



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**LA NEGOCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN UN
GOBIERNO SIN MAYORÍA, LVIII Y LIX
LEGISLATURAS**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A**

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ CARRILLO

MATRICULA: 200323272



ASESOR

**DR. RICARDO ESPINOZA
TOLEDO**



LECTOR

**DR. ADRIÁN S. GIMÉNEZ-
WELSH**

Iztapalapa, Ciudad de México, Abril 2006



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**LA NEGOCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN UN
GOBIERNO SIN MAYORÍA, LVIII Y LIX
LEGISLATURAS**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A**

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ CARRILLO

MATRICULA: 200323272

ASESOR

***DR. RICARDO ESPINOZA
TOLEDO***

LECTOR

***DR. ADRIÁN S.GIMATE-
WELSH***

Iztapalapa, Ciudad de México, Abril 2006

AGRADECIMIENTOS

A mí asesor el Dr. Ricardo Espinoza Toledo por su guía y apoyo para la elaboración de éste trabajo, así como por toda su paciencia que mostró a lo largo del mismo. Y por permitirme trabajar con él.

Al Dr. Adrián Gimete-Welsh, integrante del Sistema Nacional de Investigadores, por su invitación a participar en el proyecto titulado: “Representaciones de la nación: la ley de derechos Indígenas”, auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en donde participe como Ayudante de Investigador, así como el apoyo que recibí durante la elaboración de éste trabajo, tanto por el Dr. Gimete-Welsh como por el CONACYT.

Y por último, pero no menos importante, a mis padres, Guadalupe Carrillo y Juan José Rodríguez por todo su apoyo moral y económico que recibí de ellos, no sólo durante el periodo de elaboración de este trabajo sino de toda la vida.

La negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación en un gobierno sin mayoría, LVIII y LIX Legislaturas

Índice

Introducción	1
1. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001. El Presupuesto de la unanimidad	10
1.1. Discusión de reincorporación del Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento a la Entidades Federativas	16
1.2. Discusión de reincorporación del Distrito Federal dentro de los fondos del Ramo 33	19
1.3. Discusión de reasignación presupuestal a otros rubros	24
1.4. Conclusiones	30
2. Dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001	32
2.1. Reincorporación del Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento a la Entidades Federativas	34
2.2. Reincorporación del Distrito Federal dentro de los fondos del Ramo 33.....	34
2.3. Reasignación de presupuesto a otros rubros.....	35
2.4. Discusión y votación del dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001	36
2.6. Análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo en la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001	49

3. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005. El proyecto del Ejecutivo rechazado	55
3.1. Reasignación presupuestal.....	59
3.2. Conclusiones.....	72
4. Dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005	75
4.1. Reasignación presupuestal.....	75
4.2. Discusión y votación del dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005	78
4.3. Conclusiones	90
5. El veto presidencial como recurso ante el desacuerdo del dictamen de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 aprobado	95
5.1. Controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados	111
5.2 Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la controversia constitucional del Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados	116
5.3. Análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo en la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005	121
Conclusión	124
Bibliografía	129

Introducción

El sistema presidencial fue adoptado por México para poder llevar a cabo los programas que se necesitaban para reconstruir al país después del movimiento revolucionario de 1910. Por tanto, se dotó al Poder Ejecutivo con grandes poderes constitucionales¹ además de los poderes extraconstitucionales de los cuales se beneficiaba en la relación con el Legislativo.

Aunque la Constitución le otorga amplias facultades al Ejecutivo federal, este no fue factor para que la relación que guardaban Legislativo y Ejecutivo, fuera de subordinación del primero ante el segundo.

Haciendo una diferenciación con respecto al sistema parlamentario Jorge Carpizo caracteriza al sistema presidencial de la siguiente manera:

“a) El poder ejecutivo es unitario, esta depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.

b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.

d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.

e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.

f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

¹ El Presidente de la República también tiene capacidad legislativa como lo menciona el artículo 71 constitucional, donde se menciona su derecho para iniciar leyes o decretos.

g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura”.²

De esta manera una de las principales características del sistema presidencial es la separación de poderes, donde tanto Ejecutivo como Legislativo tienen independencia, con el fin de limitarlos mutuamente.

Durante el periodo de partido hegemónico³ el pleno ejercicio de la separación de poderes no se cumplía, evidencia de ello es la subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo en el momento de discutir y aprobar iniciativas o proyectos propuestos por el Ejecutivo.

Para Maurice Duverger “la teoría de la separación de poderes fundamenta esta independencia recíproca de los órganos gubernamentales en el hecho de que existían dentro del Estado 'funciones' fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado. Este Estado estaría naturalmente dividido en varios 'poderes', designados con este término, a la vez, el órgano y la función que ejerce. Locke y Montesquieu formularon las primeras definiciones de estos 'poderes' del Estado. La definición que la teoría liberal ha retenido, finalmente se separa un poco de las suyas. Distingue la función legislativa, que consiste en hacer leyes y esta confiada al Parlamento; la función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y está confiada al gobierno, y la función jurisdiccional, que consiste en aplicar los litigios provocados por la aplicación de las leyes y que está confiada a los jueces”⁴.

² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno, 3ª edición, México, 1983, p.14

³ Sartori identifica al sistema político mexicano como un sistema con partido hegemónico el cual “no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternancia; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder”. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid Alianza, 1980, p. 276

⁴ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, ed. Ariel, 5ª. Edición, Barcelona, 1970, p. 124

Una nueva configuración del Congreso comienza en 1997, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y esto da paso a un Congreso plural. Esta nueva situación de pluralidad en el Congreso plantea una nueva relación entre Ejecutivo y Legislativo, distinta a la que se venía dando hasta 1997.

Antes de la LVII Legislatura (1997-2000), el Ejecutivo tenía que negociar con una mayoría parlamentaria correspondiente a su partido, y en gran medida sometida a éste, en un Congreso plural ya no sólo es la negociación con el grupo parlamentario correspondiente al partido del Ejecutivo, sino que ahora tiene que negociar con otros grupos parlamentarios distintos a los de su partido.

Esta relación que se da entre Ejecutivo y Legislativo en donde ningún partido tiene la mayoría en el Congreso, plantea el problema de los gobiernos sin mayoría, donde el Presidente tiene que negociar con los diferentes grupos parlamentarios para poder lograr mayoría. Lo anterior puede traer un problema en el cual el Ejecutivo no pueda formar mayoría y por tanto no pueda llevar a cabo sus programas de gobierno.

Si bien la relación del Presidente de la República con el Legislativo, se plantea como algo que tendrá más dificultad bajo la nueva conformación del Congreso, ya que no se tienen grupos parlamentarios acostumbrados a la negociación para poder llevar a cabo discusiones sobre las iniciativas de ley o proyectos propuestos por el Ejecutivo.

Así también el funcionamiento del régimen presidencial bajo un sistema pluripartidista, ha sido planteado como un sistema donde pueden existir problemas, esto lo plantea Giovanni Sartori haciendo una comparación entre el sistema parlamentario y el sistema presidencial, señalando que “en un sistema parlamentario un primer ministro crea mayoría al gobierno de coalición tantos partidos como sea necesario. Los presidentes no pueden hacer eso, y si son presidentes minoritarios sus problemas son permanentes y deben de buscar una mayoría en

cada ocasión en que quieran actuar legislativamente. El parlamentarismo no tiene, por tanto, el problema de la mayoría dividida, que ronda frecuentemente al presidencialismo. Entonces la pregunta debe ser, ¿por qué el que haya muchos partidos hace más difícil tratar con este problema? La respuesta es que hay menos probabilidad, de que los gobiernos presidenciales se enfrenten a mayorías contrarias en situaciones bipartidistas que en las multipartidistas”⁵.

El problema de los sistemas presidenciales no sólo es la dificultad de poder formar mayorías legislativas, sino que también la división de poderes plantea un problema, ya que “el potencial de conflicto que supone la parálisis del Ejecutivo-Legislativo es uno de los aspectos más controvertidos del sistema presidencial. El conflicto entre poderes es consecuencia inevitable de la existencia de dos órganos independientes. En sistemas presidenciales encontraremos con gran frecuencia que la mayoría de los legisladores en el congreso representa una oposición política distinta a la del presidente. Ellos también cuentan desde luego, con la legitimidad democrática. Sobre la base de principios democráticos ¿quién esta - se pregunta Linz- mejor legitimado en nombre del pueblo: el presidente, jefe de gobierno, quien es también jefe de Estado y símbolo de la unidad de la nación, quien ha sido elegido directamente y tiene la sensación de haber sido nombrado representante de todo el pueblo, o la mayoría del Congreso, que se opone a su política? En un sistema de separación de poderes, es decir, de legitimidad dual, no existe principio democrático alguno que ayude a decidir quién representa en principio la voluntad del pueblo”⁶.

Pero el principal problema del régimen presidencial es cuando el Presidente no cuenta con una mayoría de su partido en el Congreso, ya que el Ejecutivo forzosamente tiene que negociar con los grupos parlamentarios distintos a su partido, ya que a diferencia de los

⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, 3ª edición, México 2003, p. 193

⁶ Lujambio, Alonso, “Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE y Colegio de México, 1ª edición, México, 1994, p.184

regímenes parlamentarios, donde tanto el parlamento como el gobierno pueden recibir un voto de desconfianza, si en un momento es imposible poder llegar a acuerdos, bajo el parlamento actual o el gobierno actual, se disuelve el actual parlamento para poder formar otro diferente bajo el cual se pueda gobernar con mayor facilidad.

El problema que plantea esta nueva composición del Legislativo, tomando como referente la LVIII Legislatura, es lo concerniente a tener un gobierno que no cuanta con una mayoría correspondiente a su partido, por lo cual los demás partidos representados en el Congreso trataran de no sacar programas que permitan gobernar mejor, de lo contrario estarían contribuyendo para que el Presidente tenga un buen desempeño con lo cual seguramente el partido representado en la Presidencia de la República estaría ganando las siguientes elecciones, lo cual no le convendría a la oposición.

Siguiendo esta lógica tomaremos el ejemplo de Estados Unidos, donde también se tiene un sistema presidencial, en donde “la pauta que ha surgido desde los años cincuenta en adelante nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales respectivos radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución. Para un Congreso controlado por lo demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana”⁷.

Para Sartori el sistema norteamericano ha funcionado debido a tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un Presidente puede obtener del Congreso votos a su favor negociando favores para los distritos electorales. En Estados Unidos existe reelección inmediata de los legisladores, con lo cual su carrera política depende de los votantes, por lo

⁷ Sartori, *op. cit.*, 2003, p. 104.

cual estos legisladores si quieren ser reelectos tienen que responder a los problemas de sus electores.

En el caso de México sucede todo lo contrario que en el sistema norteamericano, los partidos cuentan con principios ideológicos que a su vez se ven reflejados en sus plataformas políticas, son partidos disciplinados, y difícilmente la política se encuentra centrada en asuntos locales.

Por lo anterior es muy seguro que nuestros legisladores actúen de acuerdo a sus principios ideológicos, apoyándose en su plataforma política; a los pronunciamientos del propio partido o de las elites del partido y que seguramente debido a una falta de representación real de los electores difícilmente cambiaran votos por favores en sus distritos electorales.

El tema de la no reelección inmediata de los legisladores⁸, esta relacionado con los incentivos que influyen en el comportamiento de los diputados. Debido a que el legislador no encuentra un premio a su buen desempeño dentro de su cargo, no necesariamente le interesara desempeñarse correctamente, ya que de cualquier forma su periodo en ese cargo sólo durar tres años y en su tercer año estará buscando otro trabajo.

Lo anterior plantea ciertas circunstancias de comportamiento, ya que el legislador tendrá que buscar un trabajo para ocuparse al final de su cargo, y como los cargos dentro de los partidos políticos o bien otros cargos de elección popular (que son los más buscados por los legisladores al terminar su mandato) en gran medida dependen de su relación con los dirigentes de los partidos y con los miembros de los mismos, el legislador encontrará incentivos para responder a los intereses de su partido y no del electorado.

⁸ El artículo 59 constitucional señala que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Aunque el Legislativo cuenta con otras funciones importantes, como el ser creador de iniciativas y las discusiones en comisiones de distintos temas, quizás la más importante para la comprensión de la importancia del Legislativo y específicamente la Cámara de Diputados, en cuanto a ser un órgano que funciona de contrapeso al Ejecutivo es la referente a la de aprobar, enmendar o rechazar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El PEF especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un año para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.

Es necesario tomar en cuenta que a partir de 1997 cuando se tiene un Congreso plural, también se da un aumento en los incentivos para que los legisladores empiecen a influir en la asignación de recursos en el Presupuesto, lo importante de este trabajo es explicar a que responden estos incentivos y como los legisladores actúan en la discusión del Presupuesto.

Mediante el proceso de discusión del Presupuesto de Egresos, es como nos podemos dar cuenta de cómo la relación Ejecutivo-Legislativo se ha modificado y el peso o la importancia que el Legislativo ha recuperado en cuanto a su función de ser contrapeso al Ejecutivo.

Como se ha mencionado la pluralidad en el Congreso también ha traído la necesidad de negociación entre los grupos parlamentarios y estos con el Ejecutivo, lo cual puede generar una problemática para poder llegar a acuerdos.

Por un lado la pluralidad le ha permitido al Legislativo aumentar su independencia y con ello su influencia en la negociación de iniciativas o proyectos presidenciales, pero en lo que respecta a la negociación del Presupuesto, el Ejecutivo se ha visto subordinado por lo siguiente.

De acuerdo con las facultades constitucionales que el Ejecutivo tiene en materia presupuestal, sólo tiene la facultad de presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, mientras que la Cámara de Diputados tiene la facultad de discutir, modificar y aprobar el Presupuesto, esto le da una capacidad casi ilimitada de modificar el Presupuesto a su consideración, la única restricción que tiene es que debe ser un Presupuesto equilibrado.

Por tanto, el Ejecutivo está subordinado a la decisión que tome la Cámara de Diputados respecto al resultado final del Presupuesto, poniendo en riesgo con ello su programa de gobierno.

La hipótesis que se tratará de comprobar y sustentar a lo largo del trabajo, plantea que con la pluralización de la Cámara de Diputados han surgido incentivos para influir en la negociación del proyecto de Presupuesto que envía el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su discusión, posible modificación y aprobación, pero esta nueva conformación de la Cámara de Diputados ha terminado con los incentivos para que la oposición coopere con las iniciativas o proyectos del Ejecutivo.

Para cumplir con este fin se abordará en el capítulo 1 y 2 la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001, esta parte nos permitirá analizar la influencia que ha ejercido, en una situación de pluralidad la Cámara de Diputados en la negociación del Presupuesto.

En los capítulos 3 y 4 abordaremos el Presupuesto para 2005, este capítulo analizará los problemas que genera la situación en donde un Presidente no cuenta con la mayoría de diputados pertenecientes a su partido político en la Cámara de Diputados, y cómo esta situación genera una negociación más complicada, sirviendo a su vez para comprender como

bajo esta nueva conformación del Legislativo genera una pérdida de incentivos para cooperar con el Ejecutivo

En el capítulo 5 abordaremos la controversia constitucional que el Ejecutivo interpuso contra la Cámara de Diputados, al negarle ésta la facultad de vetar el Presupuesto 2005. Este capítulo nos permitirá, por una lado, terminar con la controversia de que el Ejecutivo no cuenta con la facultad de vetar el Presupuesto; y por otro lado, advertir que la facultad de veto al Presupuesto puede funcionar como un incentivo para que los legisladores apoyen ciertas propuestas del Ejecutivo, y además de que la facultad de veto pone fin a la subordinación que por lo menos en materia presupuestal tenía al Ejecutivo frente a la Cámara de Diputados

Las variables que manejaremos y que nos ayudarán hacer el análisis antes mencionado serán: la composición de la Cámara de Diputados, las facultades constitucionales respecto al Presupuesto y el comportamiento de los legisladores y grupos parlamentarios.

Capítulo 1

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001. El Presupuesto de la unanimidad.

En el periodo de partido hegemónico el estudio sobre las relación del Ejecutivo y Legislativo se explicaba mediante los poderes extraconstitucionales de los que disponía el Ejecutivo y que a su vez explicaban la relación que este guardaba con el Legislativo.

De acuerdo con Jorge Carpizo⁹ estos poderes extraconstitucionales de los cuales se beneficiaba el presidente de la república eran:

a) la gran mayoría de los legisladores pertenecientes al partido en el gobierno, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea;

b) si se rebelan , lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puesto en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial;

c) relacionado con el inciso anterior; por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio;

d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y

e) aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo; lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo.

Estos poderes extraconstitucionales de los que gozaba el Presidente de la República determinaron la subordinación del Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo, y con ello el

⁹ Carpizo Jorge, *op. cit.* , p. 115

funcionamiento del Legislativo en el momento de discutir iniciativas o proyectos enviadas por el Presidente. Era sumamente difícil que una iniciativa mandada por el Ejecutivo fuera rechazada o incluso aún discutida por los diputados.

En la conformación de la LVII Legislatura de acuerdo con el investigador Ricardo Espinoza Toledo se dieron dos aspectos que vinieron a modificar el funcionamiento de la Cámara de Diputados, “por un lado, el que el PRI no hubiera obtenido la mayoría absoluta en la cámara baja, con lo cual la mayoría de escaños se concentro en la oposición y, por otro lado, la invención de un bloque opositor (G-4), que reunió a las fracciones distintas al PRI y garantizó un nuevo modo de gobierno interno en la Cámara de Diputados”¹⁰.

Con la pluralidad en la Cámara de Diputados a partir de la LVII Legislatura, éste órgano comienza a funcionar con independencia del Ejecutivo y por tanto el inicio de una nueva relación, con ello un nuevo funcionamiento en el momento de discutir y aprobar o rechazar iniciativas o proyectos enviadas por el Ejecutivo.

Esto plantea un nuevo estudio, basado en las negociaciones que se darán dentro de un marco constitucional y que permitirá visualizar la manera en que se da ésta nueva relación entre Ejecutivo y Legislativo bajo una plena división de poderes.

Si bien es en la LVII Legislatura donde comienza la nueva relación entre Ejecutivo y Legislativo, en la LVIII Legislatura se da una nueva situación; por primera vez en más de 70 años un partido de oposición arriba a la Presidencia de la República. Con ello ahora el PRI se tendrá que asumir como oposición y por el otro lado el PAN, teniendo en cuenta que es el miembro de éste partido quien asume la Presidencia de la República, se tendrá que asumir como partido en el gobierno.

¹⁰ Espinoza Toledo, Ricardo, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la LVII Legislatura”, en *Dialogo y Debate* no. 9, México 1999, p. 178. El bloque opositor llamado G-4 estaba conformado por los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PVEM y PT.

El estudio de la relación Ejecutivo-Legislativo en la LVIII Legislatura permitirá observar la independencia del Poder Legislativo en una situación de pluralidad, respecto al Ejecutivo, en términos de su influencia en el momento de discutir y votar iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

Para poder observar la independencia del Legislativo respecto al Ejecutivo será necesario observarlo a partir de un proyecto elaborado por Ejecutivo, en este caso por su importancia para la vida del país y ya que representa el programa de gobierno del Ejecutivo y en alguna medida del Legislativo ya que este contribuye a su creación, tomaremos como instrumento el proyecto de PEF.

Teniendo en cuenta que la discusión del PEF es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo cual el estudio se limitará a estudiar la relación del Ejecutivo con la Cámara baja.

De acuerdo con Alberto Díaz Calleros y Beatriz Magaloni¹¹ entre 1960 y los años ochenta la Cámara de Diputados no ejerció la autoridad presupuestal de manera observable, es hasta 1982 cuando se observan enmiendas al proyecto presidencial.

Otro aspecto importante en lo referente al Presupuesto y la relación que genera entre el Legislativo y el Ejecutivo es que “de 1970 a 1996 el presupuesto siempre ha sido aprobado por el voto del partido del Presidente y con la oposición mayoritariamente en contra”¹².

Lo anterior muestra que en el período de partido hegemónico, el Presupuesto ha sido aprobado casi sin modificaciones y mayoritariamente apoyado por el partido del Presidente, lo que permite suponer que cuando el Presidente no cuente con la mayoría de diputados correspondientes a su partido, éstos como el Ejecutivo tendrán que negociar necesariamente

¹¹ Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, “Autoridad presupuestal del poder Legislativo en México: Una primera aproximación” en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, p. 511

¹² Casar Pérez, María Amparo, “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”, en *Cuadernos de Trabajo*, no. 137, CIDE, 2001, p. 10

con los diputados de oposición para poder formar mayorías que permitan aprobar el Presupuesto.

Por tanto el Presupuesto de Egresos nos servirá como herramienta para poder observar dicha independencia, “ya que la diferencia entre la asignación presupuestal contenida en la iniciativa presidencial y el decreto aprobado, publicado en el Diario Oficial de la Federación, ofrece una medición de la capacidad legislativa para influir en la designación del gasto. Si no hay diferencias, se tiene una clara indicación de abdicación de la autoridad Legislativa. Cuando hay ciertas diferencias en montos, se puede inferir que algo de influencia legislativa fue ejercida”¹³.

El problema es que este indicador no permite medir la influencia del Legislativo de manera directa, debido a que no toma en cuenta las negociaciones llevadas a cabo para lograr el consenso y aprobar el decreto de Presupuesto.

Pudiera pasar, en un caso hipotético, que el proyecto que envíe el Ejecutivo a la Cámara de Diputados logre un gran consenso entre los legisladores y que con ello sean mínimas las modificaciones que se realicen, esto no permitiría un buen entendimiento de la relación y se pensaría que el Legislativo no tuvo influencia respecto al proyecto, con ello se cuestionaría su independencia, sin tener en cuenta qué fue lo que permitió que en la iniciativa del Ejecutivo se hicieran mínimas modificaciones, por tanto será necesario tomar en cuenta las negociaciones.

Las negociaciones que se dieron respecto al Presupuesto, nos permitirán medir de una forma más directa la relación Ejecutivo-Legislativo, en un gobierno sin mayoría, y poder analizar las alianzas que se dan entre los diversos grupos parlamentarios y estos con el Ejecutivo.

¹³ Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, *op. cit.*, p. 511

Los factores que tomaremos en cuenta para analizar la relación del Ejecutivo con el Legislativo, más específicamente con la Cámara de Diputados en la negociación del Presupuesto son: la composición de la Cámara Diputados, facultades constitucionales respecto al Presupuesto y el comportamiento de los legisladores y grupos parlamentarios.

Se han tomado estas variables ya que de ellas depende la relación que se puede generar entre el Ejecutivo y Legislativo en la negociación de iniciativas Morris Ogul¹⁴ divide estos factores en estructurales y motivacionales o incentivos, los estructurales incluyen las facultades legales para fiscalizar (facultades constitucionales respecto al Presupuesto); los factores motivacionales o incentivos hacen referencia a la manera como las metas individuales de los congresistas afectan la probabilidad de supervisión legislativa efectuada por el Congreso (comportamiento de los legisladores y grupos parlamentarios). Ogul los denomina factores de oportunidad, y para este, las motivaciones son más importantes que las estructuras para explicar el surgimiento de la supervisión legislativa, reconociendo que el equilibrio se encuentra en una adecuada combinación de motivaciones y estructuras.

Y es que de acuerdo con Amparo Casar “el desbalance entre la participación y capacidad de decisión de los poderes ejecutivo y legislativo en esta materia [Presupuesto], no se encuentran en el marco constitucional sino en la integración del Congreso y en los incentivos que han regulado la conducta de los legisladores”¹⁵.

La discusión del PEF es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual se encontraba conformada como se muestra a continuación:

¹⁴ Carlos Ugalde señala varios estudios del sistema norteamericano relacionados con la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre ellos menciona el estudio realizado por Morris Ogul, “Congressional Oversight: Structure and Incentive”, en C. Dodd Lawrence, *Congreso Reconsidered*, 2ª ed., Washington, D.C., Congressional Quarterly Inc. 1982. Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000, p. 21

¹⁵ Amparo Casar, *op. cit.*, p. 10

Número de curules por partido político y su porcentaje, en la LVIII Legislatura (2000-2003).

Partido Político	Número de curules	%
PRI	211	42.2
PAN	207	41.4
PRD	52	10.4
PVEM	16	3.2
PT	8	1.6
PSN	3	.6
PAS	2	.4
Convergencia	1	.2
TOTAL:	500	100

Como se puede observar ningún grupo parlamentario contaba con la mayoría, lo cual incentiva a los partidos a negociar ciertas modificaciones al proyecto de PEF presentada por el Ejecutivo, esto debido a que ningún grupo parlamentario podría aprobar por sí mismo el Presupuesto, y con ello tendrán que llegar a acuerdos con otros grupos parlamentarios.

La facultad de la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos se señala en el artículo 74 constitucional, referente a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en su fracción IV donde se menciona que tiene la facultad exclusiva de: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

En el mismo artículo y fracción se señala, más adelante, la facultad del Presidente respecto al Presupuesto y dice: “El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos”.

La Cámara de Diputados tendrá que aprobar el presupuesto antes de que termine el año fiscal, es decir, antes del 31 de diciembre de cada año.

A continuación pasaremos a la negociación que giró en torno al PEF 2001, este es el primer Presupuesto que se negociara bajo la administración del Presidente Vicente Fox lo cual se tiene que tomar en cuenta, ya que puede ser un factor que influya en la negociación del Presupuesto así como en el dictamen y en su posterior aprobación.

La negociación del Presupuesto se encuentra dividida en varios temas que giraron entorno a dicha negociación y que permitirá ver como estas negociaciones se vieron reflejadas en el decreto de PEF 2001 aprobado por la Cámara de Diputados, y con ello observar y entender, si es que hubieran, las modificaciones al Presupuesto aprobado.

