los obtuvimos mediante una búsqueda en la Gaceta Parlamentaria. Ignoramos si estos puntos de acuerdo están incluidos en las 35 peticiones de particulares que se mencionan pero no se desglosan en el dictamen.

<sup>33</sup> Ver nota al pie de página número 3.

Esto sugiere que las decisiones durante la negociación del Presupuesto de Egresos de 2007 se tomaron de manera jerárquica, y no necesariamente se toma en cuenta el trabajo de formulación de propuestas desde las comisiones.

### **Tercera fase**

El 8 de diciembre de 2006, la Comisión de Presupuesto emitió un acuerdo inédito, basado en las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que estableció el tiempo y la forma en que las propuestas de modificación al PEF debían entregarse a dicha Comisión por parte de las demás comisiones ordinarias. Si bien en un apartado posterior de este documento se describe de manera más detallada, aquí conviene destacar que limitó las peticiones de reasignación a propuestas aprobadas por la mayoría de los miembros de una comisión, dejando fuera, por lo tanto, los puntos de acuerdo presentados hasta entonces. Asimismo, cabe apuntar que, quizá por la premura del tiempo, a diferencia de otros años donde no existió un acuerdo como el anteriormente mencionado, la Comisión de Presupuesto no celebró formalmente reuniones de comisiones unidas con las comisiones ordinarias interesadas en hacer modificaciones al Proyecto de Presupuesto. La celebración de éstas es una condición para incidir de manera efectiva en el dictamen.

A continuación, se presentan los principales cambios logrados a nivel administrativo, durante la fase de elaboración del dictamen por parte de la Comisión de Presupuesto. Las modificaciones totales fueron por 26 mil 37 millones 800 mil pesos, es decir, casi 1.2 por ciento más recursos que la propuesta inicial del Ejecutivo. Los cambios más sustanciales se dieron en los ramos relacionados con el gasto federalizado, particularmente las Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios, y el ahora Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), las secretarías de Comunicaciones, Agricultura y Educación, entre otros ramos administrativos que se muestran en la tabla siguiente, con las reasignaciones netas respectivas.

**Tabla 4. Modificaciones más importantes al PEF 2007 (en pesos)**

Ramo	Monto
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	20,421,263,434.00
Comunicaciones	11,604,500,000.00
Agricultura	10,521,200,000.00
Educación	9,557,300,000.00
Desarrollo Social	7,482,368,380.00
Medio Ambiente	6,644,200,000.00
Participaciones	4,851,420,912.00
Hacienda	3,980,100,000.00
Previsiones y Aportaciones para sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	3,523,800,000.00
Economía	1,384,131,620.00
Salud	1,123,300,000.00
Reforma Agraria	737,500,000.00
PAFEF	457,041,999.00
Tribunales Agrarios	200,000,000.00
Turismo	75,000,000.00
Energía	67,000,000.00
Tribunal Federal de Justicia Fiscal	50,000,000.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2007, en Gaceta Parlamentaria del 5 de diciembre de 2006, disponible en línea: <http://gaceta.diputados.gob.mx>, también con datos del dictamen de Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, en Gaceta Parlamentaria del 23 de diciembre de 2006.

Tanto los ramos beneficiados como los recortes continúan con la misma tendencia de modificaciones de las dos legislaturas anteriores.<sup>34</sup>

Como se observa, la composición temática de los puntos de acuerdo (expuestos en la Tabla 2) coincide con las reasignaciones monetarias mostradas en la Tabla 4. Si se comparan los cambios totales en los montos, realizados al presupuesto durante el proceso de negociación, con las peticiones hechas por los legisladores a través de puntos de acuerdo entre septiembre y diciembre de 2006, se aprecia a simple vista su coincidencia temática. Sin embargo, el recurso del punto de acuerdo no explica por sí solo los cambios al presupuesto, y no garantiza que las reasignaciones de partidas solicitadas sean incluidas automáticamente en el dictamen final.

<sup>34</sup> J. Cepeda et. al., *Op. Cit.*

El que sea efectivo o no depende del cabildeo del diputado o comisión con la Comisión de Presupuesto, el apoyo que reciba de los órganos de poder como la Junta de Coordinación Política, y también de sus fundamentos legales y presupuestarios. La información sobre las dos primeras variables es imperfecta. Sobre los fundamentos legales y presupuestarios la información legislativa permite rastrear, aunque con limitaciones, dicha causalidad.<sup>35</sup> En todo caso, la información de primera mano de la Comisión manifiesta que aproximadamente 90 por ciento de los puntos de acuerdo no estuvo bien fundamentado y, por lo tanto, fue desechado.<sup>36</sup>

Existe un gran vacío de la información entre los puntos de acuerdo de los diputados y el resultado final del dictamen, en tanto no podemos definir con precisión si dichos puntos de acuerdo fueron en verdad incluidos en las preocupaciones centrales de la Comisión<sup>37</sup> y el dictamen final. En general, se observa que el dictamen presenta consideraciones muy generales que no permiten hacer una asociación entre el trabajo de cabildeo de los diputados durante la negociación y el dictamen final.

---

<sup>35</sup> Se presentó una solicitud de información a la Comisión de Presupuesto de la relación de todos los asuntos recibidos por la Comisión de Presupuesto, incluidos los puntos de acuerdo recibidos durante la negociación presupuestal. Sin embargo no se entregaron los puntos de acuerdo, bajo el argumento de que los mismos se publicaron en Gaceta en abril de 2007. Es de resaltar que la relación de puntos de acuerdo publicados ese mes no coincide en absoluto con la que apareció en gaceta parlamentaria durante los meses de septiembre a diciembre. El oficio de solicitud se entregó a la Comisión de Presupuesto el 16 de abril de 2007.

<sup>36</sup> Entrevista con staff técnico de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, enero de 2007.

<sup>37</sup> Las prioridades de la Comisión en lo referente al Presupuesto 2007 están contenidas en las consideraciones generales del Dictamen del 22 de diciembre del 2006. Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, *Op. Cit.*

**Cuarta fase****Votación del dictamen de Presupuesto en el Pleno**

El dictamen con proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007 fue aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 449 votos en pro, 20 en contra y 5 abstenciones, el viernes 22 de diciembre de 2006.

Asimismo, durante su discusión y aprobación se hicieron 57 reservas, con propuestas de adición, modificación y eliminación. Únicamente se aprobaron tres de ellas:

- Adición de un transitorio nuevo, relativo a adultos mayores, propuesto por el diputado Víctor Varela López.
- Adición al Anexo 20, sobre equidad de género, propuesta por el diputado Francisco Javier Calzada Vázquez.
- En lo particular el Anexo 21-A (sobre cultura) reservado, con las adiciones y modificaciones aceptadas por el Pleno.

Fuente: Gaceta Parlamentaria, número 2158-III, viernes 22 de diciembre de 2006 y versión estenográfica de la sesión del 22 de diciembre de 2006, disponible en línea: <http://cronica.diputados.gob.mx/>, (consultada en julio de 2007).

