

Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación¹

Alberto Diaz Cayeros* y Beatriz Magaloni**

En la mayoría de los sistemas presidenciales latinoamericanos los presidentes tienen constitucionalmente un gran poder para legislar, especialmente en el tema presupuestal. Muchos autores consideran que las poderosas presidencias latinoamericanas son uno de los principales determinantes de los fracasos democráticos vividos en la región (Linz, 1990; Linz y Valenzuela, 1992; Shugart y Carey, 1992). En el caso mexicano, el consenso académico prevaleciente sostiene que la presidencia ha usurpado todo el poder legislativo del Congreso, de manera que la asamblea simplemente aprueba todas las iniciativas presidenciales.² Aunque esta visión es ampliamente compartida, pocos estudios han intentado proporcionar evidencia empírica directa ofreciendo medidas de la abdicación del Congreso mexicano sobre sus prerrogativas legislativas, especialmente las presupuestales.³

Esta nota presenta resultados preliminares de un trabajo en proceso que estudia la interacción poder legislativo-presidencia en Mé-

¹ Una versión muy preliminar de este trabajo fue preparada para el XVII Congreso Mundial de la International Political Science Association en Seúl, Corea del Sur, que tuvo lugar del 17 al 21 de agosto de 1997. Dicha versión fue preparada con el apoyo financiero de la escuela para graduados de la Universidad de Harvard. La recolección de datos fue realizada con la asistencia de José Alberto Acevedo. Agradecemos los comentarios del editor de *Política y Gobierno*. Por supuesto que todos los errores son exclusivamente nuestra responsabilidad. Este artículo fue recibido en agosto de 1998.

* Profesional Asociado del CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

** Directora de la Licenciatura en Ciencia Política del ITAM, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

² Una apreciación muy temprana al respecto se encuentra en Cumberland, 1936, reforzada con la evidencia presentada por Scott, 1959; González Casanova, 1965; Hansen, 1971, y Wilkie, 1978.

³ Dos notables excepciones son el análisis de González Casanova (1965) de las iniciativas presentadas en el Congreso entre 1935 y 1964 y el riguroso trabajo de Weldon (1996) sobre las iniciativas entre 1917 y 1940.

xico en el ámbito presupuestal. El enorme poder del presidente en este ámbito, observado hasta los años ochenta, se explica en México por el control unipartidista de varias instituciones políticas —el Congreso de la Unión y los diversos ámbitos de gobierno en el sistema federal— y los incentivos generados por el sistema de partidos, y no por reglas constitucionales específicas. Una vez que el control partidista y los incentivos de los legisladores individuales cambiaron, el poder presupuestal empezó a erosionarse. La evidencia empírica de este trabajo proviene de una base de datos sobre las asignaciones presupuestales por ramo de 1960 a 1994. Los mecanismos de consolidación del poder presidencial mexicano estaban firmemente asentados en las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, éstos han tendido a deteriorarse a partir de los años ochenta, al erosionarse la hegemonía priísta con la mayor competitividad electoral tanto en el ámbito local como federal.

Nuestra evidencia muestra que a pesar de observarse una abdicación prácticamente total por parte del Congreso durante los años de mayor hegemonía del PRI, desde los años ochenta el poder legislativo ha ejercido cada vez mayor influencia presupuestal. Esta influencia no se observó directamente como un rechazo legislativo o una oferta explícita de enmiendas por parte de los diputados, sino como una discrepancia entre la iniciativa presidencial y el decreto aprobado. En este proceso, sin embargo, no se ha observado ninguna vigilancia *ex post* (*oversight*) del ejercicio del gasto, fuera de la revisión de curso de la cuenta pública realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda. Por ello el gasto en México se ha caracterizado por fuertes discrepancias entre los montos de recursos autorizados y los realizados en cada ramo presupuestal.