1.1. Discusión de reincorporación del Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento a la Entidades Federativas

Aunque es cierto que constitucionalmente las facultades para la negociación del Presupuesto son exclusivas de la Cámara de Diputados, en ella también participan otros actores políticos, como fue el caso de éste tema.

Estos actores políticos ajenos al Ejecutivo y al Legislativo buscan por medio de la negociación con legisladores, además de propuestas, influir en las asignaciones presupuestales.

En este caso los gobernadores tuvieron una participación considerable durante la discusión de este tema ya que fueron ellos los que propusieron un aumento al Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

La Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) demando que se aumentará el monto al Fondo de Apoyo a las Entidades, pasando de 20 a 23 por ciento, el cual analizaremos.

La propuesta del aumento al FAFEF fue hecha por los gobernadores en una reunión que sostuvieron con diputados, en dicha reunión también se encontraron presentes los coordinadores parlamentarios del PAN y PRD, Felipe Calderón y Martí Batres respectivamente. En la reunión los coordinadores parlamentarios demostraron su disposición para analizar la propuesta de la Anago¹⁶.

El 5 de diciembre fue entregado el proyecto de PEF 2001 en el cual se dejó fuera al FAFEF y que fue creado para el ejercicio fiscal de 2000, por lo cual a pesar de la demanda de los gobernadores por el aumento de las aportaciones a este fondo, el Ejecutivo además de no aumentar el monto lo dejó fuera del proyecto.

La propuesta de dejar fuera del proyecto al FAFEF fue tomado de manera negativa por los legisladores de la oposición, por parte del PRI el diputado Guillermo Hopkins aseveró que era una decisión de su partido mantener el fondo de apoyo para las entidades federativas. Mientras que para el coordinador de bancada del PRD, Martí Batres, con la desaparición del fondo para las entidades se da un retroceso en materia de federalismo¹⁷.

Con el fin de llegar a acuerdos en lo referente al Presupuesto, se dio una primera reunión entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, se reunió con diputados de PRI, PAN y PRD integrantes de las comisiones de Hacienda y de Presupuesto. En la reunión los diputados advirtieron que no sólo se debe de reincorporar el fondo de apoyo para las entidades, sino incrementarlo de 6 mil 700 millones de pesos aprobados para el año 2000 a 8 millones para el 2001.

Por su parte, en la misma reunión, el secretario de hacienda manifestó la disposición de las autoridades federales para que se lleven a cabo modificaciones al Presupuesto¹⁸, lo cual

¹⁶ *La Jornada*, 10 de noviembre de 2000

¹⁷ *Reforma*, 8 de diciembre de 2000

¹⁸ *La Jornada*, 9 de diciembre de 2000

evidenció en un primer momento un acuerdo para que se reincorporara el fondo y se llevara a cabo un aumento.

Con el fin de asegurar la reincorporación del FAFEF y un aumento al mismo, la Anago sostuvo una reunión con el Presidente de la República Vicente Fox, en la cual estuvieron presentes 28 gobernadores. La propuesta de la Anago fue hecha por el gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal, en la cual se planteó un incremento del 23 por ciento al FAFEF¹⁹. Dicha reunión se planteó por algunos mandatarios como una reunión histórica y como un cambio en la relación.

Al presentar el PEF ante el pleno de la Cámara de Diputados el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz señaló que “el Presidente nos dio la instrucción a los Secretarios de que viéramos todas las posibilidades dentro de los diversos renglones que son amplísimos, de descentralización del gasto para llevarlos a las entidades federales de la administración y manejo de esos recursos”²⁰, lo cual muestra la disposición del Ejecutivo de llevar a cabo modificaciones en lo correspondiente a las demandas que la Anago presento ante éste.

En la misma reunión los diputados de los diversos grupos parlamentarios demandaron la restitución del FAFEF, por el PRI el presidente de la Comisión de Hacienda, Oscar Levín, demandó un incremento en las participaciones a las entidades federativas, así como mantener el fondo de fortalecimiento a las entidades²¹.

Por parte del PRD, el diputado Silvano Aureoles estableció que su partido apoyará la demanda de gobernadores para incrementar de 20 a 23 por ciento los recursos de la recaudación fiscal participable que se destinan a los estados²². El diputado del PAN Emilio

¹⁹ *Reforma*, 10 de diciembre de 2005

²⁰ *Reforma*, 12 de diciembre de 2005

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

Goicochea, en la misma reunión, expreso que aunque en el Presupuesto no contempla el FAFEF los diputados del PAN lucharían por la reincorporación de este fondo²³.

En esta reunión se puede observar que existe un consenso entre los diputados de los diversos grupos parlamentarios por el aumento y restablecimiento del FAFEF, y una disposición por parte del Ejecutivo para que se lleven a cabo las modificaciones al Presupuesto con el fin de que las entidades federativas sean beneficiadas.

Por su parte el PAN propuso a los demás grupos parlamentarios negociar la restitución del fondo a cambio de que se aprobara la conversión de los pasivos de IPAB en deuda pública, la propuesta fue rotundamente rechazada por los grupos parlamentarios del PRI y PRD, por lo cual el PAN dejó este tema de lado para poder negociar los pasivos del IPAB²⁴.

Las reuniones entre los gobernadores y el Ejecutivo continuaron, dándose una reunión entre la Anago y los secretarios de Hacienda, Desarrollo Social, Agricultura y Gobernación, en la cual volvieron a demandar la restitución del FAFEF. En la reunión se logró un acuerdo para la restitución del fondo, sin embargo el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, señaló que la decisión última la tienen los legisladores y que el acuerdo entre el gobierno federal y los estatales no implica ejercer presión en contra del Congreso de la Unión²⁵.

Así se empezó a perfilarse un acuerdo para la restitución del FAFEF, por parte del Ejecutivo, y aunque señalan que ello depende de los legisladores, en la Cámara de Diputados la gran mayoría se encuentra a favor de la restitución de dicho fondo.

1.2. Discusión de reincorporación del Distrito Federal dentro de los fondos del Ramo 33

La discusión sobre los recursos que el Distrito Federal debería recibir mediante el Ramo 33, se inició por las declaraciones del entonces Jefe de gobierno del Distrito Federal,

²³ *Ibid.*

²⁴ *La Jornada*, 14 de diciembre de 2000

²⁵ *La Jornada*, 16 de diciembre

Andrés Manuel López Obrador, quien señalará que si el Presidente Vicente Fox no apoyaba la restitución de los recursos por participaciones federales a la capital del país, del cual fue excluido desde 1998, no estaría cumpliendo con su promesa de apoyar al Distrito Federal²⁶.

En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001, que el Ejecutivo mando a la Cámara de Diputados para su análisis, excluyó al gobierno de la ciudad de México de los fondos 3 y 4 del Ramo 33, en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, con lo cual comenzaron los reclamos de los legisladores. El coordinador del PRD en la Cámara de Diputados, Martí Batres, declaró que no existió buena voluntad del Presidente de la República, ya que pudo enviar el proyecto de Presupuesto incluyendo al Distrito Federal dentro de los fondos, así como también la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal²⁷.

Por parte del PRI, el diputado Óscar Levín insistió en reincorporar al D.F. a los dos fondos del correspondiente Ramo 33, mientras que los diputados federales del PAN adelantaron que se opondrían totalmente a esta medida²⁸.

Con la intención de que la ciudad de México entrara de nuevo dentro del Ramo 33, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) el PRD, PAN y PRI aprobaron por unanimidad el dictamen de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se propone que el D.F. sea incluido dentro de los fondos del Ramo 33²⁹. Esto fue un gran avance ya que abrió la posibilidad de que ocurriera lo mismo en la Cámara de Diputados.

Para aumentar la presión hacia los diputados federales para que estos tomaran en cuenta la reincorporación del D.F. dentro de los fondos del Ramo 33, el vocero de la fracción

²⁶ *Reforma*, 24 de noviembre de 2000

²⁷ *Reforma*, 7 de diciembre de 2000

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Reforma*, 8 de diciembre de 2000

parlamentaria del PRD en la ALDF, Alejandro Sánchez Camacho, señaló que su partido estaría dispuesto a tomar instalaciones y de organizar movilizaciones sociales³⁰.

Ante tal amenaza los diputados federales del PAN, Manuel Minjares y Jorge Lara advirtieron al Jefe de Gobierno del D.F. y al PRD que no es por medio de las amenazas de toma de instalaciones y de movilizaciones sociales como se van a lograr la restitución de los fondos del Ramo 33 para la ciudad de México, ya que mencionaron los diputados panistas que existe disposición al dialogo para poder sacar adelante el tema³¹.

Con la presentación del proyecto de PEF 2001 por parte del Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, ante el pleno de la Cámara de Diputados tanto legisladores de PRD y PRI demandaron la reincorporación de la ciudad de México dentro de los fondos del Ramo 33. El PAN declaró que se encontraba dispuesto a discutir tal reincorporación, aunque dijeron que su principal preocupación era la centralización del gasto y que no se enviara a las delegaciones³².

Los diputados de la ALDF hacían lo propio para poder influir en la restitución del D.F. dentro del Ramo 33, y para ello el presidente de la Comisión de Gobierno, Armando Quintero, envió una carta a nombre de la ALDF al Ejecutivo federal en la cual se pide que se pronuncie por una restitución de los fondos del Ramo 33 para la ciudad de México. Armando Quintero también resaltó que existe una idea equivocada entre algunos diputados federales de que si se incluye a la ciudad de México dentro de los fondos para las entidades federativas se afectaría a los estados y a los municipios³³.

La coordinadora de la bancada priista en la ALDF, Ángeles Moreno Uriegas, declaró que su partido apoya la restitución a la ciudad de México de los fondos del Ramo 33, pero

³⁰ *Reforma*, 9 de diciembre de 2000

³¹ *Reforma*, 11 de diciembre de 2000

³² *Reforma*, 12 de diciembre de 2000

³³ *La Jornada*, 12 de diciembre de 2000

dijo que esto no debe afectar a las entidades y municipios y que el gobierno capitalino tiene que mejorar la recaudación fiscal³⁴.

Por su parte el presidente de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados, Jorge Lara, declaró que el PAN apoyaría la petición del gobierno local para restituir los fondos del Ramo 33, pero sólo sí se destinan directamente a cada una de las 16 delegaciones³⁵.

Aunque ya se empezaba a mostrar un acuerdo para que el D.F. fuera incluido dentro del Ramo 33 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se reunió con diputados federales para discutir las solicitudes de endeudamiento y restitución de partidas federales, en la cual obtuvo el apoyo del PT y PRI, el PAN condicionó su apoyo para aprobar el techo de endeudamiento, así como también la restitución de los fondos del Ramo 33, bajo la justificación de la falta de confianza hacia el gobierno capitalino de desviar los fondos a otros rubros menos importantes y de no respetar la autonomía de las Jefaturas Delegacionales para ejecutarlos³⁶.

El 14 de diciembre fue aprobada por unanimidad en la ALDF la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, con 57 votos a favor y cero en contra, mediante las cuales se piden incluir a la ciudad de México entre los fondos del Ramo 33. Esta iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados para su análisis³⁷.

Uno de los argumentos por los cuales el PAN no quería apoyar la reincorporación del D.F. dentro del Ramo 33, era la centralización del gasto con lo cual no se respetaría la autonomía de las Jefaturas Delegacionales. 12 de los 16 delegados celebraron una reunión con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la cual declararon que “tendrán una intensa

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Reforma*, 14 de diciembre de 2000

³⁷ *Reforma*, 15 de diciembre de 2000

negociación con los diputados federales para convencerlos de que se aprueben los recursos del Ramo 33 para el Distrito Federal”³⁸.

Aunque existía un acuerdo entre las fracciones del PRD, PAN y PRI en otorgar los fondos del Ramo 33 para la ciudad de México, existía un desacuerdo en el monto que tocaría al Distrito Federal, con lo cual la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados suspendió la reunión en la que se abordaría la Ley de Coordinación Fiscal que permitiría al D.F. recibir recursos del Ramo 33³⁹.

La propuesta del PRD es que el monto que recibiría el D.F. por conceptos del Ramo 33 fuera de 2 mil 100 millones de pesos; el PRI se inclinó por mil 566 millones en tanto el PAN apoyó la cifra propuesta por el PRD.

Ya que no existía consenso en el monto que el D.F. recibiría por concepto del Ramo 33, y con ello se ponía en peligro dicha reincorporación, los 16 delegados se unieron para defender ante la Cámara de Diputados la asignación de recursos de participaciones federales a la capital, mediante una comisión integrada por dos delegados panistas, uno perredista, y un representante del Jefe de Gobierno⁴⁰.

Para aumentar la presión a los diputados federales el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, envió una carta dirigida a los Diputados perredistas, en la cual les pedía votar en contra de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, aun cuando no se tuviera el suficiente peso para poder frenar su aprobación, si no se restablecían los fondos del Ramo 33 para el Distrito Federal⁴¹.

Tras un último intento para comprometer a la Cámara de Diputados, 14 Jefes Delegacionales y un representante del Jefe de Gobierno se reunieron con diputados del PRI,

³⁸ *La Jornada*, 16 de diciembre de 2000

³⁹ *Reforma*, 22 de diciembre de 2000

⁴⁰ *Reforma*, 23 de diciembre de 2000

⁴¹ *Reforma*, 26 de diciembre de 2000

PRD y PAN, miembros de la Comisión de Hacienda y del Distrito Federal, para que la ciudad de México fuera incorporada dentro de los fondos del Ramo 33. Aunque no se llegó a ningún acuerdo diputados de los tres partidos apoyaron la postura de los Jefes Delegacionales, y dijeron que apoyaran la propuesta de que el Distrito Federal fuera incluido dentro de los fondos federales⁴².

1.3. Discusión de reasignación presupuestal a otros rubros

En este apartado se abordará la discusión que se mantuvo respecto a los montos destinados al Poder Judicial de la Federación (PJF), al Senado de la República, educación, gasto social y salud.

En lo que respecta al PJF, éste presentó ante la Comisión de Hacienda su presupuesto el cual ascendió a la cantidad de 15 mil 303 millones y el cual constituyó un incremento de casi cien por ciento. El legislador del PRI, Salvador Rocha Díaz, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, y el legislador del PRD, Martí Batres, se encontraron de acuerdo en el aumento que solicitó el PJF. Por su parte el coordinador del PAN, Felipe Calderón, señaló que el presupuesto que demandaba el PJF era muy alto, aunque no estaba de acuerdo en que se redujera; el problema eran los recursos⁴³.

La iniciativa del PEF 2001 propuso otorgar 15 mil 303 millones de pesos al PJF, logrando con ello que su petición se viera reflejada en el proyecto de Presupuesto.

Con el fin de asegurar que los diputados no redujeran el presupuesto para el Poder Judicial, el Ejecutivo se reunió con diputados, en la cual se acordó un rango de negociación con un margen que va de los 13 mil 800 millones de pesos a los 15 mil 303 millones de pesos. En tal encuentro legisladores del PRI se comprometieron a impulsar un punto de

⁴² *Reforma*, 28 de diciembre de 2000

⁴³ *La Jornada*, 1 de diciembre de 2000

acuerdo en la Cámara de Diputados en el que se señale que el PJF es vital para el desarrollo del país, por lo que resulta impostergable concederle el porcentaje que demanda⁴⁴.

Aunque los diputados de todos los grupos parlamentarios se encontraban de acuerdo en que no se debería de recortar el presupuesto al Poder judicial, este se tenía que recortar en 2 mil millones de pesos que hacían falta con el fin de darle suficiencia al Presupuesto. Al final las negociaciones se mantuvieron divididas, un sector del PAN, PRI y PRD aprobaba recortes al Poder Judicial y al Instituto Federal Electoral (IFE) para obtener esos recursos, mientras otro sector los rechazaba por considerar que se trata de órganos independientes y de verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo⁴⁵.

En lo referente al Senado de la República, el presupuesto que propuso para el 2001, fue de mil 175 millones de pesos, es decir, ejercería un gasto igual que el de 2000, lo cual fue informado por el presidente de la Comisión de Administración, Ramón Corral⁴⁶.

Esto causó una pugna en el Senado entre PRI y PAN, ya que por un lado la fracción panista pugnaba por que se mantuviera el presupuesto de mil 175 millones y que sólo se llevara a cabo una reestructuración en varios renglones. Mientras los senadores priistas argumentaban que al no recibir un aumento el Senado se daría un ahorcamiento presupuestal de las comisiones de trabajo, lo que impediría una actividad legislativa seria, lo cual no preocupaba al PAN porque como miembros del partido en el gobierno los funcionarios de cada dependencia les proporcionarían el análisis y estudios necesarios para impulsar las iniciativas de Fox, lo cual origino que desde la Junta de Coordinación Política, el priista Enrique Jackson pugnara por un aumento en el presupuesto para el Senado. Por su parte el

⁴⁴ *La Jornada*, 13 de diciembre de 2000

⁴⁵ *La Jornada*, 28 de diciembre de 2000

⁴⁶ *Reforma*, 24 de noviembre de 2000

PRD se encontraba de acuerdo en que el presupuesto para el Senado se mantuviera en mil 175 millones de pesos⁴⁷.

Al presentarse la iniciativa del PEF 2001 el Ejecutivo propuso un monto para el Senado de mil 234 millones de pesos. Con lo cual la fracción priista en el Senado no se encontró de acuerdo argumentando en la voz del senador Alejandro Gutiérrez que esto no sería suficiente para dotar a las comisiones de asesores y de un equipo de alto nivel, a fin de cumplir con el trabajo legislativo. Mientras que por el PRD el secretario de la Comisión de Administración en el Senado, Antonio Soto, consideró que el presupuesto alcanzaría si se racionalizan los recursos y se acaba con gastos discrecionales⁴⁸.

En lo referente a la discusión de gasto social, educación y salud, los partidos tomaron su postura antes de que se presentara el proyecto de Presupuesto. El PRD mencionó cinco prioridades a defender en la discusión del proyecto de Presupuesto, incrementos en educación, jubilados, a estados, al campo y al desarrollo agropecuario, así como la incorporación del Distrito Federal dentro de Fondo 33, mientras que el PRI propuso que priorizarían el gasto al combate a la pobreza, salud y educación, así como también incluir al D.F. dentro de los fondos federales⁴⁹, por lo cual ya se vislumbraba cual iba a ser la postura tanto del PRD como del PRI frente al Presupuesto, donde pretendían sobre todo pelear por priorizar el apoyo al gasto social, educación y salud entre otros.

Al ser conocida la iniciativa del PEF 2001, diputados del PRI y PRD la calificaron como menos de lo mismo, lejos de las promesas de campaña de Vicente Fox, y señalaron que debería ser modificado aumentando los rubros sociales para ser aprobado⁵⁰.

⁴⁷ *La Jornada*, 26 de noviembre de 2000

⁴⁸ *La Jornada*, 7 de diciembre de 2000

⁴⁹ *Reforma*, 28 de noviembre de 2000

⁵⁰ *Reforma*, 7 de diciembre de 2000

Ante el desacuerdo respecto al proyecto de Presupuesto, el presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, el priísta Enrique Meléndez expresó que el presupuesto destinado al sector educativo fue muy bajo y señaló la coincidencia entre los tres principales partidos en la Cámara de Diputados por pugnar por un aumento⁵¹.

Las bancadas del PRI y PRD en la Cámara de Diputados advirtieron que no aprobarían el proyecto de Presupuesto de Egresos, sin antes hacerle modificaciones; ambas fracciones demandaban mayor presupuesto para el campo, jubilados y pensionados, educación y servicios de salud. Para que se pudiera hacer el aumento en estos rubros el PRD propuso un aumento del gasto de 42 mil millones, los cuales provendrían del incremento del déficit del PIB, de 0.5 a 0.7 o .0.8 y aumento en la estimación del precio del barril de petróleo, pasando de 18 a 20 dólares⁵².

En una reunión que sostuvieron 150 diputados del PRI, el legislador Guillermo Hopkins señaló que su partido condicionaría su aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos sólo si se destinan mayores recursos al desarrollo social.

Al comparecer el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, ante la Cámara de Diputados para la presentación del proyecto de PEF para 2001. Los principales reclamos de los partidos de oposición fueron que el proyecto de Presupuesto de Egresos no reflejaba las promesas que había hecho el Presidente Vicente Fox en campaña. Las demandas del PRI en la reunión fueron incrementar las participaciones a las entidades federativas, mayor atención a jubilados y pensionados, ampliar recursos para el campo y aumento presupuestal en los rubros de combate a la pobreza.

La postura de los legisladores del PRI y PRD siguieron la misma orientación, y para poder realizar las reasignaciones a campo, salud, educación y gasto social sería necesario

⁵¹ *La Jornada*, 9 de diciembre de 2000

⁵² *La Jornada*, 11 de diciembre de 2000

realizar una serie de recortes; la propuesta del PRD sería recortar las partidas destinadas al Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (Cisen) en unos 500 millones de pesos debido a que este organismo se otorgó un presupuesto de más de mil millones de pesos, lo cual era demasiado para un instituto que se dedica al espionajes político; la propuesta del PRI era recortar presupuesto al PJJF y al IFE y a la imagen de Vicente Fox, además de un aumento en el déficit fiscal⁵³.

Con el fin de llegar acuerdos en cuanto a las reasignaciones a los rubros sociales, el Secretario de Hacienda dejó abierta la posibilidad de reasignaciones hasta por 17 mil millones de pesos, lo cual fue tomado positivamente por las bancadas de PRI y PRD en la Cámara de Diputados, aunque estimaron que esto no sería suficiente. El PRI planteó que la reasignación debía ser de 25 mil millones de pesos, mientras que el PRD consideró que es necesario que la reasignación alcance los 45 mil millones de pesos. Ambos consideraron que la reasignación se podría lograr mediante el aumento del déficit público pasando de 0.5 propuesto por el Ejecutivo al 0.8⁵⁴.

Las bancadas de PRD y PRI lograron llegar a un acuerdo en el cual determinaron una reasignación para el Presupuesto de Egresos la cual sería de 22 mil millones de pesos, así también se encuentran de acuerdo en aumentar la estimación del déficit de 0.5 a 0.65 por ciento del PIB, mientras que el ofrecimiento del PAN fue de de 15 mil millones de pesos⁵⁵.

Tras una reunión entre el Secretario de Hacienda, los coordinadores del PRD en el Senado y Cámara de Diputados y la presidenta de ese partido, Amalia García, el PRD afirmó haber obtenido del Presidente Vicente Fox el compromiso verbal de reasignar 30 mil millones de pesos, los cuales se reasignarían al gasto social. Sin embargo horas más tarde el

⁵³ *La Jornada*, 17 de diciembre de 2000

⁵⁴ *Reforma*, 19 de diciembre de 2000

⁵⁵ *Reforma*, 21 de diciembre de 2000

Presidente de la República negó esto. El anuncio de que el PRD había logrado ésta reasignación fue hecha en una conferencia de prensa por el coordinador del PRD en la Cámara de Senadores. La coordinadora del PRI, Beatriz Paredes, señaló que es la Cámara de Diputados y no el Senado quien debe de aprobar el Presupuesto de Egresos⁵⁶.

El coordinador del PRD en la Cámara de Diputados al enterarse de las declaraciones de Vicente Fox, señaló que en la reunión que sostuvieron con el Secretario de Hacienda, Gil Díaz, este dijo sí a la propuesta perredista (la reasignación del gasto social), y si no existió comunicación entre el Secretario de Hacienda y el Presidente de la República era problema de ellos⁵⁷.

El vicecoordinador del PRD en el Senado, Demetrio Sodi, señaló que el ofrecimiento de incrementar en 30 mil millones de pesos la reasignación del gasto social provino del Ejecutivo, y que no es valido que el Presidente lo niegue por poder tener problemas con el PAN. Por su parte el senador del PRD, Jesús Ortega ratificó que la información que dió un día antes fue absolutamente cierta. La respuesta del Presidente Vicente Fox fue que sólo se trató de un mal entendido y que el no es quien negocia el Presupuesto sino el Secretario de Hacienda. Por su parte la presidenta del PRD, Amalia García, declaró que sólo se trato de una confusión⁵⁸.

Después de las negociaciones la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados acordó ampliar las expectativas de captación de ingresos con lo cual se estableció un techo presupuestal cercano a los 30 mil millones de pesos que permitirían destinar más recursos al sector social. Esto tras la aprobación por unanimidad de la Ley de Ingresos, donde se vio

⁵⁶ *La Jornada*, 22 de diciembre de 2000

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Reforma*, 23 de diciembre de 2000

reflejada la propuesta del PRI y PRD de aumentar el déficit fiscal el cual pasó de 0.5 a 0.65 por ciento del PIB⁵⁹.

Sin embargo, la presidenta nacional del PRI, Dulce María Sauri, señaló que no permitirían que el PRD y el Ejecutivo le impongan soluciones a la necesidad de incrementar el presupuesto en gasto social, ya que esto fue negociado por fuera. Pero que si el PRD obtuvo esta reasignación con el Presidente Vicente Fox en reuniones privadas, es bien recibido ya que esta reasignación era necesaria.

Al final de la negociación existió desacuerdo entre legisladores del PAN, PRI y PRD, por reasignación de partidas para poder aumentar el gasto social. Una parte de las bancadas del PAN, PRI y PRD se encontraron de acuerdo en que no se hagan recortes ni al PJF ni al IFE, mientras que otra parte de las bancadas no estaba de acuerdo.

1.4. Conclusiones

Fue evidente que en la gran mayoría de las negociaciones los grupos parlamentarios que tuvieron posturas en común y que lograron llegar a acuerdos fueron los del PRI y PRD. Este fue el caso del aumento y reincorporación del Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y lo mismo sucedió en el caso de la reincorporación del Distrito federal dentro del Ramo 33.