Como se lee en el cuadro anterior, durante la votación la posición del Pleno respecto al dictamen en lo general fue casi uniforme: se aprobó con 449 votos a favor, sólo 20 en contra —todos del PRD—, y cinco abstenciones, de las cuales cuatro fueron del PRD y una de Alternativa. Incluso para la aprobación de los artículos del dictamen reservados para su discusión en lo particular, la votación fue unánime. Salvo en el caso del anexo 21 A reservado sobre ampliaciones del programa carretero e infraestructura portuaria, que fue votado mayoritariamente en contra en el Pleno, el resto de las reservas, tales como el programa de adultos mayores y previsiones sobre equidad de género, fueron aprobados casi unánimemente. Esta votación refleja sin duda la voluntad de los partidos de respetar los acuerdos previamente tomados.

El siguiente cuadro muestra los asuntos que los diputados reservaron y que no lograron obtener la mayoría por la afirmativa en la votación. Por lo tanto, fueron desechados y el dictamen quedó conforme a su versión original.



Sin embargo, el hecho de no haber obtenido la mayoría de votos para cambiar el articulado del dictamen no indica en absoluto que un asunto en reserva no sea importante, como fue el caso de la reserva para etiquetar debidamente los recursos destinados a la prevención del VIH, que no fue aprobado por el Pleno.<sup>38</sup>

**Tabla 5. Las reservas al dictamen del presupuesto 2007**

		Tema de las reservas	Partido
Reservas generales	35	Diversos: adultos mayores, atención a migrantes, reglas de operación de programas de vivienda e infraestructura agrícola, sueldos y salarios, supresión de pensiones a ex presidentes, combate a tortura, universidades indígenas, entidades de control presupuestario directo, refinería de Salina Cruz, reservas actuariales del IMSS y seis artículos transitorios	Presentó Secretario diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo las reservas sustentadas por el PRD
Reservas particulares	22	19 Diferentes programas con enfoque de género 3 Atención y prevención VIH	Presentó Maricela Contreras (PRD) y diversos grupos parlamentarios
<b>Número total de reservas</b>	<b>57</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de la versión estenográfica de la sesión del 22 de diciembre de 2006, disponible en línea: <http://cronica.diputados.gob.mx/>, (consultada en julio de 2007).

<sup>38</sup> La Comisión de Grupos Vulnerables, tras asesorarse por expertos en la materia, elaboró una propuesta de reasignación de recursos a favor de una mayor prevención del VIH. Ésta no fue considerada por la Comisión de Presupuesto en la elaboración del dictamen y, posteriormente, el diputado que la defendió en tribuna, no logró su inclusión.

Esta última fase del proceso de negociación presupuestaria es el más dinámico y participativo, es una oportunidad para la presentación de reservas por parte de los legisladores y la concertación de acuerdos.

Sin embargo, aunque el Pleno tiene un papel decisivo en la aprobación de los cambios y reservas de los diputados al dictamen emitido por la Comisión de Presupuesto, los acuerdos entre las dirigencias de los partidos y la disciplina partidista definieron la votación del presupuesto 2007: sólo tres reservas, de las 57 presentadas, fueron integradas al dictamen durante su discusión en el Pleno.

El Presupuesto fue aprobado así por el Congreso y pasó al Poder Ejecutivo para efectos constitucionales. El decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 28 de diciembre de 2006.

En resumen, el proceso de negociación presupuestaria 2007 se ajustó a las disposiciones de la LFPRH<sup>39</sup> y se evitó, en la medida de lo posible —por el limitado tiempo para la negociación— el enfrentamiento entre grupos parlamentarios gracias a la coincidencia temática de las propuestas presupuestarias y a los acuerdos alcanzados por los partidos políticos en la Junta de Coordinación Política, contrario a lo que se esperaba dado el escenario político en el que se conformó la LX Legislatura. Sin embargo, esto favoreció la concentración de poder y acentuó la asimetría de información entre la Comisión de Presupuesto y las demás comisiones ordinarias, en comparación con Legislaturas anteriores. La siguiente sección detalla este último asunto.

---

<sup>39</sup> Estos tiempos fueron sumamente cortos, pues se trató del primer año de ejercicio de una Legislatura, donde se le da a la Cámara de Diputados tan solo unas semanas para cumplir con su tarea de aprobación del presupuesto.

## 2.2. Asimetría en el manejo de la información

La publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el último año de la LIX Legislatura supuso una curva de aprendizaje para los diputados no integrantes de la Comisión de Presupuesto que dificultó a las comisiones una participación efectiva en el proceso de negociación en el primer año de la LX Legislatura, así como una brecha informativa. Este apartado describe esta situación.

En primer lugar, la brecha informativa entre la Comisión de Presupuesto y el resto está relacionada con los requerimientos más complejos que a partir de ahora exige la nueva ley para hacer cualquier propuesta de modificación.

Entre estos requerimientos destaca la imposibilidad de realizar reasignaciones de un ramo administrativo a otro, es decir, las modificaciones debían tomar en cuenta el techo presupuestal de cada rama administrativa o, en su defecto, señalar la fuente de ingresos fiscales adicionales para la propuesta.<sup>40</sup>

La asimetría de información estuvo marcada, en el primer año de la Legislatura, por la falta de conocimiento del nuevo marco jurídico del Presupuesto en México entre el cuerpo legislativo, especialmente la LFPRH. Los legisladores, particularmente no miembros de la Comisión de Presupuesto y las comisiones interesadas, no tuvieron una capacitación que les permitiera conocer con antelación la forma en la que podían realizar cambios durante la negociación presupuestal. Ni la Comisión de Presupuesto, ni los grupos parlamentarios prepararon documentos y sesiones de capacitación para los legisladores no miembros de la Comisión acerca de la nueva Ley. La CPyCP sólo preparó un curso de capacitación para sus integrantes.<sup>41</sup> Este hecho favoreció el clima de asimetría informativa ya existente entre esa Comisión y el resto.

La Comisión de Presupuesto solamente organizó un seminario-taller acerca de la nueva Ley Federal de Presupuesto para capacitar a sus integrantes, pero dejó fuera al resto de las demás comisiones. Por si esto fuera poco, el acuerdo que tomaría la CPyCP, para que las propuestas de modificación de los legisladores que recibiera reflejasen las disposiciones de esta ley, acentuaría la asimetría.

---

<sup>40</sup> *Loc. Cit.*

<sup>41</sup> En la ciudad de Zacatecas durante el mes de noviembre.

De acuerdo al testimonio de diputados y staff parlamentario no integrantes de la Comisión de Presupuesto, durante la primera discusión presupuestal prevaleció un clima de centralización de la discusión que dificultó la interacción de las comisiones con la de Presupuesto. Asesores y diputados no integrantes de la Comisión revelaron que fue crucial para poder solicitar información a la Secretaría de Hacienda la pertenencia a dicha Comisión, y que inclusive algunas reuniones de la misma durante la discusión presupuestal no estuvieron abiertas al resto del cuerpo legislativo, tal como lo señala la Ley Orgánica del Congreso.