Con la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados a partir de 1997, los legisladores han expresado una voluntad explícita para ejercer una mayor autoridad presupuestaria.⁴ Esto ha abierto la puerta a una nueva era en las relaciones legislativo-ejecutivo en México, en la que de ahora en adelante los recursos financieros serán negociados por políticos pertenecientes a diversas filiaciones políticas y los presupuestos sólo serán aprobados luego de procesos complejos de acuerdos y concesiones.

La nota se organiza de la siguiente manera. El resto de esta sección compara de manera muy breve las reglas constitucionales que establecen el poder legislativo del presidente en México con las de otros países de América, para demostrar que en el terreno puramente formal, el

⁴ Véase, por ejemplo, el reporte de Mauro y Johnson, 1998.

presidente mexicano no es más poderoso que otros ejecutivos en sistemas presidenciales. Esto significa que la autoridad presidencial en México emanó de la hegemonía partidista en todos los ámbitos de gobierno. El presidente era el líder del partido, y los políticos miembros del Congreso estaban dispuestos a abdicar de su autoridad presupuestal.⁵ La sección siguiente ofrece evidencia empírica sobre la influencia de los diputados en el proceso presupuestal y la falta de vigilancia en el ejercicio del gasto. Se muestra que con la llegada de elecciones más competitivas y el tránsito hacia un sistema de partidos más democrático, no obstante que el PRI no ha sido derrotado en la presidencia, los diputados han ejercido una mayor influencia en las asignaciones presupuestales. La última sección concluye ofreciendo además una agenda de investigación futura.

1. La autoridad presupuestal en México

¿Hasta qué punto surge el poder presidencial en México de reglas constitucionales? Se ha dicho que el problema del excesivo presidencialismo mexicano emana directamente de la Constitución, y por ello sólo se podrá establecer un verdadero sistema de frenos y contrapesos si se transforma el arreglo constitucional vigente. Si esta interpretación fuera correcta, el futuro de la democracia emergente en México dependería fundamentalmente de una reforma constitucional. Sin embargo, si esta interpretación fuera incorrecta, la "ingeniería constitucional" podría resultar contraproducente. Si, por ejemplo, se pretendiera disminuir de forma significativa los poderes del presidente, siendo el caso que dicha institución no fuera desproporcionadamente poderosa, se generaría un ejecutivo poco efectivo. Dirimir esta cuestión es particularmente importante porque con la pérdida de control del PRI sobre la Cámara de Diputados subsiste un diagnóstico tradicional de los partidos políticos de oposición que establece que los males políticos de México emanan de la falta de límites constitucionales al poder del presidente.

Shugart y Carey (1992) han producido una categorización muy útil de los poderes legislativos formales de los presidentes, poderes que se han clasificado en cinco categorías, cada una con un posible puntaje de 0 a 4 dependiendo de las características institucionales específicas que otorgan más o menos poderes legislativos a los presidentes.

⁵ Véase al respecto Weldon, 1996 y 1997a.

1) *Veto en paquete*. A los presidentes usualmente se les concede la facultad de vetar legislación aprobada por la mayoría de las asambleas. El veto en paquete se refiere a vetar la totalidad de la legislación.

2) *Veto parcial*. Este veto parcial es diferente del veto en paquete porque los presidentes tienen la facultad adicional de vetar partes de la legislación. Los vetos parciales otorgan más poder al presidente porque le permiten eliminar la parte de una legislación que no le gusta sin tener que aceptar o vetar todo el paquete.

3) *Decretos*. Se refieren a la facultad de legislar de los presidentes. Shugart y Carey (1992) distinguen entre los poderes de decreto explícitamente delegados por la asamblea a través de la legislación reglamentaria, y los poderes de decreto legislativo como tales.

4) *Iniciativa exclusiva*. En algunos casos, la asamblea se encuentra restringida de considerar legislación en ciertas áreas, a menos que el presidente primero envíe una iniciativa. Esto implica, desde el punto de vista de Shugart y Carey (1992), otorgar grandes poderes de manipulación de agenda al presidente: "si éste no desea que un asunto sea discutido, no se discutirá" (p. 151).