En el tema de la reasignación a diversas partidas sucedió lo mismo y aunque en un primer momento el PAN se encontraba de acuerdo en aumentar los recursos a salud, educación y gasto social, no ocurrió así al momento de negociar los mecanismos para que se diera la reasignación.

⁵⁹ *Reforma*, 23 de diciembre de 2000

De lo que nos podemos dar cuenta es que cuando se logra tener un Congreso plural, donde el Presidente de la República no cuenta con una mayoría en el Congreso la negociación se da de manera más intensa, ya que los grupos parlamentarios encuentran incentivos para poder modificar el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo, teniendo presente que cuentan con una presencia en el Congreso que les permite esto.

De ello estuvieron concientes PRI y PRD, ya que ambos partidos aliados contaban con la mayoría para poder aprobar el Presupuesto de Egresos, por su parte el PAN se vio minimizado en las negociaciones; los acuerdos que se lograron fueron promovidos por el PRI y PRD.

Ahora será necesario analizar como se vieron reflejados los acuerdos dentro del dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, lo cual permitirá a su vez poder comparar la variación de montos presupuestales a cada Ramo entre la iniciativa del Ejecutivo y el proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados.

Esto nos permitirá observar la división de poderes entre la relación Ejecutivo-Legislativo en lo concerniente a la influencia del Legislativo para actuar como supervisor del Ejecutivo en materia presupuestal.

Capítulo 2

Dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001

Parte importante en el resultado final del PEF es a su vez la composición de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, ya que es ella quien elabora el dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos que se somete a discusión en el pleno.

De acuerdo con el artículo 56 del Reglamento para el gobierno interno del Congreso General, “Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión”.

En este Reglamento el artículo 60 señala que “Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaran de urgente o de obvia resolución”.

El artículo de dicho Reglamento que faculta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que le sea turnado a esta el proyecto de PEF es el artículo 80 que menciona: “El tercer día útil del período ordinario de sesiones de cada año, la Cámara de Diputados nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuestos y Cuenta, que se compondrá de cinco individuos, y a la cual pasarán inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el Ejecutivo”.

La Comisión de Presupuesto tendrá que presentar un dictamen de PEF de acuerdo con el artículo 81 del Reglamento: “La Comisión de Presupuestos y Cuenta tendrá obligación, al

examinar dichos documentos (Proyecto de Presupuesto y Cuenta Pública), de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes”.

La pluralidad de la Cámara de Diputados quedó de manifiesto su vez en la composición de la Comisión de Presupuesto, que se muestra en el siguiente cuadro:

Número de integrantes por partido político en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Partido Político	Número de integrantes
PRI	13
PAN	12
PRD	3
PVEM	1
PT	1
PSN	0
PAS	0
Convergencia	0
Independiente	0
TOTAL:	30

Como se puede observar, en la Comisión de Presupuesto ningún partido tampoco tuvo la mayoría para aprobar por si mismo el dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto que se someterá a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados.

Algo notable es que una alianza entre PRI y PRD en dicha Comisión, que es entre quienes se compartieron posiciones en común respecto a los diferentes temas de la negociación presupuestal, permitiría que se aprobara el dictamen de Presupuesto, ya que entre los dos logran mayoría.

El artículo 88 de el Reglamento señala que para que haya dictamen de comisión, “deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito”.

A continuación pasaremos a los temas de discusión y como se vieron reflejados en el dictamen de Presupuesto.

2.1. Reincorporación del Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento a la Entidades Federativas

En éste tema, que tanto diputados del PRI como del PRD, así como diversos gobernadores demandaron que se reestableciera en el dictamen de Presupuesto elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, se logró su restitución y aumento en casi 100 por ciento, con lo que quedo en 13 mil 157 millones 700 mil pesos, tenido en cuenta que el monto que se le otorgo en 2000 fue de 6 mil 700 millones de pesos.

Por tanto, a partir de las negociaciones que se llevaron a cabo entre gobernadores con el Ejecutivo, de éste con diputados y entre los propios diputados de los grupos parlamentarios se logró aprobar la restitución y aumento del FAFEF.

2.2. Reincorporación del Distrito Federal dentro de los fondos del Ramo 33

En lo referente a la exigencia de reincorporación del Distrito Federal dentro de los fondos del Ramo 33, que tanto diputados del PRD como legisladores de Asamblea Legislativa del Distrito Federal de los tres principales partidos, PAN, PRI y PRD así como el Jefe del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales apoyaban, en el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto se incluye al Distrito Federal dentro del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (Ramo 33), del cual había quedado fuera en 1999 y 2000.

En este punto también los grupos parlamentarios que desde un primer momento apoyaron la reincorporación del D.F. dentro del Ramo 33 fueron los de PRI y PRD, por tanto las negociaciones y acuerdos que se llevaron acabo por ambos partidos se vieron reflejados

en el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto a pesar que desde un principio el PAN mostró su negativa por que esto sucediera.

2.3. Reasignación de presupuesto a otros rubros

En el tema de reasignación de presupuesto a otros rubros los legisladores del PRI como de PRD pugnaron por un mayor presupuesto para el campo, jubilados y pensionados, educación, servicios de salud, así como a gasto social. Se logró un aumento al Presupuesto de 30 mil 900 millones de pesos, los cuales se destinarían a gasto social, apoyo a los estado y al D.F con la cual se tuvo que aumentar a su vez el déficit público que paso de a 0.5 a .065 por ciento del PIB.

Los recursos se obtuvieron de la siguiente manera: 22 mil 265 millones de ingresos sumados, se le quitaron mil 500 millones al PJF, 250 millones al IFE, 250 millones a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2 mil 500 millones al gasto por pago de deuda pública y mil 500 millones a la liquidación de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas), así como un recorte de 177 millones al ramo de provisiones salariales y económicas, los cuales se repartieron como sigue: 4 mil millones de pesos a programas de subsidios a la comercialización de productos del campo, mil 405 millones a educación pública, 2 mil 575 millones al sistema de educación básica y normal y se añaden 2 mil 500 millones para jubilados y pensionados.

Como podemos observar las negociaciones que se llevaron a cabo por parte de los legisladores de PRI y PRD fueron exitosas y la gran mayoría de sus propuestas se vieron reflejadas dentro del dictamen de Presupuesto elaborado por la Cámara de Diputados.

Ahora pasaremos a la discusión y votación en el pleno de la Cámara de Diputados del dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto elaborado por la Comisión de Presupuesto y

Cuenta pública, lo cual nos permitirá analizar si los legisladores aceptaron las modificaciones al proyecto presidencial, y por otro parte los desacuerdos y acuerdos que se tuvieron con el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto, y cual fue su votación al final.

2.4. Discusión y votación del dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001

A continuación abordaremos el debate que se dió en el pleno de la Cámara de Diputados durante la sesión del 29 de diciembre con el fin de conocer las posturas de los diferentes grupos parlamentarios en cuanto al proyecto de dictamen de decreto de PEF para 2001 que elaboró la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Por parte del partido Convergencia, el diputado José Manuel del Río Virgen señaló que “entre algunas de las carencias que contenía el proyecto de Presupuesto de Egresos remitido a esta Cámara y que se subsanara con la labor que desarrollaron las compañeras diputadas y diputados, son las siguientes, entre otras:

El documento presentado (proyecto de PEF por parte del Ejecutivo federal) refleja una falta de conocimiento de la realidad nacional, ya que el gasto social, que debe ser el prioritario, fue perjudicado por el presupuesto que presentó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estando entre los rubros más afectados los correspondientes a salud, educación, consumo popular, jubilados, y debió corregir esta soberanía.

Una incongruencia grave, muy grave, es la referente a la reducción del presupuesto del Poder Judicial de la Federación, lo cual muestra el menosprecio que se le tiene para las funciones prioritarias que realiza como contrapeso y árbitro superior constitucional (...)

Otro de los rubros afectados es el referente al IFE, ya que no tendrá suficiente presupuesto. Esto tendrá consecuencias en un instrumento tan importante como el padrón electoral, que ha sido utilizado en las últimas tres elecciones federales.

Resulta atentatorio contra el pacto Federal el que a los estados se les otorgue un presupuesto recortado, haciendo persistir el centralismo que tanto ha afectado a las diferentes regiones del país”⁶⁰.

Lo señalado por el diputado de Convergencia refleja un desacuerdo con la iniciativa del Ejecutivo, sobre todo en lo referente al gasto social, y que tuvo que ser modificado por la Cámara de Diputados, la reducción del presupuesto del Poder Judicial y al insuficiente presupuesto al IFE, así como también un presupuesto recortado a los estados.

Por parte del Partido Alianza Social (PAS) el diputado José Antonio Calderón Cardoso señaló que “una cuestión de fondo subyace en este debate, son dos los extremos de la *litis*: por una parte, está la disyuntiva planteada entre la eficiencia económica; pero por otro lado, en el otro extremo, está la igualdad distributiva.

En Alianza Social, entre otras cosas, pensamos que la racionalización del gasto público implica que, entre otras cosas, se elimine la burocracia parásita, la supresión de secretarías y dependencias innecesarias y la disminución fundamentalmente de salarios para los servidores públicos de alto nivel (...)

Para terminar vamos a insistir en que si bien es cierto que la eficiencia es importante, también la igualdad y la equidad para con los más desprotegidos es un bien social que vale la pena pagar por él”⁶¹.

La postura del PAS no se enfoca tanto a criticar los montos que se dieron a los diferentes ramos económicos, sino hace una observación entre elegir una economía estable, que no tenga un gran déficit ni una inflación alta, y una igualdad distributiva entre los que menos tienen, señalando que la última también es muy importante.

⁶⁰ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, núm. 44, Volumen II, continuación de la sesión del 28 de diciembre de 2000, p. 5570-5572

⁶¹ *Ibid.*

Por parte del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) el diputado Gustavo Riojas Santana señaló que “desafortunadamente vemos en este proyecto que volvemos a caer en las cuotas partidistas, volvemos a caer en las negociaciones que no necesariamente profundizan con las necesidades del pueblo de México, que no necesariamente atienden los reclamos que a través de las diferentes expresiones en las campañas electorales del pasado 2 de julio, recogieron los señores candidatos, tanto el presidente Vicente Fox como los candidatos que no obtuvimos en la Alianza por México la Presidencia.

Observamos en el dictamen una reducción significativa al Poder Judicial, los dos reclamos principales y no se requiere de alguna otra manera haber estado inmerso al 100% en la campaña, los dos elementos, las dos grandes solicitudes del pueblo de México fueron educación y justicia y ¿qué estamos haciendo en este decreto de presupuesto? Estamos haciendo a un lado los dos principales reclamos de la sociedad mexicana, estamos reduciendo el presupuesto asignado al Poder Judicial y además, por si fuera poco, reduciendo también el presupuesto que se proponía designar a la Comisión de Derechos Humanos.

Y en ese sentido, nosotros en lo general votaremos a favor y en lo particular, en lo referente a los ramos antes mencionados, estaremos en contra”⁶².

Como se ha podido ver la postura del PSN es de inconformidad respecto al presupuesto destinado al Poder Judicial y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señalando que la justicia es una de las necesidades de la sociedad y además fue una de las promesas de campaña de Vicente Fox.

El diputado Jaime Cervantes Rivera fue quien señaló la postura del Partido del Trabajo (PT): “se ha planteado a esta soberanía mantener las restricciones al gasto social (se refiere a la propuesta del PEF presentada por el Ejecutivo) en un país desgarrado por la pobreza rural

⁶² *Ibid.* p. 5573-5575

y urbana y proseguir en la asignación de recursos precarios para el fomento productivo en el campo y la industria (...) En el mismo sentido se nos ha propuesto de nuevo avalar el fraude histórico del rescate bancario aprobando los recursos del IPAB, sin que se haya aclarado definitivamente la situación real de los créditos reportables

Concurrimos con los otros grupos parlamentarios en la asignación de 6 mil millones de pesos en beneficio a los jubilados y pensionados y 500 millones en apoyo a los defraudados de las cajas de ahorro y desde luego coincidimos con la propuesta de destinar 13 mil millones de pesos al programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas. (...) nos ha parecido indispensable remitir recursos adicionales al campo, por 4 mil millones de pesos (...) hemos propuesto que se aprueben reasignaciones por un monto total de 7 mil millones de pesos en beneficio de programas sociales (...)

(...) el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, en absoluto está conforme con los acuerdos alcanzados y que hoy sustentarán en su caso aprobación del dictamen que comento, reiteramos nuestro señalamiento y severa crítica sobre el continuismo de la política económica que refleja ese presupuesto, pero no nos es ajena la voluntad mostrada hacia el diálogo y la negociación, por limitada que haya sido, que fue asumida por todos los grupos parlamentarios que aquí concurrimos.

Por lo anterior, manifestamos que el voto parlamentario del Partido del Trabajo será a favor en lo general, pero nos reservaremos diversos artículos para su votación en lo particular”⁶³.

Se presentan algunos desacuerdos en la postura del PT en cuanto a los recursos destinados al IPAB y con el eje de política económica. Pero también muestra los acuerdos logrados entre éste y los otros grupos parlamentarios como fue la reasignación a jubilados y

⁶³ *Ibid.*

pensionados, a los defraudados de las cajas de ahorro, al fortalecimiento de las entidades federativas y al Canopo. Muestra su conformidad con las negociaciones que se llevaron a cabo entre los diferentes partidos y con ello también su voto aprobatorio en lo general, aunque se reserva algunos artículos en lo particular.

Por parte del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) el diputado Bernardo de la Garza Herrera mencionó que “el interés y el esfuerzo del Partido Verde Ecologista de México siempre ha estado enfocado hacia el aumento del presupuesto destinado a la Secretaría de Medio Ambiente y recursos naturales. Si bien esa Secretaría tiene una reducción en su presupuesto de 650 millones de pesos, se había planteado inicialmente de 1 mil 500 millones, por lo que creo que se avanzó en ese sentido.

Es urgente reactivar e incentivar éste sector (deportivo) que podría generar a un mejor resultado de los ya obtenidos. Los resultados de las negociaciones fueron un incremento de 50 millones para el deporte.

(...) nuestro grupo parlamentario consideró no sólo adecuado, sino necesario, que el presupuesto destinado al Instituto Federal Electoral no se modificara (...)

Asimismo el estado de derecho tiene que prevalecer sobre la impunidad que se ha caracterizado en nuestros días. Nos hubiera gustado que se evitara la reducción en el presupuesto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Poder Judicial (...)

Es un logro de esta legislatura haber cumplido con las solicitudes de los gobernadores para tener un presupuesto menos estrecho. Ahora el PAFEF (Programa de Aportaciones Federales para Entidades Federativas) que es obra única y exclusivamente del Congreso, cuenta con aproximadamente 14 mil millones de pesos, monto superior al ejercicio del año anterior en casi 100%. Con respecto a este programa nuestro grupo parlamentario coincidió porque el Distrito Federal fuera considerado en la proporcionalidad que le corresponde. Es

cierto que hubo temas que no se pudieron abrir y discutir, pero en su mayoría las propuestas fueron evaluadas y hoy tenemos un proyecto que procuró satisfacer las demandas y requerimientos de la ciudadanía representada en este Congreso por las diferentes fuerzas políticas. De ahí que el Partido Verde Ecologista de México apoye la iniciativa que hoy se expone ante esta Asamblea (...)"⁶⁴

El grupo parlamentario del PVEM mostró también su desacuerdo por el presupuesto destinado al IFE, a la CNDH y al PJJ, ya que consideraron que estas instituciones necesitaban más recursos debido a su importancia bajo la situación actual.

Pero también señalaron que se lograron diversos acuerdos y con ello también un mejor presupuesto para áreas que ellos consideran importantes, como es el caso del deporte y la Secretaría de Medio Ambiente, así como también las Aportaciones Federales para Entidades Federativas, por lo cual el PVEM se expreso por apoyar la iniciativa.

En el caso del PRD, la diputada María Miroslava García Suárez fue la encargada de presentar la postura de este partido, señalando que “con las modificaciones que el conjunto de esta Cámara ha logrado en la propuesta original del Ejecutivo, queda claro que el Ejecutivo propone y el Legislativo dispone y también puede corregir errores y puede reorientar partes importantes del gasto social.

El Partido de la Revolución Democrática logró mediante el diálogo y la negociación, una reasignación sin precedentes en el proyecto de presupuesto de egresos remitido por el Ejecutivo (...) Hay una ampliación en el margen del presupuesto mayor a 30 mil millones. Estos 30 mil millones van a beneficiar al conjunto del país a través del gasto social, particularmente se logró satisfacer la demanda del conjunto de gobernadores de este país, para dar mayores recursos directamente a los estados y logró el PRD incluir al Distrito

⁶⁴ *Ibid.*, p. 5576-5578

Federal en la Ley de Coordinación Fiscal en un sentido muy positivo para los habitantes de la capital del país.

(...) el presupuesto que se aprueba no contiene todo lo deseable y todo lo propuesto por el PRD, tenemos todavía un presupuesto orientado básicamente a la administración, tenemos un presupuesto con gastos de comunicación social de la Presidencia y del conjunto del Ejecutivo que son injustificables (...)

Este presupuesto conserva aun, con nuestra clara oposición, recursos para el fraude más grande que ha sufrido el pueblo de México y hablamos del Fobaproa del IPAB (...)

(...) quiero dejar muy clara, muy clara la posición del PRD, nos manifestamos en contra del recorte al Poder Judicial, nos manifestamos en contra del recorte al IFE, nos manifestamos en contra del recorte también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Yo pregunto a la Secretaría de Hacienda y al Presidente Fox: ¿dónde están las promesas de campaña?, ¿dónde quedó el crecimiento de 7%?, ¿dónde quedó el 8% del PIB a educación?, ¿será que ya terminó la campaña y ahora están situados en una realidad que no quieren cambiar?

La reasignación de recursos demuestra que son posibles los consensos, aun cuando en días pasados, incluso en horas anteriores a este momento, las diferencias parecían irreconciliables.

(...) el PRD votará a favor de este dictamen, pero tenemos puntos muy concretos en lo particular que nos reservaremos y queremos, esperar contar con su apoyo (...)"⁶⁵

La postura del PRD muestra la capacidad que tuvo el Legislativo para poder modificar las asignaciones a los diferentes rubros en el proyecto del Ejecutivo. Muestra los logros que como grupo parlamentario lograron mediante la ampliación del Presupuesto, los cuales

⁶⁵ *Ibid.*, p. 5579-5581

fueron destinados al gasto social y un logro en la reasignación a los estados y a la inclusión del Distrito Federal dentro de las partidas a los estados. Pero también se muestra un desacuerdo en ciertos aspectos como es el caso del recorte al PJF, al IFE y a la CNDH, así como también al monto destinado al IPAB, Pero a pesar de ello mostraron su disposición para votar a favor el PEF en lo general reservándose algunos artículos en lo particular.

El diputado Julián Hernández Santillán fijó la postura del PAN, señalando que “el proceso de análisis y discusión del proyecto de presupuesto de egresos ya no se caracteriza por ser una caja hermética donde no se podía rediseñar, enriquecer y rehabilitar mediante el diálogo y el consenso, los engranes para un mejor distribución del gasto. La visión del grupo parlamentario de Acción Nacional, junto con las de los otros grupos parlamentarios, ha sido plasmada fielmente en este dictamen.

Con la finalidad de abatir los rezagos en el sector rural se ha consensado incrementar los recursos destinados a programas productivos en este sector en 4 mil millones.

Este presupuesto responde sin duda alguna a los principios federales que hemos profesado a través de la reincorporación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, distribuido a partir de criterios de marginación y población, entre otros.

(...) se incrementaron los recursos destinados a la educación pública, en donde se contemplan apoyos para el mejoramiento del profesorado y de modernización para la educación superior.

(...) hemos logrado un incremento en 2 mil 500 millones de pesos en pensionados y jubilados, que se suman a las disponibilidades del ejercicio fiscal anterior.

Atendiendo a la demanda de miles de ahorradores afectados, el grupo parlamentario de Acción Nacional ha consensado en monto de 500 millones de pesos de este presupuesto

para la creación del Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.

Por lo anterior expuesto, los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, los invitamos, compañeras diputadas y diputados, a votar a favor de este presupuesto; los invitamos a asumir su responsabilidad social, los invitamos a votar a favor de quienes más lo necesita y a favor del bien común de todos los mexicanos”⁶⁶.

La postura del PAN nos muestra que el proyecto de Presupuesto de Egresos se puede abrir a la discusión y con ello a su modificación. Con lo cual, señalan que se lograron varias cosas como el incremento de los recurso productivos al sector rural, a la educación pública, a jubilados y pensionados, la reincorporación del FAFEF, la creación del Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorros. Con ello el PAN invita al votar a favor del dictamen del proyecto de PEF.

Para presentar la postura del PRI el diputado Guillermo Hopkins Gámez, señaló que han “logrado ampliar hasta por 30 millones el monto de los recursos adicionales que habremos de canalizar hacia el gasto social, las pensiones, el campo y al federalismo.

Es absolutamente claro que ello reclamo un acuerdo que incluya las diversas fuerzas políticas. Pero también es claro que la única base posible de éste acuerdo tendrá un contenido plural. El PRI ha mantenido su compromiso y lo seguirá haciendo para que las deliberaciones y acuerdos en torno al presupuesto se realicen en este caso escrupulosamente el papel, atribuciones y responsabilidades del Congreso.

(...) nuestra condición opositora actual seguirá expresándose de manera muy diferente a la que expresaba la oposición en el pasado, producto del afán de venganza, del recelo o la polarización. Nuestra responsabilidad al sancionar el Presupuesto de Egresos, no puede

⁶⁶ *Ibid.*, p. 5582-5584

traducirse en un ejercicio maniqueo de lucha de contrarios ni en las descalificaciones cuya modificación sean pasadas o futuras contiendas electorales”⁶⁷.

En la postura del PRI podemos notar su disposición, ahora como oposición, a llegar a acuerdos con los diferentes grupos parlamentarios, a partir de este punto logrando con ello ampliar el Presupuesto para destinarlo al gasto social, las pensiones, el campo y al federalismo, en su postura no se mencionan desacuerdos ante el destinación de ingresos a algún Ramo, sólo se reitera su voluntad para llegar a acuerdos ahora como oposición.

El decreto de proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001 fue aprobado por unanimidad en lo general por 480 votos a favor de la siguiente manera:

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	Conv.	PAS
Favor	480	193	205	52	16	8	3	1	2
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Quórum	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	19	17	2	0	0	0	0	0	0
Total	500	211	207	52	16	8	3	1	2

Como podemos observar las modificaciones que se realizaron al dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto elaborado por la Comisión de Presupuesto fueron mínimas, y en ningún grado afectaron los montos que se destinaron a los diversos ramos económico.

A continuación se muestra un cuadro comparativo entre el proyecto de Presupuesto de Egreso elaborado por el Ejecutivo y el decreto ya aprobado, esto nos permitirá observar el grado de influencia que ejerció el legislativo en la negociación del PEF 2001.