En entrevista, staff de la misma Comisión de Presupuesto señaló que alrededor de 90 por ciento de las peticiones presupuestarias turnadas a la comisión desde el Pleno no fueron tomadas en cuenta en el dictamen porque no cumplieron con los fundamentos legales de la LFPRH.

Por una parte, no especificaban la fuente de ingresos para cubrir las modificaciones propuestas y, por otra, la mayor parte de las comisiones no estableció prioridades en los asuntos planteados.<sup>42</sup> Dado que el resto de las comisiones de la Cámara no recibió una capacitación previa al proceso de discusión, resultó natural que la Comisión centralizara el proceso. El staff de la Comisión de presupuesto también afirmó que se tiene que trabajar el formato para puntos de acuerdo para que las propuestas puedan ser tomadas en cuenta en el futuro. Empero, también se señaló que la Ley Federal de Presupuesto contiene disposiciones que generan confusión y que pueden mejorarse.

Otro asunto que es importante documentar, de acuerdo con las personas entrevistadas, fueron los mecanismos informales de negociación en la comisión. Por ejemplo, comentaron que los gobernadores se apersonaron en la Comisión a exponer y respaldar sus proyectos y que también los secretarios técnicos de otras comisiones estuvieron presentes para resolver dudas sobre el formato de lo que debían presentar, de acuerdo al mecanismo de participación de las comisiones. Estas prácticas, implícitas en el proceso político de la negociación presupuestal, son un elemento que contribuye a la asimetría entre la Comisión de Presupuesto y el resto de las comisiones del Congreso al no existir mecanismos institucionales que aseguren trato igualitario a todas. En definitiva, los testimonios de los legisladores y su staff, junto con los exiguos cambios logrados en comparación a la cantidad de propuestas, sugieren la centralización de este proceso.

---

<sup>42</sup> Testimonio del Staff técnico de la Comisión de Presupuesto, enero de 2007.

En perspectiva, en la primera negociación presupuestaria de la LX Legislatura, la inexperiencia de los nuevos legisladores, sumada a la existencia de normas y prácticas que permiten el monopolio de la CPyCP en la discusión del presupuesto, redujeron sustantivamente la participación efectiva del resto de las comisiones. El acuerdo que tomaría con poca antelación la Comisión de Presupuesto, para exigir a las comisiones un formato de presentación de propuestas, reduciría aún más la capacidad de las comisiones de participar en la negociación y acentuaría la brecha informativa. El siguiente apartado detalla dicho acuerdo.

### **2.2.1. El acuerdo del 6 de diciembre de 2007 y sus implicaciones**

Para la negociación presupuestaria de 2007 la Comisión de Presupuesto emitió un acuerdo que limitó la participación del resto de las comisiones ordinarias, pues operó como un filtro para las propuestas específicas bajo el argumento de que no todas estaban sustentadas de manera adecuada, conforme a lo previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de mantener una disciplina fiscal y presupuestaria. Este mecanismo fue un intento para ordenar y agilizar la negociación, pero la premura del tiempo y las condiciones de asimetría de información que prevalecían al inicio de la legislatura resultaron en una mayor centralización del proceso.

Dicho instrumento, válido para el PEF 2007, titulado “Acuerdo que establece el mecanismo de participación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y las comisiones ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto de Egresos por sectores” fue tomado en la sesión plenaria de la Comisión del 6 de diciembre de 2006 y se presentó como uno de los objetivos prioritarios del trabajo de la Comisión para el primer año de trabajo. Se publicó en la Gaceta Parlamentaria dos días después.

Si bien el acuerdo permitió regular y ordenar el proceso de negociación, —sirviendo así de instrumento a la Comisión de Presupuesto para cumplir con la tarea que se le asigna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria— excluyó una gran parte de las solicitudes elaboradas por las comisiones legislativas.

El apartado Primero del primer párrafo del acuerdo estableció claramente que las comisiones debían entregar su documento de solicitud a más tardar el 18 de diciembre de 2006, a fin de que los grupos de trabajo en los cuales se subdividió el proceso de análisis presupuestario al interior de la CPyCP pudieran evaluarlo.

Aclaró también las condiciones de financiamiento para los aumentos a cada partida o la creación de nuevos egresos. Con esto se redujo el tiempo para el trabajo de las comisiones sobre los presupuestos sectoriales que les conciernen. En estricto sentido esto disciplinó y ordenó el trabajo.

No obstante, los apartados Segundo y Tercero, también del primer párrafo, condicionaron la aceptación de ajustes a los diferentes presupuestos sectoriales, aún si estuvieran correctamente planteados, a que hubieran sido discutidos y consensuados al interior de una comisión, comprobándolo con una hoja de firmas anexa. Asimismo, especificó claramente que no se tomaría en cuenta ninguna petición hecha por algún legislador a nivel individual.

Con el acuerdo publicado, todos los puntos de acuerdo presentados por legisladores a título individual o en pequeños grupos, así como aquellos presentados por el Senado o los congresos locales fueron desechados. De este modo, se redujeron aún más de lo que normativamente ya están reducidos los canales de participación de comisiones distintas a la de Presupuesto en la discusión de los egresos. En la mayoría de las Comisiones de legislaturas anteriores ha sido difícil lograr consensos y llegar a acuerdos sobre temas sensibles, incluido el Presupuesto. En la LX Legislatura, como se detalló en la primera sección de este documento, había un clima político de conflicto y confrontación entre las dos fracciones políticas más numerosas en San Lázaro y la propia repartición de las mesas directivas de las comisiones se tornó una tarea difícil. Por lo tanto, era casi imposible lograr impulsar proyectos de reasignación o asignación presupuestaria en tan poco tiempo y con muy poco consenso.

A pesar de lo anterior, de acuerdo con testimonios de staff legislativo y de algunos diputados,<sup>43</sup> hubo un pequeño número de propuestas entregadas en tiempo y forma a la CPyCP que probablemente hayan tenido impacto en el proyecto de presupuesto entregado por el Ejecutivo (decimos probablemente porque no hay información suficiente para cotejar aquella producida por las comisiones con el dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto). Otros testimonios recabados apuntan a que las solicitudes entregadas por comisiones ordinarias no se reflejaron en el dictamen y luego en el decreto de PEF 2007, situación que generó un descontento en la Cámara de Diputados.

---

<sup>43</sup> Durante los meses de enero y febrero realizamos entrevistas de campo a dos legisladores, dos secretarios técnicos de comisiones ordinarias y a dos miembros de staff técnico para conocer su experiencia en la negociación presupuestaria. Todas las entrevistas fueron anonimizadas para mantener el principio de confidencialidad.

En suma, la premura con que se tomó el acuerdo —aunque pretendió ser un instrumento para agilizar y ordenar la negociación— y la asimetría informativa redujeron significativamente la posibilidad de incidencia de otros legisladores y de otras comisiones en este primer proceso de negociación presupuestaria de la LX Legislatura.

Otro factor que afecta el cabal cumplimiento de la tarea legislativa de discusión y aprobación del gasto público es el flujo de información reducido e imperfecto entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados. A continuación se detalla este asunto.