5) *Poderes presupuestales*. Entre los sistemas presidenciales, existe una gran variación en la autoridad presupuestaria del presidente. En algunos sistemas, el presidente prepara el presupuesto y la asamblea no puede hacer enmiendas a la propuesta. En otros casos, el presidente prepara el presupuesto y la asamblea puede reducir pero no aumentar la cantidad en los ramos presupuestales. Aun en otras ocasiones, el presidente está autorizado para fijar límites superiores para el gasto total, y la asamblea está restringida porque sus enmiendas no pueden sobrepasar esos límites. En otros casos, la asamblea puede aumentar las asignaciones de gasto, pero sólo si autoriza también nuevas fuentes de ingresos. Finalmente, existen casos en que la asamblea goza de una autoridad prácticamente ilimitada para preparar o enmendar el presupuesto.

6) *Propuesta de referéndum*. En algunos sistemas presidenciales el presidente puede someter a referéndum asuntos que hayan sido rechazados por la asamblea.

El cuadro 1 reproduce el índice de poder presidencial de Shugart y Carey (1992). Sólo incluimos casos del continente americano. Hemos modificado el índice de los autores para el caso estadounidense, para reflejar el veto parcial concedido recientemente, aunque una resolución de la Suprema Corte de ese país pone en duda la constitucionalidad de

esa nueva facultad. Asimismo, hemos incluido un puntaje modificado para el caso mexicano, pretendiendo reflejar una ambigüedad existente en el tema presupuestal.

El artículo 72 de la Constitución mexicana establece que el presidente sólo puede vetar la legislación que haya sido antes discutida por *ambas* Cámaras (la de Diputados y el Senado). Sin embargo, de acuerdo con la misma Constitución, sólo la Cámara de Diputados tiene la autoridad para discutir el presupuesto. En el artículo 74, fracción IV de la Constitución mexicana se establece que sólo la Cámara de Diputados puede “examinar, discutir y aprobar el presupuesto”. Por lo tanto, si se sigue una interpretación estricta de la Constitución, el presidente mexicano no puede vetar un presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.⁶

De modo que, en asuntos no presupuestales, el índice de Shugart y Carey (1992) indica que el arreglo constitucional de México tiene un valor de 5, igual al de los Estados Unidos. El índice modificado indica además la ambigüedad existente en el tema presupuestal. Si se adopta una interpretación estricta de la Constitución, como la que se argumentó antes, la presidencia en México recibiría un índice total de 2.5, claramente lejos de una presidencia todopoderosa, como puede apreciarse si se compara con los otros casos en el cuadro.

Si no es una característica constitucional, ¿de dónde surge el gran poder de la presidencia mexicana en su relación con el poder legislativo? Los partidos políticos generalmente desempeñan un papel fundamental en la organización y solución de los problemas implícitos de “contratación” o acuerdo que existen en las legislaturas. Por una parte, los políticos que pertenecen a un mismo partido tienden a compartir objetivos de política y con ello obtienen incentivos para coordinarse en sus decisiones. Por otra parte, los partidos políticos generalmente crean diferentes instituciones intra-legislativas para aumentar la cohesión del partido en los temas de políticas públicas (las asignaciones a comisiones se encuentran partidizadas, así como el liderazgo de la propia asamblea).

Puesto que en México el presidente ha sido *de facto* el líder del partido mayoritario, se fueron creando instituciones y prácticas parti-

⁶ Existen interpretaciones contrarias y evidencia histórica de la práctica de veto a principios de este siglo (véase Nava Polina, Weldon y Yáñez López, 1997). Sin embargo, dada la configuración política actual es difícil imaginar que una interpretación de veto en el presupuesto sea la que prevalezca en el futuro.