I. RAMO 01: PODER LEGISLATIVO	\$ 4,298,702,424.00	\$ 4,398,702,424.00
Gasto Programable		
Cámara de Diputados	\$ 2,570,616,932.00	\$ 2,650,616,932.00
Entidad de fiscalización	\$ 493,714,000.00	-----

⁶⁷ *Ibid.*.

superior de la Federación		
Cámara de Senadores	\$ 1,234,371,492.00	\$ 1,254,371,492.00
II. RAMO 03: PODER JUDICIAL	\$ 15,303,465,746.00	\$ 13,803,465,746.00
Gasto Programable		
Suprema Corte de Justicia de la Nación	\$ 1,667,511,572.00	-----
Consejo de la Judicatura Federal	\$ 12,640,303,944.00	\$ 11,540,303,944.00
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	\$ 955,650,230.00	-----
III. ENTES PUBLICOS FEDERALES	\$ 6,204,158,299.00	\$ 5,704,158,299.00
Ramos		
Gasto Programable		
22 Instituto Federal Electoral, que se distribuye para erogaciones de:	\$ 5,544,158,299.00	\$ 5,294,158,299.00
Operación del Instituto	\$ 3,191,334,885.00	-----
Financiamiento de los partido políticos	\$ 2,352,823,414.00	-----
33 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$ 660,000,000.00	\$ 410,000,000.00
IV. RAMOS ADMINISTRATIVOS	\$ 291,643,604,545.00	\$ 298,579,004,545.00
Gasto Programable		
02 Presidencia de la República, que comprende a:	\$ 1,759,100,000.00	\$ 1,756,200,000.00
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	\$ 46,249,946.00	-----
04 Gobernación	\$ 4,869,034,146.00	\$ 4,918,134,146.00
05 Relaciones Exteriores	\$ 3,750,036,300.00	\$ 3,665,736,300.00
06 Hacienda y Crédito Público	\$ 19,610,697,000.00	\$ 20,385,697,000.00
07 Defensa Nacional	\$ 22,484,629,000.00	\$ 22,424,626,000.00
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$ 26,973,224,269.00	\$ 31,080,524,269.00
09 Comunicaciones y Transportes	\$ 18,087,000,000.00	\$ 18,904,400,000.00
10 Economía	\$ 5,127,074,361.00	\$ 4,988,974,361.00
11 Educación Pública	\$ 95,983,478,050.00	\$ 97,568,578,050.00
12 Salud	\$ 19,186,072,890.00	\$ 19,278,072,890.00
13 Marina	\$ 8,903,800,000.00	\$ 8,873,400,000.00
14 Trabajo y Previsión Social	\$ 3,823,440,000.00	\$ 3,803,440,000.00
15 Reforma Agraria	\$ 1,758,010,000.00	\$ 1,855,010,000.00
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	\$ 15,008,458,531.00	\$ 14,400,458,531.00
17 Procuraduría General de la	\$ 5,676,700,000.00	\$ 5,594,400,000.00

	República		
18	Energía	\$ 14,206,767,348.00	\$ 14,186,767,348.00
20	Desarrollo Social	\$ 14,088,700,000.00	\$ 14,625,700,000.00
21	Turismo	\$ 1,395,428,300.00	\$ 1,338,028,300.00
27	Contraloría y Desarrollo Administrativo	\$ 1,369,670,000.00	\$ 1,349,770,000.00
31	Tribunales Agrarios	\$ 498,782,300.00	-----
32	Tribunal Fiscal de la Federación	\$ 733,400,000.00	\$ 732,200,000.00
36	Seguridad Pública	\$ 6,350,105,050.00	-----
	V. RAMOS GENERALES	\$ 711,326,368,106.00	\$ 729,441,068,106.00
	Gasto Programable		
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$ 91,523,600,400.00	\$ 94,023,600,400.00
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$ 7,312,863,899.00	\$ 20,293,631,553.00
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	\$ 15,332,400,000.00	\$ 24,943,003,277.00
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 204,498,818,833.00	\$ 199,578,247,902.00
	Gasto no Programable		
24	Deuda Pública	\$ 147,204,016,826.00	\$ 145,054,016,826.00
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 192,490,800,000.00	\$ 194,084,700,000.00
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$ 0.00	-----
30	Adeudos de Ejercicio Fiscales Anteriores	\$ 13,758,968,148.00	\$ 12,285,968,148.00
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 39,177,900,000.00	-----
	VI. ENTIDADES	\$ 415,239,454,941.00	\$ 414,354,154,941.00
	Gasto Programable		
00637	Instituto de seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$ 43,224,057,420.00	-----
00641	Instituto Mexicano del Seguro Social	\$ 144,628,000,000.00	\$ 144,492,700,000.00
06750	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	\$ 1,062,400,000.00	-----
9120	Caminos y Puentes	\$ 3,219,700,000.00	-----

Federales de Ingresos y Servicios Conexos		
18164 Comisión Federal de Electricidad	\$ 91,645,100,000.00	\$ 91,395,100,000.00
18500 Luz y Fuerza del Centro	\$ 14,249,122,300.00	-----
Petróleos Mexicanos Consolidado, que se distribuye para erogaciones de:	\$ 94,357,700,001.00	\$ 93,857,700,001.00
18572 Petróleos Mexicanos	\$ 11,215,491,278.00	-----
18575 PEMEX Exploración y Producción	\$ 39,370,749,093.00	\$ 38,970,749,093.00
18576 PEMEX Refinación	\$ 28,684,845,715.00	\$ 28,584,845,715.00
Gasto Neto Total	\$ 1,339,601,700,000.00	\$ 1,361,866,500,000.00

Como podemos observar en todos los ramos económicos se dieron variaciones entre la iniciativa presidencial y el decreto aprobado, en algunos existieron aumentos y en otros se redujo el monto, lo cierto es que en el cuadro comparativo podemos ver plasmadas las negociaciones y los acuerdos a los que llegaron tanto los grupos parlamentarios como estos con el Ejecutivo.

Los aumentos por los que pugnaron desde un principio tanto PRI como PRD se lograron, para lo cual se tuvieron que hacer modificaciones al proyecto del Ejecutivo, por ello es que se dieron reducciones en algunos ramos presupuestales, como al IFE, al PJF, a la CNDH y Adefas.

Con lo anterior podemos determinar que en un Congreso con pluralidad partidista la independencia que se tiene respecto al Ejecutivo es mucho mayor que la que se pudiera tener en un Congreso donde un partido tuviera la mayoría calificada.

Lo anterior claro tiene sus limitaciones, ya que es cierto que si en dado momento un partido en el gobierno lograra tener la mayoría en el Congreso esto no significaría que por consecuencia el Legislativo terminaría con su independencia ante el Ejecutivo.

Lo cierto es que en el sistema político existen ciertos elementos que en un momento permitieron que el Presidente de la República tuviera un gran control sobre su partido y a su vez sobre los legisladores de su partido.

2.6. Análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo en la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001.

Es cierto que en la LVIII Legislatura se rompió (aunque esto ya se había dado desde la LVII Legislatura) con una relación de subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo, en el momento de discutir el PEF, debido a que el Presidente de la República ya no cuenta con la mayoría en el Congreso y en el caso que hemos estudiado, no tiene mayoría en la Cámara de Diputados.

Ahora los grupos parlamentarios encuentran incentivos para la negociación y modificación del proyecto presidencial, ya que están concientes de que tienen la capacidad numérica para llevarlo a cabo.

Lo cierto es que la negociación del Presupuesto sigue condicionada a ciertas características del sistema político, lo que hemos definido como factores motivacionales o incentivos, como es el caso de la disciplina partidista y la cohesión partidista.

Para entrar a este tema primero tendremos que diferenciar entre la disciplina partidista y cohesión partidista, por tanto el término disciplina partidista “se refiere al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. Se considera que hay indisciplina siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo con la línea del partido. Por su parte, cohesión

partidista hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”⁶⁸.

Es necesario señalar algunos de los elementos que logran generar esta disciplina partidista son la no-reelección consecutiva de los legisladores y la centralización de los recursos económicos en las campañas electorales: la no-reelección inmediata es determinante para el comportamiento de los legisladores, ya que su cargo sólo dura 3 años, por lo cual terminado su periodo como servidor público tendrá que conseguir otro trabajo. Por lo general los diputados buscan tener un cargo dentro del partido o como legisladores incluso gobernadores en sus estados, y como en gran medida para conseguir un espacio así, también es necesario el apoyo de los líderes del partido, por tanto el legislador tiene que ir en el mismo sentido que señale el partido o el grupo parlamentario, de lo contrario pondría en riesgo su carrera política.

Esto sucede en gran parte por la no-reelección inmediata, ya que el tener de nuevo un puesto políticos de elección popular, depende del partido y no de los electores, con ello los legisladores responden en gran medida a lo que dictan los partidos. Es probable que si su cargo, dependiera de sus electores el legislador tendría una representación más comprometida con los mismos.

El segundo elemento, la centralización de los recursos económicos, obliga al legislador a comprometerse con el partido, debido a que éste le financiara en gran medida la campaña electoral para poder acceder aun puesto de elección popular, ya que en la actualidad el dinero se ha vuelto un factor importante en la búsqueda del voto.

⁶⁸ Casar, María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, p. 196

Debe de entenderse que la disciplina partidista no es algo que tenga que eliminarse, sino por el contrario, se tiene que alentar al interior de los grupos parlamentarios, lo cual es un factor importante para el logro de consensos. Pero por otro lado, se debe asegurar la autonomía de cada legislador para poder llevar a cabo la representación del electorado.

De acuerdo con Luisa Béjar [de suceder lo contrario] “los partidos políticos, y con ellos sus liderazgos, son necesarios para integrar la voluntad colectiva, cuando su actuación [de los legisladores] carece de límites institucionales, los intereses de la organización -o peor aún, los de las personas que los dirigen- fácilmente pueden anteponerse a la correcta realización del encargo representativo asignado a la asamblea legislativa. En estas circunstancias, los legisladores se convierten en portavoces del partido, éste deja de fungir como pueblo, y la *partitocracia* toma las riendas del poder. Al final, la posibilidad de la ciudadanía de incidir en los productos de la política queda cancelada y su lugar es ocupado por los liderazgos de la organización, únicos jueces sobre el grado con que una plataforma electoral o un programa de gobierno serán realizados bajo el criterio de satisfacer sus expectativas o las de los militantes, y sólo en última instancia, las de los electores”⁶⁹.

En el proceso de negociación del Presupuesto resulta notable la disciplina partidista y la cohesión partidista que mostraron los grupos parlamentarios, en la negociación tanto del aumento como de la reincorporación del Fondo de Apoya para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y de la reincorporación del Distrito Federal dentro del Ramo 33, desde un principio la postura en cuanto estos temas se fijó desde actores políticos que se encontraban fuera de la Cámara de Diputados.

⁶⁹ Béjar Algazi, Luisa, “Representación Parlamentaria y Disciplina Partidista: el caso de México”, en *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP, IILSEN, México, 2003, p. 203

En el primer caso los gobernadores pertenecientes al PRI y PRD fueron los que plantearon el aumento del FAFEF, después los legisladores apoyaron la propuesta al ver que ésta venía de gobernadores miembros de su partido, por lo cual se ve claramente la disciplina partidista que se ejerce desde el propio partido.

En el segundo caso, la propuesta fue hecha por el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, y aunque quizá los priistas vieran esto como una oportunidad para no darle recursos al D.F. ya que era gobernado por un perredista, también es cierto que necesitaban intercambiar favores para que el PRD los apoyara en otras propuestas, además de que los diputados locales priistas también apoyaron la reincorporación del D.F.

En este tema sucede lo mismo, la propuesta de López Obrador es apoyada desde un principio por los legisladores no solo del PRD sino también del PRI, inclusive el Jefe de Gobierno mandó una carta a los diputados perredistas, en la cual se les pedía que votaran en contra de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos si no se incluía el D.F. dentro del Ramo 33.

El único tema que causó una división entre los grupos parlamentarios fue el recorte de presupuesto al PJF y al IFE para poder allegar recursos al sector social, y que al final sí se llevo a cabo.

En el momento de las votaciones la disciplina partidista se reflejó en una cohesión partidista ya que además de que se votó por unanimidad el dictamen de Presupuesto por 480 votos a favor, una abstención del PRI, los 19 votos restantes fueron de legisladores ausentes, ningún legislador votó en contra.

Por tanto, esta nueva relación entre el Ejecutivo y Cámara de Diputados, ha generado negociaciones entre los propios grupos parlamentarios, lo cual muestra la importancia, tanto de la disciplina partidista como la de la cohesión partidista, ya que de acuerdo con Casar “en

situaciones críticas como lo fue la negociación presupuestal, la presencia y sentido del voto de cada uno de los legisladores puede ser determinante en el resultado político”.⁷⁰

Ahora nos preguntaremos a que se debió que el dictamen fue votado por unanimidad a pesar de que en un principio los partidos de oposición representados en la Cámara de Diputados se encontraban en desacuerdo por el proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo.

El que se haya votado el dictamen por unanimidad se debe a que se realizaron los cambios que desde un principio planteó la oposición, además de que existió una disposición del Ejecutivo para que se pudieran dar las modificaciones, lo cual se reflejó en el voto del grupo parlamentario del PAN a favor del dictamen.

El Ejecutivo mostró su disposición a que se modificara el proyecto de Presupuesto esto en gran medida a que sería difícil empezar un mandato en el gobierno federal, y por primera vez como partido en el gobierno, teniendo diferencias que no permitieran avanzar en la negociación, lo cual sentenciaría la relación del Ejecutivo con el Legislativo.

En estos capítulos pudimos observar que cuando se tiene una Cámara de Diputados donde ningún grupo parlamentario tiene la mayoría, ésta logra influir en las asignaciones presupuestales, y que mediante acuerdos entre Ejecutivo y Legislativo se puede lograra un Presupuesto de Egresos acordado.

Lo cierto es que en un gobierno sin mayoría en la Cámara de Diputados el Ejecutivo corre el riesgo de no contar con apoyo de los legisladores y que la mayoría la pueda formar la oposición, aquel puede quedar fuera de las negociaciones, bien mediante la exclusión del

⁷⁰ Amparo Casar, op. cit., 2001, p. 20. Casar hace referencia a la discusión del PEF 2000, que se discutió en la LVII Legislatura, en donde ningún partido tenía la mayoría para aprobar por si mismo el decreto de Presupuesto.

grupo parlamentario perteneciente al Presidente de la República o la exclusión del Ejecutivo de las negociaciones.

Este problema será lo que analicemos en los siguientes capítulos, donde abordaremos la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005.

Capítulo 3

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005. El proyecto del Ejecutivo rechazado.

Es indudable que cuando el partido en el gobierno no cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados, la influencia de ésta para modificar el PEF es real, como lo pudimos constatar en los capítulos anteriores.

Pero también surge otra situación: cuando el presidente ya no cuenta con el apoyo de la mayoría de diputados de su partido “los cambios en las políticas públicas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición”⁷¹

Con la pluralidad que se presenta en la composición de la Cámara de Diputados los propios grupos parlamentarios han tenido que negociar modificaciones al Presupuesto, y éstos también han tenido que negociar con el Ejecutivo para lograr acuerdos, por tanto se ha vuelto necesario la negociación como vía para lograr mayorías. Lo anterior puede traer un problema en el cual el Ejecutivo no pueda formar mayorías y por tanto no pueda llevar a cabo su programa de gobierno.

Cuando el Presidente de la República no cuenta con una mayoría de su partido en el Congreso, forzosamente tiene que negociar con los grupos parlamentarios distintos a su partido, ya que a diferencia de los regimenes parlamentarios, donde tanto el parlamento como el gobierno pueden recibir un voto de desconfianza, si en un momento es imposible poder llegar a acuerdos, bajo el parlamento actual o el gobierno actual, se disuelve el actual parlamento para poder formar otro diferente bajo el cual se pueda gobernar con mayor facilidad.

⁷¹ Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, semestre de 2004, p. 10

De esta manera, “cuando el presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Legislativo, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el presidente en una coalición congresional con su partido; si el éxito no se alcanza, los socio-opositores comparten la culpa y son incapaces de capitalizar el fracaso de la política presidencial. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. Por lo demás, el presidente cuenta con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto, no le es imprescindible el apoyo de la legislatura. Por otro lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la legislatura y convocar a nuevas elecciones. El problema de la parálisis gubernamental se agrava cuando el electorado no puede participar en el debate y decidir quien tiene la razón”.⁷²

De acuerdo con Amparo Casar “la investigación en diversos países con sistemas presidenciales ha demostrado que la ausencia de mayoría del partido del presidente en el Congreso es un factor que complica el proceso de negociación y aprobación presupuestal y que puede llevar a una parálisis”⁷³.

Esta problemática la analizaremos a partir de éste y los subsecuentes capítulos mediante el análisis de la negociación del PEF 2005; en este capítulo toca abordar el proyecto presupuestal del Ejecutivo y las negociaciones que se dieron respecto a ella.

Para entrar en la negociación del Presupuesto es importante señalar algunos aspectos. Como pudimos ver en el capítulo 1, ningún partido político representado en la Cámara de Diputados tenía la mayoría necesaria para poder aprobar por si solo el PEF 2001, pero se podían llevar a cabo algunas alianzas para poder aprobarlo, por ejemplo el PAN podía negociar con el PRD una alianza para aprobar el PEF 2001.

⁷² Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 80

⁷³ Casar, Amparo *op. cit.*, 2001, p. 2

Las elecciones intermedias que se llevaron a cabo en el 2003, dificultaron mucho más las posibilidades del PAN para poder incrementar el número de diputados, y con ello lograr una presencia que le pudiera permitir negociar con mucho más autoridad el Presupuesto para el 2005.

A continuación se muestra la configuración de la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura, que va del 2003 al 2006.

Número de curules por partido político y su porcentaje.

Partido Político	Número de curules	%
PRI	224	44.8
PAN	149	29.8
PRD	97	19.4
PVEM	17	3.4
PT	6	1.2
CONVERGENCIA	5	1.0
INDIVIDUAL	2	0.4
TOTAL:	500	100.0

Como podemos observar el PAN tuvo una notable pérdida de representación en la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, mientras que en la LVIII Legislatura el PAN contaba con el 41.4 % de representación, en la LIX Legislatura ya solo contó con el 29.8 %.

Es decir, mientras que en la LVIII Legislatura, al PAN le era suficiente hacer coalición con PRD para apoyar el proyecto de Presupuesto de Egresos elaborada por el Ejecutivo, quizá negociando ciertas modificaciones, en la LIX ya no sólo tendría que buscar el apoyo de un solo grupo parlamentario, en caso de que no consiguiera el apoyo del PRI.

Como vimos en el capítulo 1, el artículo 74 constitucional fracción IV señalaba que el Ejecutivo haría llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83.

Con la modificación al artículo 74 constitucional fracción IV que se dió en 2004, la fecha en que el Ejecutivo tiene que entregar el proyecto de Presupuesto se adelantó al 8 de septiembre, solo cuando no sea su primer año de gobierno, ahora dicho artículo señala: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre”.

La fecha de la entrega del proyecto de Presupuesto ante la Cámara de Diputados se adelantó del 15 de noviembre al 8 de septiembre, mientras que el límite para su aprobación también se adelantó, pasando del 31 de diciembre al 15 de noviembre.

Esta reforma responde al nuevo contexto de la negociación del Presupuesto, ya que las negociaciones se tornan más importantes y también más complicadas con lo que se necesita un mayor periodo para que se lleve a cabo la negociación. El adelanto de la fecha límite para aprobar el Presupuesto también responde al mismo factor, ya que el tiempo de aprobación era insuficiente y podría suceder que por las dificultades de la negociación el Presupuesto no se aprobara el 31 de diciembre, con lo que se empezaría un año sin Presupuesto, al adelantarse la fecha esto no sucedería ya que aunque se atrasara algunos días no se tendría éste problema.

A continuación entraremos en la discusión del PEF 2005, tomando en cuenta inicialmente las discusiones que se dieron entorno a éste con el fin de poder observar los elementos que influyeron para que el dictamen que elaboró la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados quedara de tal forma, y que se analizará en el siguiente capítulo; esto permitirá analizar porqué de los desacuerdos del Ejecutivo con el Presupuesto aprobado y su subsiguiente veto a éste, lo cual se analizará en el capítulo 5.

3.1. Reasignación presupuestal

A raíz de las modificaciones al artículo 74 constitucional que se realizaron en 2004, el proyecto de PEF 2005 se presentó ante la Cámara de Diputados el día 8 de septiembre de 2004 y tendría que ser aprobado antes del 15 de noviembre de ese año.

La discusión presupuestal giró en torno a la reasignación presupuestal, y aunque en lo relativo al análisis del PEF no sería necesario revisar la discusión de la iniciativa de Ley de Ingresos, teniendo en cuenta que ésta es discutida por ambas Cámaras, para este capítulo será necesario ya que de ello depende el análisis que se pueda hacer de la negociación presupuestal.

a) Discusión de la Ley de Ingresos: Además del PEF, el Ejecutivo envía al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos, donde se determinan las fuentes de las cuales provendrán los recursos para financiar los programas y ramos que se especifican en el Presupuesto, la cual fue presentada ante el Congreso de la Unión el 8 de septiembre de 2004, se discutiría primero por la Cámara de Diputados y de allí pasaría al Senado para su discusión.

Las propuestas más importantes dentro de la iniciativa del Ejecutivo respecto a la iniciativa de Ley de Ingresos eran la disminución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual pasaría del 15 al 12 por ciento, creando un nuevo impuesto de carácter federal a las ventas finales el cual sería de 3 por ciento. La estimación del precio promedio de barril de petróleo se fijó en 23 dólares, mientras que en el 2004 el precio promedio por barril de petróleo fue de 29.2 dólares, y se propuso un déficit fiscal del 0.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). La iniciativa de Ley de Ingresos planteaba ingresos por 1 billón 744 mil 370 millones de pesos.

En la reunión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público al discutir el dictamen sobre la Ley de Ingresos los integrantes del PRI, PRD y PT señalaron que mantendrían en 15

por ciento la tasa del IVA y no cobrarlo en alimentos y medicinas. El PAN no logró consensuar las iniciativas del Ejecutivo. En esta misma reunión los legisladores de la oposición decidieron aumentar a 27 dólares por barril la estimación del precio del petróleo, e incrementar a 0.3 por ciento el déficit público⁷⁴.

Tanto el Presidente de la República como los legisladores del PAN se desligaron de la propuesta de cobrar IVA en alimentos y medicinas, a pesar de que ésta era una propuesta de la miscelánea fiscal del Ejecutivo desde el principio de su mandato. El argumento que manejó Vicente Fox fue que el gobierno federal no ha asumido el liderazgo ni hace juicios sobre la propuesta que se debate en el Congreso de la Unión para aplicar un IVA de 4 por ciento a alimentos a partir del próximo año, ya que es una iniciativa surgida de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria y particularmente de los gobernadores⁷⁵.

El dictamen de la Ley de Ingresos fue aprobado en la Cámara de Diputados por 269 votos en pro, los cuales fueron de PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia; y 118 en contra, que fueron del PAN y un diputado independiente.

En el dictamen de la Ley de Ingresos se aprobó en 27 dólares por barril la estimación del precio del petróleo, es decir 4 dólares más que en la iniciativa presidencial; el déficit público se fijó en 0.3 por ciento del PIB, 0.2 por ciento más que en la propuesta del Ejecutivo; el IVA en alimentos y medicinas no se aprobó; la disminución del IVA de un 15 a 12 por ciento también quedó fuera y el IVA se mantuvo en 15 por ciento, con lo cual se planteó un ingreso por 1 billón 824 mil 249 millones de pesos, es decir un incremento de 79 mil 878 millones, respecto a la iniciativa del Ejecutivo.

Las propuestas más importantes del Ejecutivo fueron modificadas por la oposición en la Cámara de Diputados, por ello el voto en contra del dictamen por parte del grupo

⁷⁴ *La Jornada*, 27 de octubre de 2004

⁷⁵ *Ibid.*

parlamentario del PAN, Francisco Barrio Terrazas y Juan Molinar Horcasitas, coordinador parlamentario, y responsable del área económica respectivamente de la diputación del PAN, advirtieron que la Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Diputados resulta un retroceso económico⁷⁶.

El dictamen de Ley de Ingresos pasó al Senado de la República para su discusión. En el Senado se planteó por parte del presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el panista Fauzi Hamdan, que trataría de convencer a los legisladores del PRI y PRD para disminuir el precio del barril de petróleo a 25 dólares. Esta propuesta fue respaldado por senadores del PRI entre ellos Alejandro Gutiérrez quien consideró que sería un riesgo fijar en 27 dólares el precio del barril de petróleo ya que el mercado mundial es incierto, e hizo notar que otros senadores priistas coinciden en que debe fijarse un precio mucho más conservador⁷⁷.

Ante estas declaraciones la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados advirtió que si la Cámara de Senadores cambiaba impunemente la minuta de Ley de Ingresos y modificaba las variables económicas, la Cámara de Diputados no tendría más remedio que emprender un proceso de recortes a los programas políticos del Presidente Vicente Fox, así como a la partida del Senado.

Es por esto que la iniciativa de Ley de Ingresos es importante dentro de la discusión en este Presupuesto, dado que las diferencias que pudieran surgir entre la Cámara de Diputados y el Senado respecto a la Ley de Ingresos podrían repercutir en el dictamen de Presupuesto que apruebe la Cámara de Diputados.

A pesar de las amenazas por parte de la Comisión de Presupuesto, el presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, junto con los integrantes de dicha comisión del PRI y

⁷⁶ *El Universal*, 30 de octubre de 2004

⁷⁷ *La Jornada*, 30 de octubre de 2004

PRD, acordaron modificar la minuta de Ley de Ingresos enviada por la Cámara de Diputados, planteando los siguientes cambios: disminuir el déficit fiscal de 0.3 a 0.2 por ciento del PIB, cambios al IVA para reducirlo a 14 por ciento y que los estados recauden el restante 1 por ciento como cobro local (en cumplimiento con las conclusiones de la Convención Nacional Hacendaria); disminuir el precio del petróleo de 27 a 23 dólares por barril y etiquetar la diferencia de 4 dólares en inversión a infraestructura⁷⁸.

El día 6 de noviembre se publicó un desplegado en la prensa nacional, firmado por los coordinadores parlamentarios de PRI, PAN, PRD, PT, PVEM y Convergencia, en el cual solicitaron al Senado asumir su responsabilidad para aprobar el paquete económico 2005 a más tardar el 15 de noviembre, así como no modificar la Ley de Ingresos, sobre todo la estimación del precio de barril.

Wintilo Vega, vicecoordinador de la bancada del PRI en la Cámara de Diputados, acusó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de presionar a diputados y senadores para modificar la Ley de Ingresos.

Eduardo Espinoza, coordinador de Asuntos Legislativos de la diputación del PRD, anunció que “si los senadores mueven las cifras ya aprobadas en el dictamen de Ley de Ingresos, la rechazaremos aquí y se las regresaremos llegará el momento en que esa ley entre en vigor sin modificaciones por la diferencia de criterios”⁷⁹.

En respuesta al desplegado de los coordinadores parlamentarios de la Cámara de Diputados, senadores del PRI y PRD advirtieron que los diputados no les pueden pedir que legislen a vapor ya que el análisis de la minuta enviada por los diputados ha sido minuciosa.

El senador perredista Jesús Ortega calificó de inoportuno el llamado de atención de los diputados, aunque dijo compartir la preocupación del PRI y PRD en la Cámara de Diputados

⁷⁸ *El Universal*., 5 de noviembre de 2004

⁷⁹ *Ibid.*

por la posibilidad de que el PAN, aliado con algunos priístas en el Senado, modifiquen los puntos sustanciales de la Ley de Ingresos como la estimación en 27 dólares del precio del petróleo y el establecimiento del déficit fiscal en 0.3 por ciento⁸⁰.

Mientras que el senador priista Manuel Bartlett expresó su desacuerdo con el exhorto de los diputados, ya que es absolutamente inoportuno que se le fijen tiempos al Senado y es una invitación a aprobar al vapor temas que son fundamentales para el país⁸¹.