### **2.2.2. Asimetría de la información entre Ejecutivo y Legislativo**

Es importante señalar que el clima de asimetría no se limita al interior de la Cámara: la complejidad de la información presupuestaria en la propuesta del Ejecutivo, aunada a la falta de información de los legisladores, especialmente aquellos fuera de la comisión de presupuesto, los pone en una situación de desventaja. La falta de permanencia legislativa inhibe el desarrollo del monitoreo constante de la política pública y su vinculación con el presupuesto. Que ello no suceda depende del trabajo de interlocución con el Ejecutivo, que los legisladores están legalmente facultados para hacer desde 1999, así como de la información oportuna y de calidad que éste entregue.

Algunos cambios en la normatividad presupuestaria, como la presentación de criterios generales de política macroeconómica<sup>44</sup> y los avances de gestión que el Ejecutivo debe entregar con antelación al Congreso, son dos elementos que han reducido la brecha de información. Sin embargo, en muchos casos, los legisladores cuentan con información muy limitada en el presupuesto acerca de los objetivos de política pública implícitos en las partidas presupuestales, y el que esta situación se revierta depende en gran medida de su propio trabajo de monitoreo e interlocución con el Ejecutivo.

Esta práctica de interlocución y exigencia de información tuvo la fortuna de ser observada ya en el primer año de la LX Legislatura en ámbitos específicos de política pública, y hay que destacar que estuvo acompañada del acuerdo entre los principales grupos parlamentarios. Esto permitió que el Ejecutivo replanteara su propuesta de recorte al sector educativo y de ciencia y tecnología, entre otros rubros.

---

<sup>44</sup> *Loc. Cit.*

Sin embargo, la actividad y prerrogativas de las comisiones en la discusión del presupuesto están sujetas legalmente a la anuencia de la Comisión de Presupuesto. La incidencia del trabajo presupuestario en las comisiones enfrenta, como se ha observado, diversas restricciones que impiden una negociación incluyente.

Valdría la pena preguntarse entonces ¿en función de qué se puede explicar el proceso de negociación del presupuesto en la Cámara de Diputados para 2007 de acuerdo con la información disponible?

La respuesta es que se hizo en función de la configuración política de la Cámara y de los acuerdos alcanzados por los órganos de mayor jerarquía como la Junta de Coordinación Política, mismos que lograron respaldar el trabajo de formulación de propuestas elaboradas desde las comisiones. Los cambios realizados en el Presupuesto 2007 reflejan en mayor medida los acuerdos alcanzados por la Junta y no los puntos de acuerdo y el trabajo del sistema de comisiones permanentes. En todo caso, los puntos de acuerdo que tuvieron eco estuvieron respaldados por la Junta de Coordinación Política.

En resumen, la enorme distancia en el manejo de información entre los dos poderes, es un elemento que restringe un ejercicio de contrapeso efectivo por parte del Legislativo durante la discusión del presupuesto. Asimismo, el peso de la JUCOPO, por encima de cualquier otra consideración en el proceso de negociación, es determinante para el respaldo y aprobación de las propuestas de cambio en el presupuesto. Si bien la normatividad vigente obliga al Ejecutivo a proporcionar toda la información que la Cámara necesite para cumplir con su responsabilidad presupuestaria, y ésta ha ejercido este derecho, el apoyo que le otorgan las Secretarías de Estado no siempre es óptimo ni oportuno.

Hay evidencia de que la situación que hoy impera, y que ha sido descrita en los apartados anteriores, ha generado descontento entre la población legislativa, razón por la cual hay propuestas interesantes acerca de cambios necesarios para subsanar estos vacíos. Estas iniciativas se documentan a continuación.



### 2.2.3. Diversas iniciativas buscan revertir el clima de la asimetría informativa

El trabajo de dictamen de la Comisión de Presupuesto fue monopolizado por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Del total de las 36 iniciativas de dictamen legislativo recibidas por la Comisión de Presupuesto al último día del primer año de ejercicio, sólo se dictaminó el PEF. Ello produjo que la tasa de dictamen legislativo en la comisión fuera mínima, de apenas **2.8 por ciento** de las iniciativas presentadas, muy inferior a **23 por ciento** correspondiente al mismo periodo de la legislatura pasada.

Denota una inconformidad con el clima de asimetría quizás que 24 de las 36 iniciativas presentadas intentan modificar diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada apenas en abril de 2006, relacionadas con el acceso a la información presupuestaria en el Poder Legislativo.

La falta de recursos humanos y técnicos y de tiempo suficientes para el desahogo de dictámenes, así como el hecho que la Comisión no contó formalmente con un secretario técnico hasta el 9 de diciembre, a pesar de la normatividad vigente,<sup>45</sup> son sólo algunos de los factores que explican la baja tasa de dictamen en el resto las iniciativas.

Asimismo, el bajo dictamen legislativo se explica en función de la complejidad de los temas en las iniciativas y sobre todo en las diferencias que suscitan la mayor parte de ellas entre los grupos parlamentarios, como se muestra en el análisis de los temas de las iniciativas por partido en esta sección.

#### El turno de iniciativas por partido

El grupo parlamentario que más iniciativas turnó a la Comisión de Presupuesto fue el grupo parlamentario del PRI, que concentró 50 por ciento de las iniciativas turnadas a la comisión con un total de 18 iniciativas, seguido por el PRD con 25 por ciento, y el PAN y el Partido Verde Ecologista de México, ambos con 11.1 por ciento. Esto sugiere que los dos partidos de oposición más significativos son quienes están produciendo un mayor trabajo legislativo, a fin de procurar sus intereses y los de su electorado mediante canales institucionales.

---

<sup>45</sup> Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.

**Tabla 6. Iniciativas de dictamen turnadas a la CPyCP por partido durante el primer año de ejercicio de la LX Legislatura**

Partido	Número de iniciativas	Porcentaje
PRI	18	50
PRD	9	25
PAN	4	11.1
PVEM	4	11.1
PANAL	1	2.8
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y solicitud de información a la comisión de presupuesto respondida el 16 de abril 2007.

### Los temas de las iniciativas

Una premisa del primer año de la LX Legislatura fue que una parte importante de los proyectos recibidos por la Comisión de Presupuesto buscaron subsanar los problemas relacionados con la asimetría de información durante la discusión del presupuesto y su análisis en comisiones. Se detectaron ya en el primer año de ejercicio de la Comisión once proyectos legislativos donde sobresalen, numéricamente: los temas de información en el presupuesto para una mejor lectura en la Cámara, la transparencia, los indicadores de desempeño tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos, entre otros. La mayor parte de estas iniciativas fueron presentadas de forma posterior a la negociación del presupuesto 2007 y, en algunos casos, podrían interpretarse como consecuencia del aprendizaje y como conclusiones sacadas a partir de negociación presupuestal, no sólo de esta legislatura, sino de tiempo atrás. Sin embargo, ninguna de ellas fue dictaminada en algún sentido (positivo o negativo).

La Tabla 7 permite ver la totalidad de los temas de las iniciativas que fueron presentados por los partidos que forman parte de la Comisión de Presupuesto. Se puede observar que dos de los temas más recurrentes entre las 36 iniciativas de dictamen presentadas a la Comisión de Presupuesto estuvieron relacionados con los problemas de asimetría de información presupuestaria en Cámara de Diputados expuestos a lo largo de este documento.

Tabla 7. Temas de las iniciativas presentadas durante el primer año

Tema	PRI	PAN	PRD	PVEM	Total
Recursos Entidades Federativas	6	0	3	0	<b>9</b>
Transparencia y Rendición de Cuentas en el PEF*	4	0	3	0	<b>7</b>
Sistema integral de evaluación del desempeño	2	0	1	1	<b>4</b>
Presupuesto agrícola	1	0	1	1	<b>3</b>
Distribución de ingresos excedentes	2	0	1	0	<b>3</b>
Presupuesto enfoque de género	1	1	0	0	<b>2</b>
Impacto presupuestario	2	0	0	0	<b>2</b>
Fiscalización recursos federales	0	0	1	1	<b>2</b>
Equilibrio presupuestario	1	1	0	0	<b>2</b>
Desarrollo Rural Sustentable	0	0	1	1	<b>2</b>
Transparencia en el PAFEF	0	0	1	0	<b>1</b>
Regulación de subsidios	0	0	0	1	<b>1</b>
Presupuesto multianual	0	0	1	0	<b>1</b>
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	0	1	0	0	<b>1</b>
Participación ciudadana en presupuesto	1	0	0	0	<b>1</b>
Nueva tipificación de delito de peculado y enriquecimiento ilícito	0	0	0	1	<b>1</b>
Mecanismos coordinación Ejecutivo Legislativo en integración, aprobación y evaluación del PEF	1	0	0	0	<b>1</b>
Estimación del precio internacional de la mezcla de petróleo anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación	0	0	1	0	<b>1</b>
Déficit fiscal	1	0	0	0	<b>1</b>
Empleo	0	0	1	0	<b>1</b>

\* Transparencia de los gastos de comunicación social, recursos dirigidos a la población indígena por partida, indicadores de desempeño del ingreso y el gasto, mecanismos de atención ciudadana, fiscalización y control de recursos federales, precisión ejecutores de gasto, información en el PEF, mecanismos de coordinación entre poderes en el ciclo presupuestario, transparencia PAFEF, límites a la discrecionalidad del Ejecutivo, y adecuaciones presupuestarias.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de información a la comisión de presupuesto respondida el 16 de abril 2007 y en la gaceta parlamentaria hasta el 30 de abril.

El primer tema recurrente en sentido numérico y de interés para esta investigación fue el de la transparencia y la rendición de cuentas, pues en siete iniciativas, aunque desde distintos enfoques, éste fue el eje temático. Por ejemplo, una de las iniciativas exige mayor información en el proyecto de presupuesto enviado a la Cámara de Diputados así como mecanismos de coordinación y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el proceso de integración, aprobación y evaluación del PEF.<sup>46</sup> Otra iniciativa de este grupo busca la aplicación de mecanismos de información en el uso de los recursos federales entregados a las entidades federativas.<sup>47</sup>

Otro grupo temático recurrente y cabe decir, de consenso entre los partidos de oposición, fue el de la creación de un **sistema integral de la evaluación del desempeño**. Se presentaron dos iniciativas del PRI, una del PRD y otra más del PVEM para dictamen a la Comisión de Presupuesto. Las iniciativas tomaron en cuenta desde la reforma constitucional para permitir la participación del Congreso en el Plan Nacional de Desarrollo hasta la vinculación del PND con el presupuesto y la cuenta pública y nuevas facultades de evaluación y control para la Auditoría Superior de la Federación y las comisiones del Congreso. Ninguna de ellas toma en cuenta a las comisiones y la importancia de su trabajo de monitoreo y evaluación de la política pública y su vinculación con el presupuesto.

Cabe decir que desde la Legislatura pasada, antes de la aprobación de la LFPRH, se habían presentado ya diversas iniciativas para incorporar el tema de evaluación del desempeño en la agenda de la Comisión de Presupuesto, pero no se integró esta visión en la LFPRH por la complejidad de las reformas constitucionales que implicaban, y también porque existe desde entonces un debate dividido en torno a la participación del Congreso en el Plan Nacional de Desarrollo en los regímenes presidenciales.<sup>48</sup>

Otra de las iniciativas que fue turnada a la Comisión de Presupuesto resulta interesante en tanto que versa sobre el **impacto presupuestario** y la **coordinación entre poderes en la elaboración y aprobación del presupuesto, además de exigir mayor información en el mismo**.

---

<sup>46</sup> Diputados Irene Aragón Castillo, Pablo Trejo Pérez y Juan Guerra Ochoa del grupo parlamentario del PRD.

<sup>47</sup> Presentada por el diputado Antonio Xavier López Adame, del Grupo Parlamentario del PVEM.

<sup>48</sup> J. Cepeda, et. al., *¿Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el Gasto Público? Agenda de Reformas Presupuestarias que modifican el papel del Legislativo en las Finanzas Públicas*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación AC, 2005.

La iniciativa que presentó el diputado Gilberto Ojeda Camacho del PRI fue exhaustiva en este sentido, pues pugna porque todas las iniciativas de ley o decreto incluyan información de los recursos comprometidos en su aplicación, con el apoyo técnico del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, quien estaría facultado para solicitar la información necesaria a los ejecutores de gasto. Asimismo, la misma iniciativa establecía mayores requerimientos en el PEF para la comprensión de los proyectos y programas incluidos en el proyecto de Presupuesto enviado a la Cámara de Diputados, así como los mecanismos de coordinación y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el proceso de integración, aprobación y evaluación del PEF. En todos los casos, tanto el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas como las comisiones estarían facultados para solicitar la información necesaria a los funcionarios del Ejecutivo y que éstos respondan de manera oportuna. Ésta es probablemente una de las iniciativas que más favorecería el flujo de información hacia la Cámara de Diputados y subsanaría los problemas de asimetría de información.

Es innegable que la variada relación de temas relacionados con el uso de los recursos, transparencia e información, ponen de manifiesto las disposiciones que dejó a un lado la LFPRH cuando fue aprobada por la Legislatura pasada y exhiben la inconformidad de los legisladores con el marco jurídico del presupuesto en México. Es indispensable el análisis y discusión profundos de estos proyectos legislativos, pues algunos de ellos podrían subsanar ciertos vicios del ciclo presupuestal enunciados en este diagnóstico.

En suma, estas iniciativas buscan dotar de mayores elementos a los diputados para la valoración de los requerimientos de presupuesto durante la fase de discusión en la Cámara. Cabe apuntar que ninguna de ellas toma en cuenta el abatimiento del monopolio de Comisión de Presupuesto ni la incorporación formal del trabajo de evaluación permanente desde las comisiones en la discusión presupuestal. Incorporar estos temas en la discusión legislativa es, por tanto, un gran pendiente.