Luego de una reunión de trabajo entre los integrantes de la Comisión de Hacienda del Senado con los subsecretarios de Ingresos y de Egresos, Rubén Aguirre y Carlos Hurtado respectivamente, la comisión acordó modificaciones a la Ley de Ingresos que aprobó la Cámara de Diputados. El primer cambio que realizaría dicha Comisión sería fijar la estimación del precio del barril de petróleo en 23 dólares, y no en 27, pero incluirán en un transitorio que si el precio real del crudo llega a 27 dólares, esos cuatro dólares de diferencia se utilizarán única y exclusivamente para infraestructura (carreteras, salud y educación)⁸².

En una reunión en privado los diputados del PRI votaron apoyar a su coordinador, Emilio Chuayffet, para plantear al Senado su rechazo a la pretensión de modificar la minuta de Ley de Ingresos acordando no permitir que los senadores etiqueten recursos al modificar el precio de barril de petróleo de 27 a 23 dólares⁸³. Los diputados integrantes de los grupos parlamentarios de PRD, PT, PVEM y Convergencia se sumaron a la propuesta del PRI, manifestando que no existía la posibilidad de reducir el precio del petróleo a 23 dólares.

Con el fin de poder consensuar las modificaciones a la minuta de Ley de Ingresos, se reunieron los grupos parlamentarios del PRI tanto de la Cámara de Diputados como del Senado; tras la reunión lograron acuerdos para destrabar la Ley de Ingresos y permitir que se

⁸⁰ *La Jornada*, 7 de noviembre de 2004

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *La Jornada*, 9 de noviembre de 2004

⁸³ *El Universal*, 10 de noviembre de 2004

aprobará el paquete económico del 2005 antes de que venza el plazo constitucional del 15 de noviembre, entre ellos: mantener el precio fiscal del petróleo en 27 dólares, como lo habían aprobado los diputados, y disminuir el déficit fiscal a 0.22 por ciento del PIB ⁸⁴.

El día 12 de noviembre la Ley de Ingresos fue aprobado por el Senado, con una votación de 101 votos a favor, uno en contra del priísta Óscar Cantón Zetina y una abstención del panista Rafael Morgan Álvarez, con ingresos por 1 billón 818 mil 441 millones 700 mil pesos, es decir 6 millones de pesos menos que lo aprobado por los diputados, se mantuvo el precio de barril en una estimación de 27 dólares, como lo propuso la Cámara de Diputados, el déficit público se estableció en 0.22 por ciento del PIB (la Cámara lo había propuesto en 0.3 por ciento) y al no lograr consenso en la Comisión de Hacienda el tema del IVA en alimentos y medicinas se desechó. Y con esto la minuta de Ley de Ingresos pasó a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación o rechazo.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados votó sin modificaciones la minuta de Ley de Ingresos enviada por el Senado, con la acotación de recibir del Senado una fe de erratas para aclarar el precio del petróleo, ya que según la Ley de Ingresos enviada por el Senado la estimación del precio del barril se estimó en 23 dólares y no en 27 como habían acordado legisladores de ambas Cámaras⁸⁵.

Al respecto los senadores Laura Alicia Garza Galindo del PRI y Jesús Ortega Martínez del PRD informaron a los diputados de la Comisión de Hacienda que no había ningún error en la estimación del precio de barril de petróleo en la minuta de la Ley de Ingresos y por tanto no se enviaría una fe de erratas⁸⁶.

⁸⁴ *El Universal*, 11 de noviembre de 2004

⁸⁵ *El Universal*, 13 de noviembre de 2004

⁸⁶ *Ibid.*

La Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el dictamen de Ley de Ingresos, por 432 votos a favor, cero en contra y una abstención, con una estimación del precio de barril de 23 dólares estableciendo que si el precio llega a los 27 dólares, los cuatro dólares de diferencia se destinarían para infraestructura, (educación, estados, y carreteras) y no para gasto corriente. El déficit presupuestal se fijó en .022 por ciento del PIB.

Debido a que en la Ley de Ingresos se estableció un precio de barril de 23 dólares, y no de 27 como lo propusieron los diputados, el coordinador del PRI en la Cámara de Diputados, Emilio Chuayffet, dijo que este error en el precio del petróleo no es relevante y que los diputados harían lo que tuvieran que hacer con base en las facultades legales con que cuenta la Cámara de Diputados; es decir, resolverlo en el Presupuesto de Egresos, calculando las partidas con un precio de 27 dólares el barril⁸⁷.

La confusión por el precio de petróleo surgió a raíz de que los senadores sólo sabían por sus coordinadores que en el dictamen de la Ley de Ingresos elaborado por la Comisión de Hacienda se había fijado una estimación de 27 dólares por barril de petróleo, ya que la lectura del dictamen fue omitida. En realidad lo que se estableció fue un precio de 23 dólares por barril de petróleo, señalando que de ubicarse en los 27 dólares los 4 dólares se destinarían para inversión en infraestructura, (educación, estados, carreteras), y no para gasto corriente.

El problema de fondo es que la Cámara de Diputados ya contaba con los recursos para destinarlos a ciertos sectores, como educación, salud, campo; al reducir el precio del petróleo los diputados ya no contarían con esos recursos, por ello la postura de Emilio Chuayffet, en el sentido de que ellos calcularían las partidas teniendo en cuenta un precio de barril de petróleo de 27 dólares.

⁸⁷ *El Universal*, 14 de noviembre de 2004

b) La reasignación presupuestal. Con el propósito de que las diferentes secretarías de Estado pudieran negociar el presupuesto para sus dependencias, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados sostendría, por primera vez de manera oficial, encuentros con los secretarios de Estado.

La primera reunión se llevó a cabo entre los secretarios de Medio Ambiente y de Comunicaciones y Transportes, Alberto Cárdenas y Pedro Cerisola, respectivamente, con integrantes de la Comisión de Presupuesto. Alberto Cárdenas solicitó un aumento de 5 mil millones de pesos, mientras Pedro Cerisola solicitó un incremento de 8 mil 700 millones de pesos. En esta reunión el presidente de la Comisión de Presupuesto, el priista Ángel Buendía Tirado, señaló que ninguna Secretaría, dependencia u organismo quedaría satisfecho con el reparto de ingresos debido a la falta de recursos para distribuirlos el año próximo⁸⁸.

Posteriormente la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, se reunió también con los integrantes de la Comisión de Presupuesto. En la reunión solicitó un incremento de 2 mil millones de pesos⁸⁹.

La negociación del PEF 2005 comenzó a definirse y empezaron a surgir diversos acuerdos entre los legisladores para definir los recursos a los diferentes sectores. De esta forma las Comisiones unidas que analizan el Presupuesto propusieron que el presupuesto para el campo se incrementará a 154 mil millones de pesos⁹⁰.

Secretarios de Educación de los 31 estados de la República se reunieron con integrantes de las comisiones de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y Presupuesto y Cuenta Pública solicitando un incremento de 35 mil millones de pesos para educación⁹¹.

⁸⁸ *EL Universal*, 20 de septiembre de 2004

⁸⁹ *El Universal*, 28 de septiembre de 2004

⁹⁰ *El Universal*, 26 de octubre de 2004

⁹¹ *La Jornada*, 27 de octubre de 2004

A iniciativa del PRD, los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, se comprometieron a que el sector educativo sería beneficiado en las reasignaciones y se corregiría la propuesta del Presidente Vicente Fox, misma que reducía los montos a ésta área⁹².

La Comisión de Presupuesto se reunió con gobernadores de 13 estados de la República, quienes solicitaron mayores recursos que les permitan enfrentar sus necesidades en materia de educación, salud e infraestructura⁹³.

En este mismo sentido los secretarios de Finanzas de los estados de la República, al reunirse con integrantes de la Comisión de Presupuesto, le solicitaron que los recursos para el Programa de Apoya para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) sea considerado permanente y no ocasional, ya que en la iniciativa de PEF el Ejecutivo dejó fuera este programa⁹⁴.

Durante esta reunión del presidente de la Comisión de Presupuesto, Ángel Buendía Tirado, señaló que por primera vez la SHCP no intervendría en la resolución del dictamen del Presupuesto, y señaló que su actitud “no es tribal ni apache”, la prioridad de los legisladores no es la relación ni el diálogo con Francisco Gil Díaz, titular de esa dependencia.

A manera de ejemplo, Ángel Buendía señaló: “esta mañana me habló un funcionario de Hacienda para preguntarme dónde se van a instalar los equipos y los técnicos para armar el presupuesto. Mi respuesta fue que cuando esté listo el decreto se los vamos a enviar”⁹⁵.

Con base en el dictamen de Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Diputados y que pasó para su discusión al Senado, los diputados priístas y perredistas negociaban un proyecto donde se planteaban reasignaciones por alrededor de 80 mil millones de pesos, de

⁹² *La Jornada*, 29 de octubre de 2004

⁹³ *La Jornada*, 31 de octubre de 2004

⁹⁴ *El Universal*, 5 de noviembre de 2004

⁹⁵ *La Jornada*, 5 de noviembre de 2004

los cuales 17 mil millones se destinarían al PAFEF, 600 millones a migrantes y 8 mil 700 millones al Programa Especial Concurrente (campo)⁹⁶.

En lo referente al sector educación, el Ejecutivo planteó un presupuesto de 320 mil millones de pesos, por lo cual el secretario de la Comisión de Educación, el perredista Juan Pérez Medina, señaló que el presupuesto para los sectores educativo y de ciencia y tecnología se incrementará con mucha probabilidad, entre 16 mil y 18 mil millones de pesos en relación con la propuesta del Ejecutivo, y añadió que la mayoría de los integrantes de dicha Comisión pugnaban por cancelar la partida de 2 mil millones de pesos propuestos para Enciclomedia, para asignar esos recursos a proyectos de mayor prioridad.

Juan Pérez Medina consideró que Enciclomedia era un negocio de unas cuantas empresas y como proyecto pedagógico era inviable, porque deja fuera a muchas escuelas que no cuentan con servicios básicos, como energía eléctrica y línea telefónica⁹⁷.

Entre los posibles recortes que se discutían en la Comisión de Presupuesto, el PRI planteaba los siguientes: 20 mil 490 millones de pesos que se obtendría de la siguiente manera: Gobernación por 200 millones de pesos; Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) 700 millones; SHCP mil 720 millones de pesos; Secretaría de Educación Pública 3 mil 500 millones de pesos (desaparece el programa Enciclomedia), Salud 3 mil 970 millones de pesos, Secretaría del Trabajo mil millones, Reforma Agraria 520 millones de pesos, Medio Ambiente 2 mil 900 millones de pesos, PGR mil 80 millones, Previsiones Salariales y Económicas 2 mil millones, Instituto Federal Electoral 400 millones y Poder Judicial de la Federación 2 mil 500 millones⁹⁸.

⁹⁶ *El Universal*, 6 de noviembre de 2004

⁹⁷ *La Jornada*, 6 de noviembre de 2004

⁹⁸ *El Universal*, 7 de noviembre de 2004

En el anteproyecto de decreto de PEF 2005 se preveían recortes al Ejecutivo por 26 mil 600 millones de pesos que afectaría algunos programas y servicios personales; se propone no dar al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) 6 mil millones de pesos. El presidente de la Comisión de Presupuesto señaló que también se contempla un recorte a los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas) por 4 mil millones de pesos.

El dictamen de proyecto de la Comisión de Presupuesto contempla entre recortes y recursos adicionales un total de 84 mil 820 millones para reasignaciones, los cuales se repartirían de la siguiente manera: 17 mil millones para el PAFEF, 15 mil millones de pesos para Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2 mil millones de pesos para Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol), 2 mil millones de pesos para ciencia y tecnología⁹⁹.

Así las fracciones parlamentarias de PRI, PRD, PVEM y PT definieron que en el terreno de las reasignaciones presupuestarias el Ejecutivo sería el más afectado, porque vería reducidos sus recursos por una cantidad de 14 mil millones de pesos, mientras que 7 mil 165 millones 800 mil pesos serían obtenidos del gasto en servicios personales de secretarías de Estado y de empresas paraestatales.

A educación y educación superior los legisladores reasignarían 19 mil 645 millones de pesos; para ciencia y tecnología se destinarían 4 mil 700 millones; al campo 16 mil 100 millones de pesos, carreteras 11 mil 592 millones de pesos, al PAFEF 17 mil millones de pesos, agua 4 mil 164 millones de pesos, salud 4 mil 186 millones de pesos, equidad y género y grupos vulnerables mil 288 millones de pesos. El total de ese rubro, conocido como presiones de gasto prioritarias, suma 79 mil 948 millones¹⁰⁰.

⁹⁹ *El Universal*, 9 de noviembre de 2004

¹⁰⁰ *La Jornada*, 10 de noviembre de 2004

Con la finalidad de defender los programas de Vicente Fox, Enciclomedia y la Biblioteca José Vasconcelos, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, y de la presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Sari Bermúdez, se reunieron con integrantes de la Comisión de Educación. Pero la reunión no fue suficiente para frenar el intento de los diputados de PRI, PRD y PT por desaparecerlos y destinar más de 2 mil 500 millones de pesos a otras áreas educativas prioritarias.

Así el presidente de la Comisión de Educación, Salvador Martínez de la Rocca, planteó al final del encuentro: “Persiste, en la mayoría de los legisladores la percepción de que otros programas prioritarios deben atenderse primero que Enciclomedia y la Biblioteca Vasconcelos. Por eso se contempla no autorizar los recursos que el Ejecutivo federal está solicitando”¹⁰¹.

Dado los acuerdos a los que habían llegado los diputados de oposición, de recortar verías partidas propuestas por el Ejecutivo, el grupo parlamentario del PAN planteó la posibilidad de solicitarle al Presidente Vicente Fox vetar el decreto de Presupuesto, ya que le quitaría recursos a programas en materia de educación, salud y desarrollo social.

La propuesta del veto fue analizada entre los legisladores panistas en una reunión plenaria, quienes molestos rechazaron en ese primer encuentro buscar el diálogo o los consensos con la oposición¹⁰².

Cerca del vencimiento del plazo para aprobar el PEF 2005 los grupos parlamentarios de oposición acordaron que se reasignarían 93 mil millones de pesos a programas sociales, educativos y de inversión que generen empleos. Los legisladores de PRI y PRD determinaron dar impulso a los proyectos detonantes del desarrollo que contempla la administración

¹⁰¹ *La Jornada*, 11 de noviembre de 2004

¹⁰² *El Universal*, 12 de noviembre de 2004

federal para 2005, suprimir gasto corriente y recursos destinados al pago de la deuda bancaria.

La bancada del PAN se dijo excluida de la negociación del dictamen de PEF 2005, porque nunca estuvo de acuerdo en recortar recursos al gobierno de Vicente Fox para destinarlos a los programas de infraestructura y desarrollo social, y en cambio sugería mantener el pago de intereses del rescate de los bancos, que consideró "deuda soberana" y gasto corriente. Francisco Barrio prefiguró el rompimiento de su partido con la negociación presupuestal.

El diputado del PRD Alfonso Ramírez Cuéllar desmintió a Francisco Barrio, mencionando que habían realizado un ejercicio libre y minucioso en el cual todos participaron, inclusive se mantuvo una consulta permanente con la SHCP¹⁰³.

Con el fin de influir en la negociación del Presupuesto, los diputados del PAN presentaron su propia propuesta en la que plantearon un recorte por 300 millones de pesos al Poder Legislativo, 500 millones al Poder Judicial, 3 mil 257 millones de recorte a los servicios personales, mil 183 millones al gasto corriente, 404 millones a la adquisición de bienes de inversión y 11 mil 537 millones al gasto neto total.

Estos recortes se sumarían a los 50 mil 817 millones de ingresos adicionales por la Ley de Ingresos para dar un total de 69 mil 886 millones que se repartirían así: 17 mil millones a la SEP, 10 mil millones al Programa Especial Concurrente (campo), 10 mil millones a carreteras; 13 mil millones al PAFEF, 2 mil 200 millones al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 3 mil millones a la Secretaría de Salud, 2 mil millones a agua, 2 mil millones a Sedesol, 3 mil millones a pequeñas y medianas empresas; mil millones a la

¹⁰³ *La Jornada*, 14 de noviembre de 2004

Secretaría de Seguridad Pública (SSP), 4 mil 886 millones a Pemex, 700 millones a Marina y Defensa, 500 millones a la oficina de pueblos indígenas y 100 millones a la Conapred¹⁰⁴.

3.2. Conclusiones

Cuando el Senado planteó modificar la Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Diputados ésta manifestó que recortaría programas propuestos por el Ejecutivo para recompensar la disminución de ingresos.

El dictamen de Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Diputados incrementaba en poco más de 80 mil millones de pesos los ingresos propuesto por el Ejecutivo mientras que el dictamen de Ley de Ingresos aprobada por el Senado de la República y ratificada por la Cámara de Diputados disminuyó en 6 millones la propuesta de los diputados, es decir, se aprobaron cerca de 74 mil millones de pesos más que en la iniciativa del Ejecutivo.

La Cámara de Diputados propuso recortes a programas del Ejecutivo para reasignarlos a otros rubros, como salud, educación, agua, carreteras, campo, PAFEF; los diputados de oposición planteaban una reasignación por cerca de 80 mil millones de pesos, que eran los recursos adicionales que se obtendrían por el aumento en los ingresos propuestos en la Ley de Ingresos que habían aprobado y que mandaron al Senado.

Y aunque la reducción que hizo el Senado con la modificación de la Ley de Ingresos fue solo de 6 mil millones de pesos respecto a lo aprobado por la Cámara de Diputados, los diputados señalaron que tendrían que recortar programas propuestos por el Ejecutivo para poder obtener los recursos faltantes.

La negociación que se dio respecto al Presupuesto, giró en torno a las reasignaciones presupuestales, alrededor de la cual se formaron dos grupos dentro de la Cámara de

¹⁰⁴ *El Universal*, 15 de noviembre de 2004

Diputados, el primero conformado por la oposición, PRI, PRD, PT y Convergencia, que forman la mayoría suficiente para aprobar el Presupuesto; y el segundo por el partido en el gobierno, el PAN al cual se le sumó el PVEM, recordando que ambos fueron juntos en la elecciones de 2000, aunque progresivamente el PVEM se fue alejando del PAN.

Por tanto, la oposición fue la que negocio completamente las reasignaciones, ya que el PAN se encontraba en contra de los recortes que se estaban llevando a cabo para realizar la reasignación, debido a que esto afectaría programas en materia de educación, salud y desarrollo social, como a su vez los ingresos destinados a pagar la deuda, que los panistas pedían que no se afectara.

En la negociación del PEF 2005 sucede algo parecido que en el PEF 2001 que se abordó en los capítulos 1 y 2, los acuerdos que se formaron en torno al Presupuesto fueron propuestos por la oposición, es decir, por PRD y PRI, las propuestas del PAN en su mayoría quedaron fuera.

Y aunque varias secretarías de Estado acudieron ante los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para defender su presupuesto, los secretarios que acudieron no recibieron apoyo de los legisladores.

Mientras que la SHCP quedó fuera de la negociación, como bien lo mencionó el presidente de la Comisión de Presupuesto, Ángel Buendía Tirado, al señalar que la SHCP no intervendría en la resolución del Presupuesto.

Los diputados del partido en el gobierno no han podido apoyar las propuestas del Ejecutivo; no han logrado que estas se vean incluidas en el Presupuesto, como tampoco el propio Ejecutivo lo ha logrado.

El PEF 2001 fue aprobado por unanimidad, y aunque los diputados panistas no se encontraron de todo conformes, fue apoyado por ellos ya que era el primer Presupuesto

presentado por el Ejecutivo y quizás sería poco recomendable empezar su mandato con desacuerdos en la Cámara de Diputados.

En la negociación del PEF 2005, tampoco pudieron lograr que sus propuestas se vieran integradas dentro de los acuerdos de la oposición, y por tanto en esta negociación se dio el caso de la amenaza del PAN con pedir al Ejecutivo que vetara el Presupuesto si se mantenía en los términos que planteaba la oposición.

Ahora pasaremos al capítulo 4 para determinar como se vieron reflejadas las negociaciones en el dictamen del proyecto de PEF 2005 que se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, así como su discusión en el mismo y la votación.

Capítulo 4

Dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005

La pérdida de representación del PAN dentro de la Cámara de Diputados se vio reflejada a su vez en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LIX Legislatura.

Número de integrantes por partido político en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Partido Político	Número de integrantes
PRI	12
PAN	9
PRD	5
PVEM	2
PT	1
Convergencia	1
Independiente	0
TOTAL:	30

Mientras que en la LVIII Legislatura la representación del PAN dentro de la Comisión de Presupuesto fue de 12 integrantes, en la LIX Legislatura bajo a 9, lo que influyó al momento de votar el dictamen en dicha Comisión.

4.1. Reasignación presupuestal

El dictamen de PEF se aprobó en la Comisión de Presupuesto, por 20 votos, de PRI, PRD, PT y Convergencia, contra 9 de PAN y 1 de PVEM, el cual fue aprobado el día 16 de noviembre de 2004.

Lo que causó el enojo del grupo parlamentario del PAN, que a través del diputado José Guadalupe Osuna Millán denunció, a las 00:01 horas del 16 de noviembre, que el bloque opositor conformado por PRI, PRD, PT y Convergencia habían violado la Constitución ya que el plazo para aprobar el decreto había terminado.

Mientras que para la oposición esto no era cierto, el coordinador del PRD, Pablo Gómez Álvarez, afirmó que el dictamen, en el pleno podría ser aprobado en cualquier momento y aseguró que la Constitución no es un fetiche, y la fecha de aprobación es sólo una orientación¹⁰⁵.

Al ser aprobado el dictamen de proyecto de Presupuesto, este fue enviado a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para su discusión en el pleno, pero el dictamen fue regresado a la Comisión de Presupuesto ya que se encontraba plegado de errores, por lo que se consideró notoriamente improcedente. La Comisión de Presupuesto se reunió con el fin de arreglar los errores del dictamen.

En reuniones privadas, la oposición ratificó su acuerdo para aprobar el decreto e incluso el grupo parlamentario del PVEM se reincorporó al bloque opositor al llegar a un acuerdo para que sus proyectos fueran incluidos en los anexos del documento¹⁰⁶.

Mientras que los panistas señalaron que de votarse el dictamen se pretendería que el Ejecutivo vete el decreto de PEF 2005, es decir, le haga observaciones y no lo promulgue en el Diario Oficial de la Federación.

Ante las modificaciones que los diputados de oposición planteaban hacerle al proyecto presidencial, la Presidencia de la República citó el día 16 de noviembre a conferencia de prensa con oficiales mayores de cinco Secretarías, el vocero de Los Pinos y tres diputados federales del PAN para advertir que, de aprobarse el dictamen, habría parálisis operativa en varias áreas del gobierno federal, y dijo que “se trata de un texto desequilibrado e inconsistente”. En la reunión Juan Molinar Horcasitas defendió la facultad del Presidente Vicente Fox para aplicar el veto a esa determinación¹⁰⁷.

¹⁰⁵ *El Universal*, 16 de noviembre de 2004

¹⁰⁶ *El Universal*, 17 de noviembre de 2004

¹⁰⁷ *La Jornada*, 17 de noviembre de 2004

Ante esta situación, Rubén Aguilar, vocero presidencial, señaló que el Presidente Vicente Fox, sin descartar el veto, vería todas las posibilidades para proceder, ante el desacuerdo para la aprobación en la Cámara de Diputados¹⁰⁸.

El dictamen que se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, refleja los acuerdos a los que llegaron los grupos parlamentarios de la oposición.

En el dictamen se planteó una reasignación por 93 mil 675 millones de pesos, de los cuales 52 mil 704 millones 300 mil se obtendrán de recursos adicionales, y 40 mil 970 millones 700 mil pesos de recortes a programas y gasto corriente del Ejecutivo Federal. El Presupuesto contendría un monto total por 1 billón 818 mil 441 millones 700 mil pesos.

Se asignaron recursos adicionales por 20 mil millones de pesos al campo, 17 mil millones a infraestructura carretera, 17 mil millones al PAFEF que en el proyecto de Fox no figuraba, 19 mil 697 millones a desarrollo social, educación y cultura, 5 mil 400 millones a agua y 4 mil millones de pesos a salud.

Enciclomedia y la biblioteca José Vasconcelos fueron excluidas del dictamen, por lo que no tendrían asignación alguna, mientras que Oportunidades y el Seguro Popular se mantendrían en los términos que propuso el Ejecutivo. A Presidencia de la República se le recortaron 216 millones 500 mil pesos. Al Poder Judicial de los 26 mil millones 537 mil millones propuestos por Fox se redujo a 21 mil millones. Respecto a Adefas, se le destinaron 8 mil millones de los 14 mil millones de pesos que había propuesto el Ejecutivo.

Ahora pasaremos al debate que se dió en el pleno respecto al dictamen de PEF 2005 que elabora la Cámara de Diputados, con el fin de determinar la posición de cada grupo parlamentario.

¹⁰⁸ *Ibid.*

4.2. Discusión y votación del dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005

El dictamen de PEF 2005 se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados el 17 de noviembre para su discusión, ya que la sesión del 15 de noviembre a las 11:00 horas se decreto en receso, la sesión del 17 de noviembre, en términos legales es la continuación de la sesión del 15 de noviembre.

Para fijar la postura de Convergencia, el diputado Luís Maldonado Venegas señaló: “cabe aquí una esmerada puntualización para reivindicar un hecho que contrasta con la idea dominante de que el Legislativo ha obstaculizado sistemáticamente al quehacer del Gobierno Federal cuando que, como se evidencia en este Presupuesto, se están liberando más recursos que los originalmente previstos por el propio Ejecutivo, con sus consecuentes derramas en programas y acciones de los tres órdenes de gobierno. Como ejemplo de lo expresado bastaría destacar que el dictamen que se somete ahora a la consideración de esta soberanía es superior en 20 mil millones para el campo, en 21 mil para la educación y desarrollo social, en 17 mil para infraestructura carretera, en 4 mil para salud. No menos relevante es el hecho de que el dictamen ha mantenido el impulso federalista a través del Fondo de Apoyo a Estados y Municipios con una asignación de 17 mil millones adicionales no contemplados originalmente en el proyecto presidencial.

(...) se reflejan diversos proyectos de infraestructura municipal que Convergencia ha venido sustentando y gestionando desde hace varios meses y semanas a través de las comisiones competentes.

(...) el grupo parlamentario de Convergencia que ha participado a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el debate, análisis y discusión del dictamen de

Presupuesto de Egresos de la Federación del 2005, votará a favor del dictamen que se somete a la consideración de esta Asamblea (...)"¹⁰⁹

La postura de Convergencia refleja un acuerdo con el dictamen presentado, en términos de las reasignaciones que se lograron destinar a campo, desarrollo social, educación, carreteras y salud; también recalca que sus propuestas para infraestructura municipal se vieron incluidas dentro del dictamen por lo cual votarían a favor del mismo.

Por parte del Partido del Trabajo, el diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos señaló: "El dictamen con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos que hoy discutimos es un hecho inédito para bien de la nación. ¡Jamás se habían hecho tantos ajustes y reasignaciones a favor de México en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en la historia reciente del parlamento mexicano!

Desde aquí decimos: que no hay amago que valga. La determinación soberana que tomamos hoy no puede ser vetada; el Ejecutivo federal no puede vetar el Presupuesto de Egresos porque carece de la facultad legal para hacerlo, tal como lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional. ¡El decreto de Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de esta Cámara de Diputados!

Esta Cámara, en ejercicio de su facultad de revisar y analizar el presupuesto asignó y reasignó un monto de recursos sin precedentes; entre ingresos adicionales y reasignaciones logramos que más de 93 mil millones de pesos se destinaran a un uso productivo y a beneficiar a los sectores más golpeados por el Gobierno Federal.

¡Otorgamos más recursos al campo, a la educación, a la salud, a la infraestructura física y a las entidades federativas y municipios! Estos cinco aspectos son fundamentales para reactivar el desarrollo de nuestro país.

¹⁰⁹ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, LIX legislatura, núm. 24 Volumen III, continuación de la sesión del 15 de noviembre de 2004, p. 260, 261

Por ello, el voto del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, será a favor del dictamen”¹¹⁰.

La postura del PT muestra el logro de la Cámara de Diputados para reasignar recursos que se destinaron para el apoyo a campo, educación, salud, entidades federativas; así como la facultad de esta para modificar el proyecto presidencial, y la falta de elementos para que el Ejecutivo vete el presupuesto, es por ello que el PT determinó votar a favor del dictamen.

Para fijar la postura del Partido Verde Ecologista de México, el diputado Luíz Antonio González Roldán señaló: (el presupuesto) “no respondía a la política económica que requiere el país, al ser un documento restrictivo y tendencioso al incremento del costo burocrático, sin denotar interés en el gasto social.

[El Presupuesto] Adolecía de continuidad de políticas prioritarias, como la conservación de áreas protegidas naturales, procuración de justicia ambiental y protección de la masa forestal y educación ambiental.

Debemos reconocer que este dictamen no surge en la aplicación de una política económica con el acuerdo de todas las fuerzas políticas, mi fracción fue crítica, responsablemente rechazó en un primer momento, aprobar el dictamen derivado del riesgo que implicaba aprobar un documento, que no había sido analizado con detenimiento y en tal virtud mucho menos debatido, situación que dio como resultado que el Presidente de la Mesa Directiva instruyera la reposición del procedimiento para su corrección y retomó la consideración de temas trascendentales, que por fallas técnicas habían sido marginadas.

El presupuesto 2005 contempla la mayoría de las prioridades colectivas nacionales, proyectos en la educación, ciencia y tecnología, desarrollo social, medio ambiente y el gran compromiso con el campo mexicano, sin embargo, puede ser el primer paso que permita

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 262, 263

atender el adeudo pendiente: el desarrollo nacional al que nos comprometimos con la sociedad.

Por eso es que con la satisfacción de ser congruentes con nuestras convicciones, hoy los verdes votaremos a favor”¹¹¹.

Aunque al inicio de la negociación el PVEM no apoyaba el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto, en el momento en que la Mesa Directiva lo regresó a la Comisión para su revisión, el PVEM apoyó el dictamen ya corregido, como se anotó anteriormente, ya que logró que algunas de sus propuestas se incluyeran dentro del dictamen; además de que elogió la reasignación de presupuesto a las partidas de gasto social, y criticó el incremento al gasto en burocracia que había propuesto el Ejecutivo. Bajo estos argumentos este grupo parlamentario señaló que votarían a favor del dictamen.

Para fijar la postura del Partido de la Revolución Democrática, el diputado Pablo Gómez Álvarez señaló: “El Presidente de la República envió a la Cámara con fecha 8 de septiembre, un presupuesto en muchos aspectos peculiar. Sorpresa causó el que el jefe del Ejecutivo propusiera una disminución de 3.2 por ciento en términos reales al gasto de educación superior: 2 mil millones de pesos. Esta es prioridad mundial, no sólo de México; es una prioridad de casi todos los países del mundo.

El Ejecutivo federal desaprovechó dos de los tres momentos de un proceso legislativo y presupuestario. El primero, es el diálogo. No dialogó porque no dialoga con el Congreso; segundo, en la negociación no negoció, puesto que no negocia con el Congreso, y el tercero, ése lo ha aprovechado plenamente, el tercero es el periodo de la votación. En este periodo estamos pero ya no es tiempo ni del diálogo ni de la negociación con el Ejecutivo, es

¹¹¹ *Ibid.*, p. 263, 264, 265

momento de la discusión y de la votación en la Asamblea en la que se deposita la soberanía popular.

No hubo recortes, lo que está habiendo es no autorizaciones. No hemos recortado nada de lo inexistente, y ¿de qué se trata esto? Estamos hablando del margen del presupuesto, estamos discutiendo hoy, esta tarde, el 5 por ciento del presupuesto nacional solamente, y alrededor del 5 por ciento del presupuesto, el Gobierno Federal y su partido arman una gran gritería, una gran gritería sobre el 5 por ciento para darle a la educación, 18, 19 mil millones, al campo 20 mil millones, a la cultura mil 200 millones adicionales, a carreteras unos cuantos miles de millones respecto de lo que se necesita en este país para dotar a la República de la infraestructura productiva elemental, que son las comunicaciones terrestres.

El Ejecutivo en un año incrementó de lo autorizado a lo gastado en 100 por ciento de Adefas. Las Adefas, señores diputados, no son los que son, son los que decide el secretario de Hacienda. Esta Cámara va a decir hoy, ¡no!, si los adeudos existen que se los comprueben a esta Cámara, a ciegas no votamos nada, no volvemos a votar nada.

Y quiero decirle a los que ya nos amenazaron aquí con el veto, a los de aquí y a los del Ejecutivo. Si el Ejecutivo no tiene veto, como creo que no lo tiene en términos del artículo 72 de la Constitución, obedece a la Cámara; y si lo tuviera, que creo que no lo tiene, también obedece, porque esto va respaldado por las dos terceras partes y más de la Cámara de Diputados, para romper cualquier veto.

Hoy habrá negociación con los diputados, pero no habrá negociación con el Ejecutivo; hoy habrá votación y el Ejecutivo tendrá que obedecer. Es tiempo de obedecer como lo marca la Constitución del país”¹¹².

¹¹² *Ibid.*, p. 265, 266

La postura del PRD plantea su desacuerdo con lo que destinó el Ejecutivo en su proyecto de Presupuesto a educación, así como la falta de negociación del Presidente de la República con la Cámara de Diputados; y el enojo de éste y su partido por la reasignación que sólo representa el 5 por ciento del Presupuesto, y que fue utilizado para destinarlo a educación, campo y cultura. Muestran a su vez su desacuerdo con el monto que se le destina a Adefas, cuando no se tienen claro los adeudos.

También señala que se ha amenazado con vetar el Presupuesto, y que aunque existiera la posibilidad de que esto sucediera el presupuesto será apoyado por más de las dos terceras partes del los diputados, lo que en dado momento podría terminar con cualquier veto, y por ello llama al Ejecutivo ha respetar la decisión que tome la Cámara de Diputados.

Para fijar la postura del Partido de Acción Nacional, el diputado Juan Francisco Molinar Horcasitas señaló: “No nos ha sido posible en este momento, desglosar punto por punto la serie de errores y torpezas que este proyecto de presupuesto contiene, porque hoy, a diferencia de lo que hicieron en la Comisión de Presupuesto, nos conceden graciosamente del derecho de debatir con ustedes, pero ni siquiera el derecho de leer el texto que elaboraron en la bien iluminada oficina conocida como 'La pecera', algunos diputados del PRI y algunos diputados del PRD y que hoy, hace apenas unos minutos, ha conocido la mayoría de los diputados aquí presentes, incluyendo a los del PRD, a los del propio PRI y desde luego, a todos los del PAN.

En este presupuesto pervive un hilo de cordura, pervive una columna que tiene claridad de propósitos, que tiene sentido, que tiene responsabilidad y que piensa en México y esa es la que le aporta el Presidente de la República con la iniciativa presidencial que presentó aquí y que ha pervivido en el 97.5 por ciento de las asignaciones que el presupuesto que quieren aprobar el día de hoy, nos presentan 97.5 por ciento.

Lo que le da sentido al presupuesto, se lo ha dado el Presidente de la República; lo que ha hecho este proyecto es modificar, y se siente como una hazaña, el 2.5 por ciento de las asignaciones de ese proyecto y son esos cambios tan pequeños los que tienen la rara característica por su torpeza, por su falsedad de dificultar el ejercicio del otro 97.5 por ciento.

Mayor, en cambio, es el encono de quitar un programa como la Enciclomedia, porque como decían orgullosos en los pasillos: '...le vamos a quitar ese programa al Presidente, que tanto le gusta'.

Señoras, señores, hay millones de hogares en México que quisieran tener la oportunidad de que sus hijos recibieran una educación como la que les permitiría la Enciclomedia y estarían dispuestos a hacer sacrificios en otras cosas importantes, con tal de poder enviar a sus hijos a recibir una educación así.

Y hay enconos aún mayores: han retirado ustedes 5 mil millones de pesos del Poder Judicial y no casualmente se esperaron a hacer esta sesión a que terminara la resolución de uno de sus órganos y una vez que han removido esas dudas, proceden a actuar. [Se refiere a la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en cuanto a las elecciones para la gubernatura de Veracruz, de la cual salió ganador el priísta Fidel Herrera].

Han hecho ustedes torpezas tales como reducir las Adefas y don Pablo Gómez dice que no van a permitir un gasto de Adefas mientras no se lo demuestre con claridad el gobierno.

Una y otra vez la Secretaría de Hacienda ha acudido aquí a proporcionar informes, una y otra vez las dependencias del gobierno han venido aquí a proporcionar informes y cuando viene Hacienda, se quejan porque viene. Cuando no les gustan los datos, se quejan porque no se los dan. En cambio ante el sistema de recibir informes y actuar conforme a ellos, don Pablo Gómez nos propone un nuevo método de presupuestación: el tanteo. Le vamos a decir

al Gobierno que la cantidad que realmente deben no es la que dicen que deben, sino la que nosotros consideramos que es razonable

Y no se equivoque señor Pablo Gómez, yo no le voy a dar aquí una amenaza de que el Presidente de la República deba o no vetar. Esa es atribución del Presidente de la República, aunque usted lo ignore.

En síntesis, señores, quieren engañar al pueblo con su viejo método de ofrecer promesas falsas erigidas sobre arenas movedizas, sobre ingresos que ustedes saben que no están ahí, sobre reasignaciones del presupuesto hechas con una torpeza tal que son capaces de poner en peligro lo único que le da sentido: la iniciativa del Presidente Fox”¹¹³.

La postura que planteó el PAN, es que el dictamen tiene demasiados errores y que a pesar de que en el pleno les permitieron negociar y defender la iniciativa del Ejecutivo, no ocurrió lo mismo en la Comisión de Presupuesto.

Haciendo notar que las modificaciones que se le hicieron al Presupuesto fueron del solo 2.5 por ciento, y que se logra mantener un gasto coherente en el 97.5 por ciento que corresponde al proyecto presidencial, pero que a pesar que es una pequeña parte la que se modificó debido a la torpeza de estas reasignaciones y recortes, dificultará el ejercicio del otro 97.5 por ciento.

También se critica el haber dejado fuera el programa de Enciclomedia y el recorte presupuestal al Poder Judicial, el cual se dió hasta el último momento. Un desacuerdo más es lo correspondiente a Adefas y que se les recortaron cerca de 6 mil millones de pesos bajo el argumento de que no existían datos acerca de lo que se adeudaba, la replica del PAN es que la Secretaria de Hacienda se presentó para darles los datos pero los diputados de oposición simplemente lo ignoraron.

¹¹³ *Ibid.*, p. 266, 267

Se menciona que la decisión de vetar el Presupuesto le corresponde al Presidente de la República, la cual de acuerdo con el diputado Juan Molinar Horcasitas, es una facultad del Presidente, esto en alusión de la postura de Pablo Gómez.

Y termina señalando que realmente varias de las reasignaciones y de los recursos que se destinaron a ciertos ramos, se encuentran fundamentados mediante recursos que no existen.

El diputado Francisco Suárez y Dávila del grupo parlamentario del PRI señaló la postura de esta fracción: “Este día se da un hecho histórico: un gran avance en la vida institucional del país. Es el día de la Cámara de Diputados que reivindica para sí y ejerce la nueva potestad constitucional de hacer cirugía mayor a un presupuesto insensible a las necesidades del país y para transformarlo, nosotros sí, de manera efectiva en un instrumento para impulsar el desarrollo.

En esta jornada van con nosotros el PRD, el Verde, el PT y Convergencia; nuestro más sincero reconocimiento. Un solo partido queda fuera de esta nueva etapa de la historia. No es la primera vez que esto sucede.

Este presupuesto significa un incremento de inversiones en más de 60 mil millones de pesos, inscrito con partidas específicas. Sí, más que duplicamos la inversión en carreteras a 28 mil millones de pesos, carreteras como Durango-Mazatlán, como Saltillo-Zacatecas, carreteras concretas.

Sí aumentan los recursos para el campo abandonado en más de 20 mil millones de pesos, en programas productivos y de inversión; sí aumentamos el gasto educativo en 19 mil millones de pesos para reforzar la educación media y superior para las universidades públicas. Sí les damos a los estados lo que un gobierno que se dice federalista les negó, aumentando de 0 a 17 mil millones de pesos los recursos del PAFEF.

Sí aceptamos el gasto social en Oportunidades, programa priísta, que sólo se le cambió de nombre, a Seguro Popular, que nuestros gobernadores aplican con la mayor eficacia.

No se hizo todo lo que queríamos, pero ciertamente más de lo que propuso el Gobierno. Seguramente celebrarán hoy los secretarios Usabiaga, Reyes Tamez, Cerisola y Vázquez Mota, que al fin alguien les hizo caso, superando las barreras, a veces infranqueables, de Hacienda.

¡No hay ni orgía de gasto ni recursos ficticios ni regreso a épocas pasadas ni exceso de deuda ni abusos! Los recursos son reales, tan reales como uno más uno es igual a dos. Una parte son recursos fiscales adicionales que el PAN aceptó, otra reducir una partida para aumentar otra. Ahí está el coraje.

Se recortan, por ejemplo, recursos genéricos a la Secretaría que a veces más bien parece la de la ingobernabilidad, que teniendo cinco subsecretarías no alcanza, con todas ellas, como le preocupa, a cumplir con sus funciones de gobierno. Rechazamos las ocurrencias a los que llaman como burla programas estratégicos de Fox. Una biblioteca Vasconcelos, obra faraónica dispendiosa”¹¹⁴.

En la postura del PRI se reconoce la gran labor de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto y transformarlo en un instrumento de desarrollo y reconoce el apoyo que recibió de PRD, PT, PVEM y Convergencia por haberlos apoyado.

Al igual que los otros grupos de oposición, señala que se apoyo el incremento a infraestructura de carreteras, campo, educación, y se apoyó el restablecimiento del PAFEF, que en la propuesta del Ejecutivo había quedado fuera, además de que también se aceptaron programas que el Presidente de la República había propuesto, como es el caso de Oportunidades.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 270, 271

En referencia al comentario del diputado panista Juan Molinar Horcasitas, de que las reasignaciones se sustentaban en recursos que no existían, el diputado del PRI señala que los recursos sí existen y que se encuentran sustentados, en recursos adicionales que el PAN aprobó y sobre recortes que se realizaron a ciertos rubros para destinarlos a otros.

Los grupos de oposición sustentaron su apoyo al Presupuesto y sobre todo mantuvieron la reasignación presupuestal a rubros como, educación, campo, carreteras, salud, PAFEF, y por ello señalaron que votarían a favor del dictamen; mientras que el PAN rechazó el Presupuesto, y la reasignación a las partidas anteriormente señaladas, bajo el argumento de que se sostenían en ingresos que no existían además de que las reasignaciones eran torpes y ponían en riesgo el ejercicio del Presupuesto.

El tema de la violación constitucional por no haber aprobado el PEF 2005 antes del día 15 de noviembre también fue abordado durante el debate del dictamen en el pleno, el diputado independiente Miguel Ángel Yunes Linares, habló en contra del dictamen y señaló que “No hay argumento válido para incumplir la Constitución, menos cuando quien la incumple es un legislador, mucho menos cuando ese legislador, impulsó y votó una reforma a la Constitución...

Hoy quieren vendernos la idea de que no pasa nada si violamos la Constitución, partiendo de la ficción jurídica, de que hoy es 15 de noviembre y no 17 (...)”¹¹⁵

El reclamo de haber violentado la Constitución al no haber aprobado el Presupuesto antes del 15 de noviembre ya se había hecho antes por el diputado panista, José Guadalupe Osuna Millán, quien denunció el 16 de noviembre a la 00:01 horas que la oposición había violentado la Constitución por no haber aprobado el PEF 2005 antes del 15 de noviembre.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 273

Inclusive la violación constitucional por no aprobar el Presupuesto en la fecha marcada lo plantearon los panistas como un instrumento para en dado momento impugnar el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y muy probablemente aprobado por la Cámara de Diputados.

El diputado Miguel Ángel Yunes, aunque no pertenece al PAN, llevó esta preocupación a la discusión en el pleno, señalando que fueron los propios diputados quienes apoyaron la decisión de modificar las Constitución para que el plazo de entrega y aprobación del PEF se realizara con anterioridad, y sin embargo son ellos mismos los que ahora violentan lo que en un momento apoyaron.

Respecto a éste tema la diputada Sofía Castro Ríos, del grupo parlamentario del PRI, cuestionó al diputado Ángel Yunes señalando: “si el señor diputado Yunes sabe que la sesión iniciada el día 15 ha sido suspendida y como consecuencia se trata de la misma sesión”¹¹⁶. Ante el cuestionamiento de la diputada Sofía Castro, el diputado Ángel Díaz señaló simplemente que no entendía la pregunta,

El dictamen de Presupuesto de Egresos para la Federación para 2005 fue votado como se muestra en el siguiente cuadro:

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Conv.	Ind.
Favor	323	204	0	94	14	6	5	0
Contra	137	0	135	0	0	0	0	2
Abstención	1	0	0	1	0	0	0	0
Quórum	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	38	18	15	2	3	0	0	0
Total	499	222	150	97	17	6	5	2

Como se puede observar en el cuadro anterior, el PEF 2005 fue aprobado por la oposición, ningún diputado de oposición votó en contra y solo se dió una abstención de un perredista, mientras que los diputados del PAN en su totalidad votaron en contra del

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 274

dictamen. Cabe señalar que es el primer Presupuesto en la historia reciente de México que es exclusivamente aprobado sólo por la oposición.

4.3. Conclusiones

En la aprobación del PEF la importancia de la disciplina partidista y de la cohesión partidista se hace notar, ya que estas fueron fundamentales para que la oposición pudiera aprobar el dictamen de Presupuesto.

Además se observa que existe tanto disciplina como cohesión partidista en el momento de negociar y votar el dictamen de Presupuesto, por una parte la oposición votó en su totalidad a favor del dictamen de Presupuesto, con excepción de un solo diputado que se abstuvo, mientras que el grupo parlamentario del PAN votó en su totalidad en contra del mismo.

Las negociaciones que se realizaron entre la oposición, conformada por PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia, fueron las que al final resultaron exitosas, ya que vieron reflejados sus acuerdos dentro del dictamen que fue aprobado por esta misma oposición. El PAN no pudo influir en la negociación del Presupuesto.

La negociación realizada por los partidos de oposición se vio reflejada en el dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto, que presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, donde la propia lo aprobó.

Esto se ve reflejado en las posiciones respecto al dictamen que cada partido de oposición expresó, todos los partidos elogiaron la reasignación que se destinó al incremento en materia de educación, carreteras, salud, campo, agua, PAFEF. Además coincidieron en que la reasignación es una facultad de la Cámara de Diputados, y que como nunca antes en la historia de México el Legislativo había utilizado esa función.

A pesar de la oposición del PAN y de la amenaza de pedir al Presidente de la República vetar el Presupuesto, los legisladores recortaron recursos y programas propuesto por el Ejecutivo, como fue el caso de Enciclomedia y la biblioteca José Vasconcelos, así como gastos de operación de varias dependencias federales.

La oposición negó que el Presidente de la República tuviera la facultad de vetar el Presupuesto, y aunque la tuviera, el presupuesto estaba apoyado en más de dos terceras partes de los diputados, lo que rompería cualquier veto al Presupuesto.

En el posicionamiento del grupo parlamentario del PAN, se notó la diferencia de criterios, ya que el diputados Juan Molinar Horcasitas, señaló que el Ejecutivo sí cuenta con la facultad de vetar el Presupuesto y que el sería quien tomaría la decisión de vetar o no el Presupuesto aprobado por los diputados.

El principal desacuerdo del PAN fue que el recorte y reasignación se dió de una manera torpe, que a pesar de solo representar el 2.5 por ciento del Presupuesto, ponía en riesgo el 97.5 por ciento restante que correspondía a la propuesta del Ejecutivo, y que era la parte coherente del PEF 2005.

Aunque es cierto que el PAN no logró influir en el PEF 2005, también es cierto que la oposición desde un principio asumió las riendas de la negociación y no dió margen para que el PAN pudiera negociar con ellos sus propuestas.

Por ello el reclamo de Juan Molinar Horcasitas en el sentido de que los legisladores de oposición, ya con la discusión del dictamen en el pleno los llaman a discutirlo, cuando en la Comisión de Presupuesto se los negaron.

La influencia que el Ejecutivo tuvo en la negociación con los legisladores de la oposición fue casi nula, los secretarios de Estado que se presentaron para negociar su propio presupuesto, en su mayoría no fueron apoyados por los legisladores.

La SHCP fue desplazada de la negociación, cuando esta cumple una función de asesoría técnica en el momento de la elaboración del debate, más sin embargo, el presidente de la Comisión de Presupuesto señaló que estas no intervendría en la elaboración del mismo, e inclusive señaló que cuando estuviera listo el dictamen se lo enviarían.

Debido a la falta de la SHCP en el momento de elaborar el dictamen del PEF 2005, el dictamen que elaboró la Comisión de Presupuesto tenía varios errores técnicos, por ello cuando fue enviado a la Mesa Directiva para discutirlo en el pleno se devolvió a la Comisión para corregir los errores en él.

Y fue debido a estos errores por los cuales el dictamen no se presentó en el pleno hasta el 17 de noviembre, que de acuerdo a los diputados de oposición no se violentó la fecha ya que era la continuación de la sesión del 15 de noviembre. Esto dió origen a la demanda del grupo parlamentario del PAN, de que la oposición había violado la Constitución al no haber aprobado el PEF 2005 antes de la fecha especificada en la misma.

En la negociación del PEF 2005 el Presidente de la República cedió toda la negociación con la oposición al PAN el cual se vio excluido de la negociación, por lo cual, a pesar de defender las propuestas del Ejecutivo, no logró que sus posicionamientos se vieran reflejados dentro del PEF 2005.

La falta de acuerdos entre los diputados de oposición con el grupo parlamentario del PAN, y con el Ejecutivo, originó que los diputados del PAN plantearan el veto al PEF 2005, que funcionaría como instrumento para poder negociar las partes en las cuales el Ejecutivo no estaba de acuerdo con lo aprobado.

Si bien en el PEF 2001 el PAN no logró integrara sus propuestas, ya que la mayoría de las modificaciones y reasignaciones vinieron de la oposición, tanto el Ejecutivo como el PAN apoyaron que se realizaran modificaciones al Presupuesto, teniendo en cuenta que era el

primer Presupuesto de Egresos que presentaba Vicente Fox ante la Cámara de Diputados, éste seguramente quiso mostrar su disposición para poder llegar a acuerdos, por ello el votado por unanimidad.

En el PEF 2005 las circunstancias son diferentes, a pesar de que el Ejecutivo no tuvo una activa negociación con la oposición su partido si la tuvo, pero se vieron excluidos de ella, por lo cual el Ejecutivo planteó que podría utilizar el veto para poder negociar cambios en el dictamen aprobado por la oposición.

El problema con este recurso, que en dado momento puede utilizar el Ejecutivo para que la Cámara de Diputados no ponga en riesgo su programa de gobierno, es que existe una controversia entre si el Presidente de la República tiene o no la facultad de vetar el Presupuesto.