### 2.3. La concentración limita el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana

Como se ha mencionado a lo largo de los apartados anteriores, existió un alto grado de concentración en el proceso de negociación del presupuesto 2007, además de un acceso a la información restringido, lo cual llevó a una falta de transparencia sin precedentes.

#### 2.3.1. Acceso a la información durante la negociación y transparencia

A continuación se enumerarán los principales hallazgos de prácticas que no precisamente fomentan la transparencia y el acceso a la información.

- La falta de publicación oportuna del dictamen del Presupuesto de Egresos 2007 en Gaceta Parlamentaria. Dicho documento sólo se distribuyó de forma impresa, y no fue repartido entre la totalidad de los legisladores; tampoco fue publicado en los medios de difusión electrónica de la misma Cámara con la antelación que exige la normatividad del Congreso. Es decir, se omitió una disposición legal del proceso de discusión y aprobación presupuestal.<sup>49</sup>
- Durante la discusión del presupuesto se publicaron alrededor de 100 puntos de acuerdo, pero en el informe de actividades del primer semestre figuran en la lista 300 puntos de acuerdo. Por lo tanto, la información que proporcionó la Cámara de Diputados durante el proceso fue inconsistente.

---

<sup>49</sup> Ningún asunto podrá ser sometido a discusión del Pleno sin que exista dictamen de comisión respectivo, mismo que deberá estar publicado en la Gaceta Parlamentaria, con excepción de aquellos cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia y urgente resolución de acuerdo al Artículo vigésimo primero del acuerdo de la conferencia para la dirección y programación de los Trabajos legislativos. Este artículo versa sobre el orden del día de las sesiones, las Discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de Votación. También se menciona en el artículo 2, numeral 2 del *Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados*, disponible en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>, (consultada en marzo de 2007).

- La omisión anterior impidió a la totalidad de los legisladores conocer el detalle de los cambios específicos que ellos mismos propusieron a la Comisión de Presupuesto en los anexos, abriéndose así espacios de opacidad que han dado lugar a irregularidades y reasignaciones ilícitas en años pasados.<sup>50</sup> También impidió a los ciudadanos—interesados en conocer el detalle del trabajo legislativo sobre el manejo de los recursos públicos de programas que directa o indirectamente les atañen—satisfacer su interés.
- Durante el primer año de trabajo de la LX Legislatura, en varias ocasiones, la información se difundió de manera incompleta, fue publicada fuera de tiempo o incluso estuvo inexistente en el portal de la Gaceta. Tal fue el caso, como se dijo, del dictamen de la Comisión de Presupuesto sobre el Presupuesto 2007, y también de iniciativas y puntos de acuerdo que no se pudieron registrar de manera oportuna para el presente diagnóstico.
- La mayor parte de la sociedad civil no está familiarizada con mecanismos alternativos de solicitud de información, ni conoce todo el cúmulo de datos que producen sus representantes. Por ello es imprescindible que haya una total oportunidad y un acceso amplio a la información legislativa, no sólo durante la aprobación del presupuesto, sino en todos los ciclos de discusión legislativa.

Con base en todo lo anterior, se puede concluir que, aunque se aprobó la LFPRH para hacer el proceso de negociación y aprobación del Presupuesto más ordenado e incluyente, la realidad muestra que el objetivo no se ha cumplido. Las decisiones son jerárquicas y el proceso presupuestario en la Cámara se concentra aún en la Comisión de Presupuesto.

Asimismo, aún queda mucho camino por recorrer en lo referente a la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana e, incluso, en la difusión de información entre los propios legisladores y su staff. El siguiente apartado menciona los aspectos más preocupantes de la escasa participación ciudadana en el Congreso.

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, el caso de la reasignación ilícita de 30 millones de pesos a Provida en 2004, documentado en G. Gozzo, *Op. Cit.*

### 2.3.2. Participación ciudadana

La concentración de poder que facilitan los vacíos y ambigüedades normativas implican que, además de que el trabajo de las comisiones relativo al presupuesto no sea tomado en cuenta en la elaboración del dictamen por la CPyCP, la ciudadanía no cuente con espacios formales para tomar parte en la discusión de la asignación de recursos para el siguiente ejercicio fiscal.

Si bien algunas comisiones promueven espacios de consulta e interacción con la sociedad civil para poder preparar mejores propuestas de reasignaciones presupuestarias, éstos se llevan a cabo por iniciativas individuales y esporádicas. Así sucedió en la negociación presupuestaria que tuvo lugar en diciembre de 2006, donde comisiones como la de Salud, Grupos Vulnerables, Equidad y Género, y Cultura se reunieron con grupos y asociaciones civiles para sustentar con información especializada y de primera fuente el documento que entregaron a la CPyCP.

La participación ciudadana, más allá del aspecto electoral, es un factor clave para lograr la función de pesos y contrapesos en los gobiernos alrededor del mundo, además de que es un componente lógico de la democracia.

Sin embargo, en países como México, donde la información no es completamente accesible y donde la rendición de cuentas no es aún una constante en todos los niveles de gobierno, la ciudadanía no tiene los instrumentos suficientes para tomar parte en el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas, no sólo en temas complejos como presupuesto, sino incluso en los más abiertos como son los derechos humanos o el desarrollo social.

Con el objetivo de incrementar los niveles de participación de la sociedad es necesario multiplicar las oportunidades institucionales para hacerlo posible, disminuyendo las limitantes (también institucionales) y otros factores contextuales.<sup>51</sup>

En D. Dávila y L. Caballero, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, concluimos que es urgente aprobar reformas al marco normativo del Poder Legislativo que formalicen mecanismos tales como la audiencia pública o la iniciativa popular. De este modo, las consultas de las comisiones ordinarias serían una constante y no una excepción.

---

<sup>51</sup> Ver J. L. Klesner, "Social Capital and Political Participation in Latin America. Evidence from Argentina, Chile, Mexico and Peru", en *Latin American Research Review*, Vol. 42, Núm 2, junio de 2007.



Si bien la participación ciudadana puede implicar costos, tales como retrasos en la evaluación y preparación de programas o la consulta a un grupo que no es necesariamente la mayoría de la población,<sup>52</sup> bien vale la pena correr el riesgo para garantizar una mejor satisfacción de las necesidades de la sociedad, finalidad principal de los representantes directos en el gobierno: las y los legisladores.

La creación y el mantenimiento de espacios para la participación ciudadana permiten a gobernantes y a la sociedad construir espacios que fomentan la legitimidad. El caso de la discusión del presupuesto es sin duda uno de los asuntos que más vinculan a los representantes con la ciudadanía y deben existir canales que permitan una retroalimentación efectiva en este proceso.

En suma, la formalización y el empleo de mecanismos activos<sup>53</sup> de participación —fundamentalmente la iniciativa popular y la audiencia pública—, junto con una amplia y clara difusión de las actividades realizadas por la Comisión de Presupuesto (e idealmente por todas las comisiones), durante el proceso presupuestario, permitiría transformar a este último en uno más transparente, abierto y equitativo.