Se puede observar que bajo un gobierno en donde el Presidente no tiene la mayoría de diputados de su partido en el Congreso, el proceso de negociación se torna difícil, ya que la oposición no encuentra incentivos para apoyar, por un lado, las propuestas del partido en el gobierno, y por otro lado no apoya las del propio Ejecutivo.

También es de resaltar que este es el primer Presupuesto de Egresos que es aprobado solo por la oposición, en los anteriores Presupuesto, es decir, para los años de 2001, 2002 y 2003 el Presupuesto se aprobó por unanimidad, el en Presupuesto para 2004 el PRD voto en contra.

Y esto genera a su vez que sea el primer Presupuesto bajo un sistema democrático, que se plantee el veto como salida ante el desacuerdo generado tanto por el grupo parlamentario del partido en el gobierno como por el propio presidente de la República.

La oposición representada en la Cámara de Diputados se asumió como tal y modificó e inclusive eliminó varias propuestas que el Ejecutivo planteaba como fundamentales para sus

planes de gobierno. Este desacuerdo entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados propició que el partido del Ejecutivo representado en la Cámara de Diputados, planteará el veto por parte del Ejecutivo.

En el siguiente capítulo abordaremos esta situación, ya que el Presidente Vicente Fox decide vetar el Presupuesto, con ello podremos determinar si realmente el Ejecutivo tiene derecho o no de hacer observaciones al Presupuesto, el alcance de este recurso, y con ello si el Presidente cuenta con ciertos instrumentos que le permiten poder impugnar para negociar partes del Presupuesto que puedan poner en riesgo su programa de gobierno. Esto es importante, para determina hasta donde puede llegar cada poder, lo que tiene que ver con el principio de división de poderes.

Capítulo 5

El veto presidencial como recurso ante el desacuerdo del dictamen de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 aprobado.

En cuanto a las facultades constitucionales que tiene el Presidente de la República para vetar, o lo que es lo mismo hacer observaciones al Presupuesto existe una controversia de si realmente puede ejercer esta facultad, Carlos Ugalde señala esto y menciona que en lo que respecta el derecho de vetar enmiendas sobre el PEF el Ejecutivo federal no lo tiene, aun que es motivo de litigio, “una interpretación constitucional estricta sugiere que ese veto no está contemplado, porque el Ejecutivo sólo posee la facultad de veto con respecto a las leyes emanadas del Congreso de la Unión (artículo 72), por lo que el presupuesto de egresos siendo un decreto promulgado por una sola de las cámaras, no es una ley y por tanto tampoco es susceptible del veto presidencial”¹¹⁷.

Aunque por otra parte, “el mismo artículo 72, en su fracción j, enumera explícitamente los casos en los cuales el veto presidencial no procede (funciones de cuerpo electoral o de jurado, acusaciones a altos funcionarios por delitos oficiales, y convocatorias a sesiones extraordinarias a la Comisión Permanente). Siguiendo el argumento lógico, al no encontrar el presupuesto de egresos entre los casos expesos señalados por la Constitución, el Ejecutivo puede acogerse a la facultad que le otorga a *contrario sensu* la fracción B del artículo 72, esto es la de hacer la de hacer observaciones a pesar de que dicha habla del Congreso”¹¹⁸.

De hecho la opinión más generalizada es que el Ejecutivo no tiene la facultad de veto, lo que según algunos; le ha dado por lo menos en lo referente a la discusión del Presupuesto, pocas limitaciones a la Cámara de Diputados para hacerle modificación al proyecto presidencial, sólo que tiene que ser un Presupuesto equilibrado y dentro de las pautas que

¹¹⁷ Ugalde, Carlos, *op. cit.*, p. 46

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 46

marca la Ley de Presupuesto. Esto señalan algunos le ha dado un papel predominante a la Cámara de Diputados en esta materia.

De acuerdo con Amparo Casar “el Congreso de México parece tener carta blanca (Constitucionalmente). Su facultad para aprobar, modificar o rechazar la ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos le otorga una autoridad mucho mayor que lo que poseen la mayoría de las legislaturas en América Latina, al mismo tiempo que constituye un poderoso instrumento para intervenir en la determinación de la política económica. La única restricción significativa en este caso consiste en que la Constitución prescribe un presupuesto equilibrado. Lo que es potencialmente más importante, conforme a la mayoría de las interpretaciones es que el presidente no tiene poder de veto sobre el renglón de gastos del presupuesto, pues se trata de un proyecto de ley que debe ser aprobado únicamente por la Cámara de Diputados”.¹¹⁹

Si tomamos en cuenta que de acuerdo con la mayoría de las interpretaciones el Presidente de la República no tiene derecho a vetar el Presupuesto, es claro que la Cámara de Diputados, por lo menos en materia presupuestal, esta por encima del Poder Ejecutivo, ya que la única limitación para modificar el Presupuesto es que tiene que ser equilibrado, por tanto la decisión que toma la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto no puede ser rechazada por el Presidente de la República.

Ignacio Burgoa después de hacer un análisis de las facultades constitucionales que en materia de Presupuesto tiene la Cámara de Diputados concluye que “indudablemente que dentro de nuestro sistema constitucional el Presidente de la república está subordinado a la

¹¹⁹ Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo” en *Política y Gobierno*, CIDE, vol. VI. Núm. 1 primer semestre de 1999, p. 107

Cámara de Diputados en lo que respecta a la trascendental actividad económica que tiene a su cargo”¹²⁰.

La sana división de poderes que se tiene que dar entre el Ejecutivo y el Legislativo, radica en que ningún poder pueda subordinar al otro en los diferentes aspectos de su relación, como es el caso de la negociación del Presupuesto de Egresos, donde es claro que la controversial falta de facultad para hacerle observaciones al Presupuesto es un elemento clave en esta subordinación del Ejecutivo ante al Cámara de Diputados en esta materia.

La supuesta falta de facultad de veto entorno al Presupuesto, pone al Ejecutivo en problemas ya que no puede contar con algún elemento a parte de la negociación, que como vimos en el PEF 2005 ésta falló, para poder defender su programas de gobierno, lo cual conduce a que en dado momento el programa de gobierno del Ejecutivo se ponga en peligro.

La facultad para hacer observaciones al Presupuesto es un elemento que le permitiría al Ejecutivo negociar ciertos programas o partidas, para que su programa de gobierno no se viera en riesgo. En este sentido Leo Zuckermann señala que sí existe facultad de veto la cual encamina al Ejecutivo y el Legislativo a acordar, entre ambos, una ley: "El Presidente es el último legislador y determinará si pasa o no esa ley, si no, el Congreso sería el que gobernara el país en políticas públicas"¹²¹.

Para José Antonio Crespo la facultad de vetar el Presupuesto existe con el fin de “evitar la tentación de que un poder se trate de imponer a otro y genere una crisis constitucional”¹²².

En éste capítulo abordaremos la problemática del PEF 2005 que se generó ante el desacuerdo del Ejecutivo por el dictamen de proyecto de decreto de Presupuesto aprobado

¹²⁰ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, 10ª edición, México 1996, p. 693 y 694

¹²¹ *El Universal*, 10 de diciembre de 2004, Leo Zuckermann es profesor e investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE

¹²² *Ibid.*, José Antonio Crespo es profesor e investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE

por la Cámara de Diputados, las vías que se tomaron para poder salir del desacuerdo, y a partir de ello se esclarecerá de una vez por todas la controversia de la facultad o no por parte del Presidente de la República para hacerle observaciones al PEF.

Ante el desacuerdo del Ejecutivo por el dictamen de PEF 2005 aprobado por la Cámara de Diputados, el presidente de la República decide impugnarlo, el anunció de esta decisión la hace saber mediante un discurso en cadena nacional el día 18 de noviembre de 2004.

En el discurso Vicente Fox esgrime los argumentos por los cuales impugnaría el dictamen, entre ellos se encuentran la dificultad para llevar a cabo las tareas y servicios que presta el gobierno, la eliminación de los recursos para el programa Enciclomedia, negar recursos para mejorar y extender la red de bibliotecas públicas, la reducción de 7 mil millones que afectaría los recursos destinados a los gastos de maestros, médicos, enfermeras y policías y el recorte de 5 mil 500 millones de pesos al Poder Judicial, así como la reducción de 674 millones a la Procuraduría General de la República. Señaló a su vez que la vía mediante la cual se impugnaría el dictamen de presupuesto se determinaría una vez que la Cámara de Diputados se lo envié.

Con el fin de llegar a acuerdos respecto al PEF 2005, la Presidencia de la República mediante su vocero, Rubén Aguilar, señala que antes de impugnar el Presupuesto se privilegiaría e impulsaría la negociación con los diputados. El responsable de entablar esta negociación sería el secretario de Gobernación, Santiago Creel¹²³.

Por su parte los diputados de oposición en la Cámara de Diputados defendieron el proyecto de decreto de Presupuesto aprobado y acordaron que no lo modificarían; Emilio Chuayffet Chemor, coordinador de la diputación del PRI, fue quien dió lectura al

¹²³ *El Universal*, 20 de noviembre de 2004

posicionamiento conjunto, el cual se transmitió en vivo por el canal del Congreso, y por un canal de cobertura nacional.

En el posicionamiento de la oposición, leído por Emilio Cauyffet, se señala que la Cámara de Diputados se apegó a los ingresos acordados por el Congreso de la Unión, a fin de que no se gaste más de lo estrictamente autorizado: "De cada peso contenido en el proyecto del Presidente, sólo se ha modificado la distribución de dos centavos, y esa ha sido la razón esgrimida por el gobierno para impugnar la decisión de la Cámara (de Diputados), generando así a la República una gran incertidumbre, por las consecuencias que todo litigio implica"¹²⁴.

En el discurso emitido por Emilio Chuayffet se justificó que con esos dos centavos de cada peso se garantizó a la educación más de 19 mil millones de pesos; a la salud 4 mil millones de pesos más, sin tocar el programa de Seguro Popular impulsado por el Presidente; y 5 mil millones de pesos adicionales para atender los sistemas de agua potable.

Chuayffet Chemor resaltó en el mensaje que "en el fondo del autoritarismo está siempre la necesidad. No hay necesidades democráticas, pues todas son autoritarias: ¡Cuando se quiere el diálogo y el acuerdo, se trabaja para ello. Cuando se opta por la vía del litigio, debe asumirse también la responsabilidad de los riesgos que se abren para el país!"¹²⁵.

En su posicionamiento la oposición le recordaron al Presidente la frase que dijo cuando rindió protesta en el cargo: "El Presidente propone, el Congreso dispone... Hoy que el Congreso ha dispuesto, queremos que la sensatez de todos se refleje en respeto".

En la Presidencia de la República comenzaron a impugnar el PEF 2005, con la finalidad de sustentar el evidente descontento hacia el decreto aprobado. El jefe de la Oficina de la Presidencia para Políticas Públicas, Eduardo Sojo, calificó como muy sospechosas las maneras en que los diputados del bloque opositor reasignaron recursos ya que abultaron los

¹²⁴ *El Universal*, 20 de noviembre de 2004

¹²⁵ *Ibid.*

mismos para estados gobernados por el PRI y el PRD y las menores proporciones las dieron a entidades panistas¹²⁶.

En tanto el secretario de Gobernación, Santiago Creel, aseguró que los legisladores redujeron los recursos del Fondo para Desastres Naturales (Fonden) en 500 millones de pesos, por lo que no se podrán hacer rutas de evacuación ni se podrán atender las contingencias por huracanes o frío. Por su parte el canciller Luís Ernesto Derbez advirtió que el decreto aprobado obligaría a cerrar consulados, lo que es muy preocupante, pues de lo "que estamos hablando es de la defensa de los compatriotas en Estados Unidos"¹²⁷.

La secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, advirtió que la operación de diversos programas de apoyo a la población, como Oportunidades, está en riesgo por las medidas aprobadas por los legisladores en el PEF, aseguró que pese a que a su dependencia se le otorgaron todos los recursos que solicitó para los distintos programas que impulsa, su operación se verá afectada por los recortes de personal que se realizarán en otras instancias que colaboran con la Sedesol.

A manera de ejemplo Vázquez Mota explicó que el programa Oportunidades se verá afectado con los recortes de maestros, médicos y enfermeras que tendrá que realizar el gobierno federal en otras secretarías de Estado¹²⁸.

La presidencia de la República hizo saber que al menos se encontraron 100 inconsistencias en la distribución del Presupuesto de Egresos 2005, Vicente Fox ejemplificó una de ellas al señalar la asignación de 250 mil millones de pesos para realizar una feria en Monterrey¹²⁹.

¹²⁶ *El Universal*, 21 de noviembre de 2004

¹²⁷ *La Jornada*, 21 de noviembre de 2004

¹²⁸ *El Universal*, 24 de noviembre de 2004

¹²⁹ *Ibid.*

El decreto del PEF 2005 fue entregado el 22 de noviembre a la Presidencia de la República. El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados sostuvo que se determinó la inmediata remisión del decreto con el propósito de reencauzar un debate que ha dado lugar a expresiones de descalificación contra la Cámara de Diputados y sus facultades constitucionales, lo que dificulta el diálogo político entre poderes y la relación institucional entre los mismos¹³⁰.

El mismo día el Presidente Vicente Fox dijo estar dispuesto a dialogar directamente con los legisladores federales para abrir un espacio que permita corregir las inconsistencias del decreto aprobado por los diputados. Y rechazó que al impugnar el Presupuesto se le señale como un Presidente autoritario al querer imponer su proyecto, que lo único que está haciendo es ejercer las facultades que la Constitución le otorga y que sólo está siguiendo los trámites parlamentarios que se dan en toda democracia¹³¹.

Aunque el Ejecutivo mostró su disposición para entablar una negociación con el fin de poder llegar a acuerdos y posibles modificaciones al decreto de Presupuesto, la postura de los diputados no fue en el mismo sentido. El presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, Ángel Buendía Tirado (PRI), informó que existía la posibilidad de reunirse con la Secretaría de Hacienda, pero no para hacerle modificaciones al decreto de Presupuesto, pues además de que no hay recurso legal para ello, la decisión de los legisladores es "ni un peso atrás". El coordinador de los diputados del PRD, Pablo Gómez, dijo que ante los errores del decreto bastaba con enviar un alcance con las correcciones o la fe de erratas, y éstas quedarían asentadas también en el diario de los debates¹³².

¹³⁰ *El Universal*, 23 de noviembre de 2004

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *El Universal*, 24 de noviembre de 2004

A su vez el presidente de la Cámara de Diputados, Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI), aseguró que los errores e inconsistencias del decreto del PEF 2005 enviado al Ejecutivo no tienen mayor problema y expuso que los errores pueden ser resueltos por la Secretaría de Hacienda¹³³.

Por su parte, legisladores del PAN descartaron que la Cámara de Diputados pueda recurrir a una fe de erratas para corregir los errores que tiene el Presupuesto de Egresos. Juan Molinar Horcasitas, vicecoordinador de los diputados panistas, señaló que la Cámara no lo puede hacer porque no son erratas las cometidas, sino errores numéricos que constan en el Diario de los Debates¹³⁴.

La primera reunión entre Ejecutivo y legisladores se llevó a cabo el 25 de noviembre de 2004, en la cual se reunieron los secretarios de Gobernación y de Hacienda, Santiago Creel y Francisco Gil Díaz, respectivamente, con el coordinador del grupo parlamentario del PRI, Emilio Chuayffet Chemor. En dicha reunión se llegó al compromiso de resolver el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de la Constitución, sin afectar en lo sustancial el PEF, y la instalación de una mesa de trabajo en la que los legisladores sólo escucharían los comentarios técnicos de los subsecretarios de Gobernación, Humberto Aguilar, y de Egresos de Hacienda, Carlos Hurtado.

De esta reunión también surgió el acuerdo por parte de la fracción del PRI en la Cámara de Diputados para realizar una modificación al PEF 2005, al aceptar que por medio del artículo 126 constitucional se pueden aceptar cambios a los recortes aprobados por la mayoría en el pleno cameral, y resarcir a la administración foxista casi 10 mil millones de pesos en servicios personales a las secretarías de Hacienda, de Gobernación y de Relaciones Exteriores, autorizar el monto total de Adefas en 12 mil millones de pesos, y no en 6 mil

¹³³ *El Universal*, 25 de noviembre de 2005

¹³⁴ *La Jornada*, 25 de noviembre de 2005

millones como estableció el Poder Legislativo, e incluso asignar recursos al proyecto Enciclomedia¹³⁵.

Pero este acuerdo fue parado por el PRD y PT, luego de que el diputado perredista Pablo Gómez Álvarez se comunicará con Emilio Chuayffet para defender la posición de que no se le puede asignar al gobierno de Vicente Fox ni un peso más de lo aprobado por el pleno. Ante ello la bancada del PRI se convenció -tras las conversaciones con PRD y PT- que no se le puede dar una salida negociada al diferendo con el Ejecutivo aplicando el artículo 126 constitucional¹³⁶.

El artículo 126 constitucional establece “no podrá hacerse pago alguno que no éste comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”, con lo que se pretendía que mediante una iniciativa de ley por parte del Ejecutivo se modificara parte del decreto de Presupuesto, lo que lo haría inviable ya que el Senado se vería involucrado en la negociación del Presupuesto por tratarse de una ley.

Así lo hace ver el a su vez el diputado perredista Alfonso Ramírez Cuellar, al señalar que si el Ejecutivo fundamentara sus observaciones a la Cámara a partir del artículo 126 constitucional, involucraría en su análisis y dictamen al Senado, porque el artículo se refiere a una ley y no un decreto, como es el caso del PEF. Además, enfatizó, que el Presupuesto es facultad exclusiva de los diputados¹³⁷.

La reunión entre legisladores del PRD y el Ejecutivo se llevó a cabo el 26 de noviembre de 2004, tras la reunión el coordinador del área económica del PRD, Alfonso Ramírez Cuéllar, informó que durante el encuentro con Santiago Creel le plantearon que, en todo caso, Hacienda realice transferencias entre secretarías para compensar la reducción del gasto

¹³⁵ *La Jornada*, 26 de noviembre de 2004

¹³⁶ *La Jornada*, 27 de noviembre de 2004

¹³⁷ *Ibid.*

corriente impugnado por Fox, pero que no habrá ningún recorte en las áreas consideradas estratégicas por la Cámara¹³⁸.

Tras no haber podido llegar a acuerdo para poder subsanar las diferencias por el decreto de Presupuesto aprobado por diputados de la oposición, el Ejecutivo regresó el día 29 de noviembre el decreto del PEF 2005 con observaciones a la Cámara de Diputados, tal decisión la hizo pública el portavoz presidencial, Rubén Aguilar Valenzuela, quien dio lectura a un comunicado, en el que se explica que el ejercicio de este derecho por parte del Ejecutivo tiene por objeto continuar el diálogo con la Cámara, en el marco que establece la Constitución artículo 72 para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos¹³⁹.

Respecto a lo anterior, el coordinador del grupo parlamentario del PRI, Emilio Chuayffet Chemor, aseguró que no se le daría entrada a las observaciones del Ejecutivo, "las rechazaremos de entrada y no vamos a entrar al fondo del asunto porque en nuestra opinión es inexistente el derecho de veto en materia de presupuesto". Por su parte el vicecoordinador del PRD, Eduardo Espinosa Pérez, dijo que con la Secretaría de Gobernación se había establecido una mesa donde estaban ya considerando algunas de las observaciones del Ejecutivo, pero a partir del anuncio dado en Los Pinos, ahora la bancada del PRD analizará si se permite la entrada o no al veto presidencial¹⁴⁰.

En tanto la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados acordó rechazar las recomendaciones del Ejecutivo al decreto de Presupuesto 2005, sólo quedó por resolver la fecha en que el pleno rechazaría el documento presidencial, pues mientras la bancada del PRI sugirió que esto se llevará a cabo el 15 de diciembre -fecha en que concluye el periodo

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *El Universal*, 30 de noviembre de 2004

¹⁴⁰ *Ibid.*

ordinario de sesiones-, PT y PRD consideran que la votación debería realizarse el mismo día que el texto sea enviado a San Lázaro.

Durante la reunión de la junta, el vicecoordinador de los priístas, Wintilo Vega Murillo, expuso ante los coordinadores de los otros partidos que el rechazo debería coincidir con el inicio del periodo vacacional de fin de año del Poder Judicial, para no dar tiempo al Presidente Vicente Fox de presentar una controversia constitucional. Sin embargo, petistas y perredistas insistieron en que si después del debate y el diferendo entre ambos poderes algo quedó claro fue que los diputados no sólo tienen la razón jurídica, sino la razón del pueblo, y entonces no deberían retrasar más la decisión¹⁴¹.

El 2 de diciembre el precio por barril de petróleo de la mezcla mexicana tuvo un descenso de 6.97 dólares respecto al cierre del 31 de noviembre del mismo año, con lo que se ubicó en los 26.09 dólares.

Este descenso en el precio de barril de petróleo fue tomado por Vicente Fox como un mecanismo para poder negociar modificaciones al Presupuesto, señalando que “los diputados crearon dinero artificial, dinero que no existe, y ya llegó la primera gran lección. El precio del petróleo ya cayó por debajo de los 27 dólares que pusieron (en la Ley de Ingresos) en un afán por generar esa bolsa de dinero que no tiene sustento, y por tanto el riesgo es muy grande, lo hemos dicho una y otra vez”¹⁴².

Aunque por su parte legisladores de la oposición señalaron que la baja en la cotización del precio del petróleo mexicano de ninguna manera afectaría las proyecciones de gasto para 2005, porque la estimación base del hidrocarburo es de 23 dólares -no de 27, como arguyó el

¹⁴¹ *La Jornada*, 30 de Noviembre de 2004

¹⁴² *El Universal*, 4 de diciembre de 2004

Ejecutivo federal-, y el destino de los cuatro dólares excedentes del rango de 23 a 27 se encuentra etiquetado para desarrollo social y los estados.¹⁴³.

Lo anterior fue sustentado por la Secretaria de Hacienda e informó que el Congreso de la Unión aceptó utilizar la diferencia de cuatro dólares, respecto de los 23 fijado en la Ley de Ingresos, para financiar proyectos de infraestructura y no comprometer recursos para los años posteriores¹⁴⁴.

El diferendo para desechar las observaciones que el Ejecutivo hiciera al decreto del PEF 2005, se resolvió el día 7 de diciembre cuando la mesa directiva de la Cámara de Diputados respaldó la solicitud de la Junta de Coordinación Política para dar entrada hasta el 14 de diciembre al pliego de observaciones que presentó Vicente Fox Quesada sobre el PEF 2005¹⁴⁵.

Pero la a decisión de Pemex de reducir hasta en tres dólares el precio del barril del energético fue criticada por analistas internacionales, George Baker, de la consultoría Baker and Associates, dijo que la decisión de reducir hasta en tres dólares el precio del barril energético fue una medida de prudencia ante embates de competidores, pero tal vez fue exagerada.

Mientras que Ricardo Carrillo Arronte, de la consultoría Aregional, opinó que es sospechoso que Pemex decidiera bajar precios cuando justamente se está en una discusión importante del PEF para el próximo año¹⁴⁶.

Aunque la Cámara de Diputados aceptó la modificación del Senado para que el precio de barril de petróleo se estableciera en los 23 dólares y cuando éste se encontrara en los 27 dólares la diferencia serían destinados a infraestructura y educación, el Ejecutivo

¹⁴³ *La Jornada*, 4 de diciembre de 2004

¹⁴⁴ *La Jornada*, 8 de diciembre de 2004

¹⁴⁵ *La Jornada*, 8 de diciembre de 2004

¹⁴⁶ *El Universal*, 7 de diciembre de 2004

argumentaba que se tendrían que hacer modificaciones al Presupuesto para poder ajustar los ingresos debido a la baja del petróleo.

El 14 de diciembre se presenta al pleno de la Cámara de Diputados un acuerdo para la resolución de las observaciones que enviara a esta Cámara el Presidente Vicente Fox respecto al decreto del PEF 2005.

En el acuerdo se establece lo siguiente:

“Primero. No es de admitirse con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República a esta Soberanía, mediante oficio N° SEL/300/4599/04, suscrito por el Lic. M. Humberto Aguilar Coronado, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y fechado el 30 de noviembre de 2004, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Segundo. Devuélvase al Ejecutivo el original del documento suscrito por el Presidente Vicente Fox Quesada en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que fue remitido a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de este año.

Tercero. Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con las firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva, para que proceda a su publicación.

Cuarto. Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales”¹⁴⁷.

Este acuerdo se sustenta bajo las siguientes consideraciones:

¹⁴⁷ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, núm. 33, 14 de diciembre de 2004, p. 57 y 58

I. Que según lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo sólo puede hacer observaciones a los decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras.

II. Que, en virtud de lo que dispone el primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados.

III. Que del referido artículo 74, fracción IV se desprende que en el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la facultad del titular del Poder Ejecutivo se restringe a la presentación de la iniciativa.

IV. Que, con base en los razonamientos expuestos, no puede atribuirse el carácter de observaciones al documento remitido por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados el pasado 30 de noviembre de este año, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, por lo que es imposible encuadrarlo en el supuesto previsto en el artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, no existe fundamento alguno para que deba ser turnado a una comisión.

V. Que si bien corresponde al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en términos de lo que establece el artículo 23, numeral 1, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara, dicha normatividad no es precisa acerca de qué trámite debe recaer en relación con documentos como el enviado por el Ejecutivo Federal.