---

<sup>52</sup> J.F. Zimmerman, citado en D. Dávila y L. Caballero, *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>53</sup> Los mecanismos activos de participación ciudadana son aquellos que permiten a los ciudadanos expresar sus opiniones e inquietudes respecto al trabajo del gobierno. Véase D. Dávila y L. Caballero, *Ibid*, pp 38-39.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

En conclusion, en el primer año de ejercicio de la LX Legislatura ya se corrobora una dinámica de trabajo legislativo de negociación presupuestal similar al de legislaturas anteriores: altamente centralizado, excluyente y asimétrico. La evidencia obtenida del análisis de los datos del trabajo en el primer año de la LX Legislatura apunta a las siguientes pautas:

- La negociación del presupuesto, y en general el trabajo del primer año de la Comisión de Presupuesto, reflejó la composición del Pleno de la Cámara, reproduciendo así tanto las posiciones confrontativas como las alianzas posibles a partir de ella.
- La coincidencia temática de las propuestas ha coadyuvado a la toma de acuerdos presupuestarios en este contexto de gobierno dividido. Ello demuestra que, a pesar de la confrontación entre partidos, existen ventanas de oportunidad para lograr acuerdos y preocupaciones compartidas en torno a la asignación de recursos para fomentar el desarrollo en sectores estratégicos.
- A pesar de la coincidencia temática de muchas propuestas entre partidos, el proceso de aprobación del presupuesto está condicionado por el acuerdo de los órganos de mayor jerarquía de la Cámara. Durante la primera negociación presupuestaria en la LX Legislatura, el dictamen del presupuesto emitido por la Comisión, antes de ser aprobado, reflejó mucho más los acuerdos entre las dirigencias de los partidos que las peticiones recibidas por la Comisión de Presupuesto del resto de las comisiones y otros diputados a nivel individual. Sin duda, este dictamen refleja una voluntad y disposición de los partidos para llegar a acuerdos en la LX Legislatura, pero limita el trabajo de negociación entre órganos facultados técnicamente para hacer este trabajo, y refleja la debilidad de capacidades técnicas y de cabildeo de estos órganos.

- La discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados, en muchos casos, está desvinculada del análisis de la política pública y sus impactos. La centralización del proceso por la Comisión de Presupuesto y la JUCOPO no permite a la Cámara ejercer integralmente su función de control y evaluación del Ejecutivo.
- Existe una asimetría de información entre los diputados integrantes de la Comisión de Presupuesto y el resto, lo cual impide una participación horizontal en este proceso. La asimetría de la información se evidencia en la falta de dictamen oportuno y detallado de la gran mayoría de peticiones presupuestarias de los legisladores que, en la mayor parte de los casos, no reunían una fundamentación acorde con la nueva normatividad, particularmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Como consecuencia de lo anterior, el acuerdo de los miembros de la Comisión de Presupuesto del 6 de diciembre para reglamentar la presentación de solicitudes presupuestarias, si bien permitió regular y ordenar mejor el proceso de negociación, operó como un filtro que excluyó una gran parte de las solicitudes recibidas.
- La producción legislativa del primer año de ejercicio de la Legislatura busca dotar de mayores elementos a los diputados para la valoración de los requerimientos de presupuesto durante la fase de discusión en la Cámara.
- El carácter centralizador del proceso de negociación presupuestaria llevó a prácticas poco transparentes que no sólo ensancharon la brecha de información entre la población legislativa, sino que además no permitió a la ciudadanía conocer el desarrollo del proceso. El mejor ejemplo de esto fue la no publicación del dictamen de la Comisión de Presupuesto y la distribución del mismo en papel a escasos minutos de su votación en el Pleno.
- La falta de procesos abiertos y transparentes, así como de mecanismos de participación ciudadana siguen sin permitir a la sociedad civil aportar su experiencia y conocimiento sobre temas de su interés, *expertise* que podría incluso ampliar y/o clarificar el panorama de los legisladores para mejorar su participación en la negociación del presupuesto.

De las conclusiones expuestas, se derivan las siguientes recomendaciones generales:

- Realizar las modificaciones necesarias al marco normativo de la negociación del Presupuesto, a fin de que este último sea más incluyente, ordenado y disminuya la asimetría de información que favorece la exclusión de propuestas.
- Fortalecer el trabajo de cabildeo de las propuestas, tanto al interior de las comisiones, como de los grupos parlamentarios, de tal forma que la negociación sea más organizada y las propuestas tengan el respaldo de los partidos en los órganos de poder en este proceso.
- Modificar la Ley Orgánica del Congreso, de modo que se obligue a las comisiones ordinarias a desahogar el trabajo legislativo durante la negociación presupuestaria en un tiempo razonable y sus propuestas no estén supeditadas exclusivamente a la anuencia de los órganos de poder.
- Revisar el marco normativo del Congreso a fin de incluir mecanismos y espacios para la participación ciudadana, a fin de transparentar el trabajo legislativo.

Por último, y a manera de reflexión final, puede decirse que los hallazgos plasmados en este documento dan luz sobre el proceso de construcción democrática de pesos y contrapesos en nuestro país. Las fallas, vacíos normativos y prácticas imperfectas que permiten la centralización y discrecionalidad en la discusión presupuestal, y la desvinculación del análisis y evaluación del impacto de la política pública que hacen las comisiones durante la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados, son dos elementos que restringen la posibilidad de hacer de este proceso uno más incluyente de las diferentes necesidades de los grupos y actores sociales. También impiden que esta instancia actúe consecuentemente ante situaciones que requieren cambios sustanciales.

Las acciones que ha tomado el Congreso de la Unión en el ámbito de la política presupuestaria, han sido, la mayor parte del tiempo, en favor de la ciudadanía y la gobernabilidad. Sin embargo, el Congreso aún enfrenta diversas restricciones normativas y de capacidades que requieren del desahogo de una agenda mínima de reformas.

Afortunadamente, algunas de estas consideraciones han sido tomadas en cuenta en el proceso de la reforma hacendaria, y resulta muy esperanzador para el proceso de planeación y de toma de decisiones de política pública en México que así sea.

Los avances y retrocesos en este proceso, así como la posibilidad de que no haya ningún cambio al *statu quo* en los dos años que aún le quedan a la LX Legislatura, son objeto de análisis de este proyecto. Los documentos que sigan a éste tendrán por objeto difundir entre la ciudadanía, la sociedad civil y la propia población legislativa todo el camino recorrido y por recorrer de la evolución del Congreso hacia un órgano abierto y transparente, que pueda funcionar como contrapeso efectivo.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### 1. Bibliografía

Lujambio, Alonso, et. al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder: una perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, 180pp.