VI. Que para dotar de sentido a la normatividad aplicable, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 20, numeral 2, inciso b) de la propia Ley Orgánica para realizar la interpretación de las normas relativas a dicha Ley y a los demás ordenamientos que rigen la actividad parlamentaria, ha determinado que el trámite que debe proceder para la comunicación remitida por el Ejecutivo, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, aprobado por la Cámara de Diputados, es que sea el propio Pleno quien conozca y resuelva sobre el asunto.

El acuerdo se puso a consideración del pleno para su discusión y aprobación o rechazó, con ello se dio el debate en el pleno¹⁴⁸. En el cuadro que se presenta a continuación se muestra la postura de los diferentes grupos parlamentarios respecto a este acuerdo.

PAN	Convergencia	PT	PRD	PRI	PVEM
Votaría en contra del acuerdo, ya que niega indebidamente la atribución o la facultad que tiene el Presidente de hacer observaciones al Presupuesto. Los hechos históricos que se están a punto de contradecir, por primera vez en nuestra historia constitucional desde 1917 hasta la fecha, sin excepción	Votaría a favor del acuerdo, ya que dentro del esquema de un sano equilibrio fincado en sistemas de pesos y contrapesos, de frenos entre sí, de los tres órganos primarios de gobierno mexicanos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; debería existir la facultad de veto del Presidente al decreto aprobatorio del Presupuesto emitido por la Cámara de	Votaría a favor del acuerdo, ya que no es la Cámara de Diputados quien le niega el veto, es la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos quien lo hace. Si la Cámara de Diputados permitiese que transiten las observaciones del Presidente Fox, estarían admitiendo el veto y eso sería pisotear la Constitución.	Votaría a favor del acuerdo ya que el Presupuesto es anual; la Constitución no puede admitir que no haya Presupuesto, para lo cual tiene que predominar la decisión de uno de los dos poderes y el veto deja las cosas en suspenso. Lo vetado y no remontado por la Cámara, no se aprueba y se puede aprobar el resto sin aprobar esa	Votaría a favor del acuerdo, ya que quienes alegan que el Ejecutivo federal, tiene el derecho de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, tendrán que fundamentar y motivar sus resoluciones, y eso significa encontrar en la Constitución una disposición exactamente aplicable al caso de que se trata, lo que no existe. También la Cámara de	Votaría a favor ya que los principios del derecho mexicano establecen que los órganos constitucionales y autoridades en general deberán, de manera indefectible, ceñir sus actuaciones a las atribuciones que expresamente les otorga la Constitución, por lo tanto, a falta de autorización expresa en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 58-100

señalan que el Ejecutivo tiene la atribución de devolver el Presupuesto a la Cámara de Diputados y nunca esta Cámara ha cuestionado esa atribución.	Diputados, pero por lo pronto hoy, no existe esa facultad.		parte, porque en México hay veto parcial de las leyes del Congreso por parte del Presidente y puede de todas maneras el país funcionar para el siguiente periodo de sesiones. El Presupuesto no es así.	Diputados a la hora de que tenga que emitir una resolución, tiene que encontrar una disposición expresa.	Presidente de la República no tiene capacidad legal que le faculte a hacer observaciones al decreto de Presupuesto, de conformidad con lo previsto por el artículo 74 constitucional modificó y aprobó la Cámara de Diputados.
---	--	--	---	--	--

Como se puede observar, el debate giró en torno a si el Ejecutivo tiene o no la capacidad de vetar el Presupuesto de Egresos, la oposición señaló que de acuerdo con el artículo constitucional 72 fracción j: “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria”. El presidente de la República no cuenta con la facultad de veto al Presupuesto por lo cual no son admitibles sus observaciones.

Mientras que el grupo parlamentario del PAN sostiene que los argumentos que maneja la oposición son incorrectos, y que un análisis histórico muestra la facultad del Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos.

Tras la inconformidad del Presidente de la República Vicente Fox con los diputados de oposición por no haber aceptado sus observaciones el Ejecutivo Federal publicó en el Diario de la Federación el 20 de diciembre el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005.

Este mismo día el Presidente de la República emitió un mensaje en cadena nacional en el cual informó que interpondría una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, con el fin de que esta determinará las atribuciones que por ley corresponden al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados en materia presupuestal.

Señala que dos son los motivos que lo llevan a tomar esa decisión, el primero es que la Cámara de Diputados no reconoció la facultad que históricamente ha tenido el Poder Ejecutivo para hacerle observaciones al Presupuesto de Egresos, la cual garantiza el sano equilibrio entre poderes y contribuye a la construcción de la gobernabilidad democrática.

El segundo que el decreto de Presupuesto viola disposiciones constitucionales, ya que la Cámara de Diputados invadió facultades que le corresponden al Poder Ejecutivo al ejercer la función administrativa, es decir, la de ejecutar las leyes y determinar las acciones a realizar por la administración pública que compete al Poder Ejecutivo.

Así también, señala que el Ejecutivo no está en contra de la asignación de más recursos a rubros prioritarios, más sin embargo eso no fue lo que hizo la Cámara, ya que su modificación no toma en cuenta los planes de gobierno ni los recursos existentes.

5.1. Controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados.

El 21 de diciembre el Ejecutivo presenta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados.

Al dar entrada la Suprema Corte de Justicia a la controversia constitucional del Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados, las observaciones que el Ejecutivo hace a una parte del PEF 2005 y los ingresos destinados a esta parte se congelan, es decir, el Ejecutivo no podrá hacer uso de ellos hasta que la SCJN tenga una resolución respecto a la controversia.

La otra parte que no fue impugnada por el Ejecutivo entra en vigor el 1 de enero de 2005, ya que el Ejecutivo lo que llevo a cabo fue un veto parcial, “donde el presidente tiene la capacidad de vetar partes de la legislación. Los vetos parciales otorgan más poderes al presidente, porque les permite eliminar la parte de una legislación que no les guste sin tener que aceptar o vetar todo el paquete”¹⁴⁹.

La controversia constitucional¹⁵⁰ interpuesta por el Ejecutivo contra la Cámara de Diputados en lo referente al Presupuesto de Egresos 2005 se basa en dos conceptos de invalidez.

El primero de ellos es que la Cámara de Diputados, al no aceptar las observaciones formuladas por el Ejecutivo federal al decreto de PEF 2005, violó los artículos 49 y 72 de la Constitución y, consecuentemente, vulnera el principio de poderes. Con este acto de invalidez el Ejecutivo pretende invalidar el acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del día 14 de diciembre aprobado por el pleno en ese órgano legislativo, en el cual se señala que el Ejecutivo no tiene la facultad para vetar el PEF, por tal motivo las observaciones hechas al Presupuesto no son de admitirse.

En este concepto el Ejecutivo argumenta que de acuerdo con el artículo 72, apartados A, B, C y J de la Constitución, el Ejecutivo federal tiene facultad de hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras que integran el Congreso de la Unión. No obstante a esto, la Cámara de Diputados resolvió no dar trámite a las observaciones formuladas por el Ejecutivo.

También sustenta que el artículo 72 señala algunas excepciones en las cuales el Ejecutivo no puede utilizar el veto, con lo cual debe concluirse que si en estos casos de

¹⁴⁹ Díaz Cayeros y Magaloni, *op. cit.*, p. 506

¹⁵⁰ *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, 24 de octubre de 2005, p.16-27

excepción no se contempla el decreto de Presupuesto de Egresos, entonces éste sí puede ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo federal.

También argumenta que la facultad del Ejecutivo para formular observaciones al Presupuesto garantiza un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión, ya que de desconocer la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones al decreto, la colaboración entre poderes quedaría truncada, ya que se le niega la posibilidad de defender su proyecto o de proporcionar una mayor reflexión sobre el principal instrumento de política económica.

El segundo concepto de invalidez señala que al modificar la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos 2005 estableció una serie de actos de administración o ejecutivos que son de la competencia del Ejecutivo, por los que transgredió los principios de división de poderes y supremacía constitucional que derivan de los artículos 49, 74 fracción IV, 89 fracción I, 90 y 133 de la Constitución.

El artículo 89 señala las facultades y obligaciones del presidente, en la fracción I señala: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Por su parte el artículo 90 señala: “La administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de los Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación”.

El artículo 133 señala: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y

tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

El Ejecutivo señala una serie de actos administrativos que la Cámara de Diputados llevó a cabo, con ello asumiendo funciones que le corresponden exclusivamente al Ejecutivo, de los anexos señala por ejemplo, determinación de la Cámara de Diputados para establecer la construcción, ampliación o conservación de diversas carreteras y caminos rurales de 31 tramos carreteros que no se contemplaron por el programa Nacional de Construcción y Modernización de Carreteras Federales, con lo cual la Cámara de Diputados ejerció funciones de orden administrativo, que por ley le corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Otro hecho que se señala es en lo referente a la construcción de instalaciones y adquisiciones para la Armada de México, donde la Cámara de Diputados destinó recursos a la secretaria de Marina, para la construcción del Sector Naval de La Paz, Baja California Sur, así como para que adquiriera cuatro lanchas interceptoras.

De acuerdo con el Ejecutivo en lo anterior la Cámara de Diputados toma una decisión propia de la función administrativa, ya que resuelve la construcción de instalaciones de un sector naval, cuya determinación corresponde al Alto Mando de la Armada de México, en términos de artículo 17 de la Ley Orgánica de la Armada de México.

De acuerdo con esto la Cámara de Diputados, al incluir una serie de disposiciones que van más allá del contenido material del Presupuesto de Egreso, invadió competencia del Congreso General, violó el principio de jerarquía de las normas y excedió el contenido normativo establecido al PEF.

En la contestación a la controversia constitucional hecha por el Ejecutivo de la Cámara de Diputados¹⁵¹ argumentó:

Primero, que el Presidente no tiene facultad para hacer observaciones al decreto de PEF, ya que de acuerdo con el artículo 72 fracción IV, la aprobación del decreto de Presupuesto, previos examen, discusión, y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Y de acuerdo con el artículo 72 constitucional el Presidente solamente goza de la facultad de veto en el caso de los proyectos de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la unión, más no en el caso del referido Presupuesto.

Segundo, que el decreto de PEF es un acto consumado por lo que el acuerdo del pleno de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2004 es un acto concluido. Ya que como el acuerdo es acto concluido y emitido conforme a derecho, jurídicamente no es posible anularlo.

Tercero, los actos que impugna el Ejecutivo son actos consentidos, al no haber realizados las observaciones a la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados argumenta que el Ejecutivo al pretender que se declare la invalidez de una parte de los anexos y artículos transitorios del decreto de PEF 2005, pasa por alto que no es posible y resulta incongruente, pretender nulificar asignaciones y partidas, sin modificar la Ley de Ingresos que lo possibilitó, tanto como antecedente jurídico como condición financiera de recaudación.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 28-31

5.2 Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la controversia constitucional del Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados¹⁵²

Para poder determinar si el Presidente de la República cuenta o no con la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, la Suprema Corte de Justicia utilizó la aplicación de diversos métodos de interpretación para determinar el contenido y el alcance de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucional.

El artículo 70 en su último párrafo señala: “esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia”, hace referencia a la ley que el Congreso expedirá para regular su estructura y funcionamiento interno.

El artículo 71 señala: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

Por su parte el artículo 72 señala: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

¹⁵² *Ibid.*, Tercera Sección, p. 32

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su

origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.

La Suprema Corte de Justicia utilizó varios elementos para determinar la facultad o no de vetar el Presupuesto de Egresos:

Interpretación literal: Deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción de la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al decreto de PEF, tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del decreto debe seguir un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72 constitucional.

Interpretación sistemática: De los artículos 70, último párrafos, 71, 72, y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal de artículo 74, fracción IV, evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno solo; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a las distribución constitucional de facultades, tampoco especificaciones ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que el Presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien el Congreso de la unión y que, las restricciones a este derecho se encuentren consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J del artículo 72, entre los que no se enumera el decreto de PEF.

Interpretación histórica: Deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1987, se establece expresa y claramente en la norma fundamental, la facultad del titular del Poder Ejecutivo de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

Interpretación genético-teleológica: Se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión

Del análisis conjunto de estas interpretaciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al decreto de PEF, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes.

Con la sentencia de la SCJN se declara la invalidez del acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del día 14 de diciembre, así como la nulidad parcial del PEF 2005. El fallo de la SCJN fue informado a la Cámara de Diputados el día 27 de mayo de 2005.

Ya que existía la incertidumbre entre los diputados de la oposición de lograr las dos terceras partes para rechazar las observaciones del Presidente de la República al PEF 2005, como lo menciona Emilio Chuayffet Chemor, al reconocer que habría cierto grado de

dificultad para reunir en la sesión los votos suficientes para aprobar el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que rechace las observaciones del Presidente Vicente Fox al PEF 2005¹⁵³. Los integrantes del grupo plural de trabajo de la Comisión de Presupuesto y funcionarios de la Secretaría de Hacienda, llegaron a un acuerdo para liberar 80 mil 176.7 millones de pesos que habían sido congelados por la Suprema Corte de Justicia. Dicho acuerdo fue aprobado por la Cámara de Diputados por 369 votos a favor, tres en contra y una abstención. Con esto el conflicto de la negociación por el PEF 2005 llega a su fin.

5.3. Análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo en la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005

La negociación entre los grupos parlamentarios y estos con el Ejecutivo, en un sistema donde el Presidente de la República no cuenta con mayoría en el Congreso, ha venido ha dificultar la relación entre estos poderes.

La pluralidad que a partir de la LVII Legislatura se ha dado en la Cámara de Diputados ha permitido una independencia del Legislativo respecto al Ejecutivo. Los incentivos para influir en las iniciativas que el Ejecutivo envía para su discusión han aumentado.

Pero estos incentivos también han hecho más difícil la negociación entre Ejecutivo y Legislativo y también entre los grupos parlamentarios, ya que la oposición quiere influir en las iniciativas y proyectos con lo cual ha relegado al partido en el gobierno en las negociaciones.

Por tanto, es claro que los incentivos para poder influir en las iniciativas presidenciales han aumentado y esta influencia se ha notado, pero también es cierto, como lo señala

¹⁵³ *La Jornada*. 28 de junio de 2005

Lujambio, que no existen incentivos para cooperar con el partido en el gobierno, ni con el propio Presidente de la República.

Esta falta de incentivos para cooperar con el Ejecutivo y poder aprobar una iniciativa o proyecto consensuado dan origen a conflictos como el que representó el veto al PEF 2005.

La decisión de la SCJN en el sentido de resolver que el Ejecutivo cuenta con la facultad de hacer observaciones al decreto de Presupuesto aprobado ha permitido, por un lado; dotarlo de un incentivo a los legisladores para que estos apoyen programas y recursos que el Ejecutivo plantea como fundamentales para su programa de gobierno, y por otro lado, la facultad de veto termina con la subordinación del Ejecutivo ante la Cámara de Diputados en lo que corresponde a la negociación del Presupuesto.

Aunque pudimos ver, como lo menciona Casar y Ogul, que la influencia que el Legislativo puede ejercer en la negociación del presupuesto, depende en mayor medida de los factores motivacionales, en el caso de la problemática de un gobierno sin mayoría un resquicio estructural vino a darle al Ejecutivo un elemento para poder influir en la decisión final de la Cámara de Diputados, y terminar con una subordinación de este ante dicha Cámara.

Lo cierto es que no siempre el veto al Presupuesto podrá funcionar como un elemento que pueda dotar al Ejecutivo de un instrumento para poder influir en la negociación presupuestal, dado que la Cámara de Diputados puede rechazar las observaciones que el Ejecutivo llegara a hacer al Presupuesto, con las dos terceras partes de los legisladores, que en el caso de la LIX Legislatura los partidos de oposición conformaban poco más de las dos terceras partes.

Por tanto, bajo el diseño institucional actual, el incentivo para que el Ejecutivo logre que los legisladores de la oposición apoyen su proyecto de Presupuesto, o por lo menos los

programas que considere fundamentales para el correcto ejercicio de su gobierno, sigue siendo la negociación.

Conclusión

Con el análisis del PEF 2001 hemos podido observar, que cuando en la Cámara de Diputados ningún partido cuenta con la mayoría, los incentivos para hacer modificaciones al proyecto de Presupuesto aumentan, en consideración con los que se llevaban a cabo durante el periodo de partido hegemónico.

El argumento de que ahora tanto el Ejecutivo como los diversos grupos parlamentarios tendrían que negociar entre si para poder acordar un dictamen y posteriormente al decreto, se ha sustentado al analizar la negociación. Los diversos grupos parlamentarios tuvieron que negociar diferentes recortes, aumentos y reasignaciones a los montos del Presupuesto.

La iniciativa del PEF 2001 enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados fue modificada por los legisladores, los principales temas que se trataron fue la reincorporación del Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y la del Distrito Federal dentro del Ramo 33, que en la iniciativa presidencial habían quedado fuera; así como la reasignación de presupuesto a otros rubros (campo, jubilados y pensionados, educación, servicios de salud, así como a gasto social); lo cual se llevo a cabo al verse incluidas, y al hacerse las reincorporaciones dentro del decreto planteadas.

Las anteriores propuestas vinieron de la oposición, en donde PRI y PRD, fueron quienes tuvieron posiciones en común respecto a las modificaciones, por su parte el PAN tuvo que aceptar las modificaciones, ya que el Ejecutivo mostró su disposición para modificar el proyecto. Es por este motivo que el PEF 2001 fue votado por unanimidad, además de que era el primer Presupuesto propuesto por el gobierno de Fox y tenía que mostrar su disposición al dialogo.

Ahora podemos concluir que cuando un partido ya no cuenta con la mayoría en la Cámara de Diputados los otros grupos parlamentarios encuentran incentivos para modificar

el proyecto presupuestal del Ejecutivo, y teniendo en cuenta que la negociación del PEF 2001 se dió bajo el mismo marco legal (factor estructural) en la que se dieron las negociaciones presupuestales durante el periodo en donde el PRI era el partido dominante, se concluye que la conformación de la Cámara de Diputados y por consiguiente los factores motivacionales, fueron el principal elemento para determinar la influencia que ejerce el Legislativo en la negociación del PEF.

Los factores motivacionales, es decir, la cohesión partidista y la disciplina partidista vinieron a ser parte importante del proceso de negociación del PEF, ya que de ello dependió la forma de la negociación, así como llevar a cabo la construcción de una mayoría para poder aprobar el Presupuesto.

En la relación entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en el régimen democrático, además de observar la influencia del segundo en el momento de negociar el Presupuesto, hemos podido observar, como lo mencionan Sartori, Lujambio y Casar, que el sistema presidencial tiene un potencial de conflicto entre el poder Ejecutivo y Legislativo; debido ello a que generalmente el Presidente no cuenta con la mayoría de los legisladores de su partido, a su vez los legisladores de la oposición no encuentran incentivos para apoyar las propuestas del Ejecutivo, en último término el Presidente será quien cargue con los fracasos al no poder ver reflejadas sus posiciones en sus iniciativas.

Lo anterior pudo ser observado en los capítulos 3 y 4, al abordar la negociación del PEF 2005, en donde el tema central de la negociación fue la reasignación a varios rubros (campo, carreteras, PAFEF, desarrollo social, educación, salud), pero para poder llevar a cabo la reasignación se tuvo que recortar a otros rubros como fue el de Presidencia, y se dejaron fuera los proyectos de Enciclomedia y la biblioteca José Vasconcelos (propuestos por el presidente Vicente Fox).

Como sucedió en la negociación del PEF 2001, las reasignaciones para el Presupuesto del 2005, así como los recortes, fueron realizados y acordados por la oposición, el PAN mostró su desacuerdo desde un principio por las modificaciones, sobre todo por dejar fuera los proyectos del Presidente.

Los desacuerdos llevaron a que el PAN votara en contra del dictamen de Presupuesto, y que este sólo fuera aprobado por la oposición, lo que llevó a un desacuerdo entre Ejecutivo y Legislativo, planteándose como salida a este diferendo un veto al Presupuesto por parte del Presidente Vicente Fox.

Al no aceptar la Cámara de Diputados las observaciones que el Presidente hizo al PEF 2005, bajo el argumento de que el Presidente de la República no contaba con esta facultad el Ejecutivo decide anteponer una controversia constitucional ante la SCJN para diluir, como lo menciona Ugalde, el litigio que existía en referencia a si el Presidente podía o no vetar el Presupuesto.

La resolución de la SCJN en lo referente al veto vendría a definir la relación que daría entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la negociación del Presupuesto, ya que determinaría una cuestión importante, sí realmente, como lo menciona Ignacio Burgoa, el Ejecutivo en lo que respecta al Presupuesto se encuentra subordinado al Legislativo, esto porque el veto es un instrumento que le permitiría al Ejecutivo hacer observaciones al Presupuesto aprobado, y negociar cambios en los rubros o programas en los que no se encuentre de acuerdo, dando un equilibrio en la relación y en la negociación del Presupuesto.

La resolución de la SCJN le fue favorable al Ejecutivo, al determinar que el Presidente de la República si cuenta con la facultad para hacerle observaciones al Presupuesto, es decir, este cuenta con la facultad de ejercer un veto parcial sobre el PEF; parcial, porque puede hacerle observaciones sólo a una parte del Presupuesto y no a todo.

Con la facultad de veto el Presidente logró llegar a acuerdos en el PEF 2005, ya que la Cámara de Diputados tuvo que tomar en cuenta las observaciones que el Ejecutivo le había hecho al Presupuesto, al final los diputados no pudieron sumar las dos terceras partes necesarias para desechar las observaciones del Ejecutivo y le dieron entrada a estas.

Podemos concluir que en un gobierno sin mayoría, la relación entre el Ejecutivo y Legislativo se torna difícil, ya que como se ha señalado los legisladores de oposición no han encontrado incentivos para cooperar con el Ejecutivo, lo que se vio bien ejemplificado en los capítulos 3 y 4.

La utilización de veto por parte del Presidente en lo que respecta al Presupuesto le ha venido a dar, por lo menos en el PEF 2005, una herramienta para llegar a acuerdos y que en alguna medida los legisladores de oposición apoyen la iniciativa del Presidente.

El reconocimiento del veto al Presupuesto ha puesto al Ejecutivo en una relación con el Legislativo mucho más pareja en la negociación presupuestal y es una herramienta que permite a su vez solucionar, en alguna medida, las diferencias y por ende conflictos que pudieran surgir entre Presidente y legisladores de oposición.

Lo cierto es que no siempre el veto podrá funcionar como un instrumento para solucionar diferendos entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, ya que con el voto de las dos terceras partes de los legisladores en contra de las observaciones que hiciera el Ejecutivo al Presupuesto, éstas serían rechazadas.

Al final de cuentas la cooperación entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo en el momento de negociar el Presupuesto, es decir, lograr que los legisladores de la oposición apoyen programas que el Ejecutivo considere fundamentales para el correcto ejercicio de su programa de gobierno, se basa en el incentivo que pueda generar la negociación entre ambos poderes.

El proceso de democratización del sistema político mexicano, ha traído consigo un nuevo juego entre los actores políticos y a su vez entre las instituciones, lo que ha puesto en evidencia los nuevos problemas que se tienen que afrontar, en este momento ya no existe la preocupación de que un Presidente de la República ejerza un poder autoritario en el momento de elaborar las políticas públicas, como sucedió durante el periodo de partido hegemónico.

Pero como hemos visto a lo largo de este trabajo, surge una nueva preocupación, ¿cómo hacer que el Presidente de la República logre poder formar mayorías para poder gobernar, aun contando con un Congreso en donde por lo menos existen tres grupos parlamentarios?

La respuesta no es fácil, y al parecer no sólo será necesaria la buena intención de los grupos parlamentarios para poder cooperar entre los mismos y estos con el Ejecutivo con el fin de formar gobiernos de mayoría. Pero mientras no existan instrumentos estructurales que permitan lo anterior, la buena voluntad de los grupos parlamentarios para cooperar termina siendo el factor más importante para poder formar gobiernos de mayoría.

Bibliografía

Béjar Algazi, Luisa, “Representación Parlamentaria y Disciplina Partidista: el caso de México”, en *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP, IILSEN, México, 2003.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, 10ª edición, México 1996.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno, 3ª edición, México, 1983.

Casar Pérez, María Amparo, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo” en *Política y Gobierno*, CIDE, vol. VI. núm. 1 primer semestre de 1999.

_____ “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000.

_____ “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”, en *Cuadernos de Trabajo*, núm. 137, CIDE, 2001.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, núm. 44, Volumen II, continuación de la sesión del 28 de diciembre de 2000.

_____ Cámara de Diputados, núm. 24, Volumen III, continuación de la sesión del 15 de noviembre de 2004.

_____ Cámara de Diputados, núm. 33, sesión del 14 de diciembre de 2004.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, 31 de diciembre de 2000.

_____ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, 20 de diciembre de 2004.

_____ Controversia Constitucional promovida por el Poder Ejecutivo en contra de la Cámara de Diputados, 24 de octubre de 2005.

Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni Beatriz, “Autoridad presupuestal del poder Legislativo en México: Una primera aproximación” en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, ed. Ariel, 5ª. Edición, Barcelona, 1970.

El Universal, octubre- diciembre de 2004

Espinoza Toledo, Ricardo, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la LVII Legislatura”, en *Dialogo y Debate* no. 9, México 1999.

Gaceta Parlamentaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, 7 de diciembre de 2000.

_____ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, 9 de septiembre de 2004.

La Jornada, noviembre-diciembre de 2000, octubre-diciembre de 2004 y junio de 2005

Lujambio, Alonso, “Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE y Colegio de México, 1ª edición, México, 1994.

Reforma, noviembre-diciembre de 2000

Reglamento para el gobierno interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid Alianza, 1980.

_____ *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, 3ª edición, México 2003.

Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, semestre de 2004.

Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000.