Hofbauer, Helena, "El caso Provida: los alcances del acceso a la información vs. los límites de la rendición de cuentas", en P. Salazar Ugarte (coord), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM/IFAI, 2ª. Edición, México, 2007, pp. 219-259

### 2. Hemerografía

Wehner, Joachim, "Assessing the Power of the Purse: an Index of Legislative Budget Institutions", en *Political Studies*, vol. 54, núms 767-785, Political Studies Association, Londres, 2006, pp. 767-785

Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno*, Vol. V, núm, 2, CIDE, México, segundo semestre de 1998, pp. 503-527.

Klesner, Joseph L. "Social Capital and Political Participation in Latin America Evidence from Argentina, Chile, Mexico and Peru", en *Latin American Research Review*, Vol. 42, Núm 2, Junio de 2007, The University of Texas Press, Austin, TX., pp. 1-32.

### 3. Documentos de trabajo y cuadernos

Alesina, Alberto et.al., *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*, Working Paper Series 394, Washington D.C., Inter-American Development Bank, 1999, 21 pp.

Cepeda, Juan Antonio et. al., *Diagnóstico de Negociación Presupuestaria: Propuestas para Fortalecer la Transparencia y la Rendición de Cuentas*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2004, 75 pp.

Casar, María Amparo, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso*, Documento de trabajo número 137, CIDE, México, 2001, 38 pp.

Casar, Maria Amparo, *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*, Documento de trabajo número 77, CIDE, México, 1998, 14 pp.

Casar, Maria Amparo, *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir en la democracia*, Documento de trabajo número 104, CIDE, México, 1999, 19 pp.

Casar, Maria Amparo, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, Documento de trabajo número 83, CIDE, México, 2001, 36 pp.

Casar, Maria Amparo, *Executive-Legislative Relations: the case of Mexico*, Documento de trabajo número 84, CIDE, México, 1998, 37 pp.

Casar, Maria Amparo, *Presidentialism and its consequences: a debate*, Documento de trabajo número 54, CIDE, México 1997, 20 pp.

Casar, Maria Amparo, *Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura*, Documento de trabajo número 134, CIDE, México 2000, 27 pp.

Casar, Maria Amparo, *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México, coaliciones y cohesión partidaria*, Documento de trabajo número 113, CIDE, México, 2000, 18 pp.

Casar, Maria Amparo, *Building the executive dominante in Mexico: party. executive relations*, Documento de trabajo número 74, CIDE, México, 1997, 42 pp.

Casar, Maria Amparo, *The analysis of presidentialism in Mexico: a review of the literature*, Documento de trabajo número 56, CIDE, México, 1997, 41 pp.

Dávila Estefan, David y Caballero Sosa, Lila, *El sistema de comisiones, el cabildeo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2005, 55 pp.

Dávila Estefan, David y Caballero Sosa, Lila, con la colaboración de Moreno, Rocío, *La negociación presupuestaria en perspectiva: retos para la LX Legislatura*, Documento de trabajo, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, diciembre de 2006, 21 pp.

Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, Documento de trabajo número 116, CIDE, México, 2000, 25 pp.

Gozzo, Gaia, *Caso Provida: cuentas Pendientes en la transparencia y la justicia*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006, 63 pp.

Cepeda, Juan Antonio, et. al., *¿Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el Gasto Público? Agenda de Reformas Presupuestarias que modifican el papel del Legislativo en las Finanzas Públicas*, Fundar Centro de Análisis e Investigación AC, México, 2005, 31 pp.

Lienert, Ian, *Who Controls the Budget: the Legislatura or the Executive?*, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, junio de 2005, 26 pp.

#### 4. Fuentes electrónicas

Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, *Informe de actividades correspondiente al periodo del 1 de septiembre de 2006 al 28 febrero de 2007*, en Gaceta Parlamentaria, número 2226, martes 3 de abril de 2007, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultado en abril de 2007.

Cámara de Diputados, *Aprueban por unanimidad ley de ingresos*, Boletín 516, 12 de diciembre de 2006, en: [http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2006\\_2006/012\\_diciembre/21\\_21/0516\\_aprueban\\_por\\_unanimidad\\_ley\\_de\\_ingresos](http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/005_comunicacion/a_boletines/2006_2006/012_diciembre/21_21/0516_aprueban_por_unanimidad_ley_de_ingresos), accesado en junio de 2007.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, *Dictamen Negativo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por el que se consideran atendidas todas las Proposiciones con Punto de Acuerdo relacionadas con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007, aprobado por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación*, publicado en la Gaceta Parlamentaria del 16 de abril de 2007, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultado en abril de 2007.



*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, consultada en [http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Normatividad/PDF/ley\\_organica\\_congreso\\_1.pdf](http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Normatividad/PDF/ley_organica_congreso_1.pdf), en mayo de 2007.

*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada en julio de 2007.

*Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados*, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>, consultada en marzo de 2007.

*Composición de la Cámara de Diputados por partidos*, en [http://sitl.diputados.gob.mx/album\\_comisionesLX/info\\_diputados.asp](http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisionesLX/info_diputados.asp), consultado en abril 2007.

*Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2007*, en Gaceta Parlamentaria del 5 de diciembre de 2006, en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

*Dictamen de Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007*, en Gaceta Parlamentaria del 23 de diciembre de 2006, en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

*Versión estenográfica de la sesión del 22 de diciembre de 2006*, consultada en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, accesada en julio de 2007.

## 5. Otros

Santiso, Carlos y García Belgrano, A., "Waiting for Godot? Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Peru", ponencia presentada en el *XVI Regional Seminar on Fiscal Policy of the Economic Commission on Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 26-29 January 2004, pp. 1-20

DIAGNÓSTICO DE LA NEGOCIACIÓN PRESUPUESTARIA 2006-2007  
se terminó de imprimir en octubre de 2007  
La edición consta de 80 ejemplares, más sobrantes para reposición

Edición a cargo de:  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

El estudio que tiene en sus manos explora una de las áreas más opacas y discrecionales del sistema político mexicano: el funcionamiento de las comisiones legislativas —y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, especialmente. El y la autora describen de forma accesible y detallada las leyes, prácticas y dinámicas que alientan esa opacidad, las lagunas en materia de transparencia, la absoluta falta de mecanismos de participación ciudadana y las reacciones desde el mismo Congreso que buscan hacer más abierto e incluyente el proceso de discusión y aprobación del presupuesto.

Con el **Diagnóstico de la Negociación Presupuestaria 2006-2007**, Fundar, Centro de Análisis e Investigación aporta una perspectiva ciudadana para entender cómo opera la opacidad. Sin embargo, hacer más transparente, equitativo y ordenado el proceso no es sólo una prioridad ciudadana, sino un objetivo compartido por poderes, partidos, y una diversidad de grupos. La transparencia, en otras palabras, nos beneficia a todas y todos. Por lo que toca al presupuesto, esto es especialmente cierto de nuestros representantes. Un proceso más incluyente y abierto es indispensable para ejercer eficazmente la función de contrapeso del Poder Legislativo. El objetivo del estudio, en consecuencia, es arrojar luz sobre el proceso de discusión del presupuesto al interior del Congreso, identificar los principales problemas y promover una rendición de cuentas eficaz, del Ejecutivo hacia los y las legisladoras y de éstos hacia la sociedad.