Cuadro 1. Poder legislativo formal de los presidentes en América

<i>Pais</i>	<i>Veto total</i>	<i>Veto parcial</i>	<i>Decreto</i>	<i>Exclusiva introducc.</i>	<i>Poder presup.</i>	<i>Referéndum</i>	<i>Total</i>
Argentina							
Actual	2	0	0	0	0	0	2
Propuesta	2	0	0	0	0	0	2
Bolivia	2	0	0	0	0	0	2
Brasil							
1946	2	3	0	1	1	0	7
1988	1	2	4	1	1	0	9
Chile							
1981	2	3	1	1	1	0	8
1925	2	3	1	1	1	0	8
1969	2	4	1	2	1	2	12
1989	2	0	0	1	2	0	5
Colombia							
Pre-1991	1.5	2.5	2	1	1	0	8
(gasto)	2	3					
(otro)	1	2					
1991	1	2	1	0	1	0	5
Costa Rica							
(presupuesto)	1	0	0	0	0	0	1
	0						

(otro)	2											
Cuba 1940	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
República Dominicana	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Ecuador	1.5	1.5	1	0	0	0	0	0	0	2	0	6
(presupuesto)	0	0										
(otro)	3	3										
Salvador	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Guatemala	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	4
México												
(presupuesto)	0	0										
Otro	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Total modificado	1	1.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.5
Nicaragua	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Panamá	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Paraguay	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Perú	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estados Unidos	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Uruguay	1	1	0	2	2	2	0	0	0	0	0	6
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Shugart, y Carey (1992, p. 155).

Nota: Estados Unidos modificado para tomar en cuenta el *line item veto* o veto parcial. México modificado para tomar en cuenta la ambigüedad en el veto del presupuesto.

distas en el interior de la Cámara de Diputados que aseguraban que las iniciativas presidenciales fueran aprobadas sin cambios. Las instituciones y prácticas partidistas estaban íntimamente relacionadas con el sistema de control sobre las nominaciones y las estructuras de comisiones que llevaron a que las iniciativas presidenciales fueran rara vez analizadas, y menos aún rechazadas, por los diputados. Sin embargo, ante cambios en las condiciones de hegemonía priísta, sería de esperar que estas prácticas empezaran a cambiar no sólo al llegar la oposición a controlar la Cámara de Diputados en 1997, sino desde antes, cuando la competencia partidista empezó a ser un hecho.

Así pues, aunque la práctica haya sido otra, desde el punto de vista formal en México el legislativo puede determinar el presupuesto mucho más que el presidente. De hecho, en términos de la tipología comparativa de Hagen y Harden (1994) sobre la etapa parlamentaria del procedimiento de aprobación del presupuesto, México constituiría un caso intermedio de influencia legislativa. Estos autores catalogan tres tipos de procedimientos (restrictivos, intermedios y abiertos) en tres ámbitos del quehacer parlamentario al aprobar el presupuesto (si existen límites en las enmiendas, cuál es la relación entre la cámara alta y la cámara baja y entre el ejecutivo y la asamblea). El procedimiento mexicano es restrictivo en el segundo ámbito, pues el Senado no vota en el tema presupuestal, mientras que hay sistemas en los que ambas cámaras tienen las mismas facultades, pero es muy abierto en la cuestión de las enmiendas.

Según el reglamento interno del Congreso de la Unión, la iniciativa presidencial de presupuesto se debe enviar directamente a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Ésta puede realizar cuantas modificaciones quiera, aprobadas por mayoría, y el presidente de la Comisión cuenta con voto de calidad. El pleno de la Cámara puede hacer modificaciones en el dictamen de la Comisión. El reglamento tiene establecido un procedimiento relativamente complejo para las modificaciones o adiciones de los legisladores. Cada enmienda es sometida al voto del pleno para decidir si se admite o no a discusión, y en caso afirmativo la modificación pasa a la Comisión. Esto le otorga a la Comisión la posibilidad de definir la agenda respecto a qué modificaciones pasarán o no a ser parte del dictamen que se vota en el pleno. Al margen de los detalles, es claro que en el sistema mexicano los diputados pueden modificar el presupuesto, aunque los miembros de la Comisión sean los que tienen la mayor posibilidad de influir en posibles modificaciones o adiciones.

Finalmente, completando los ámbitos de Hagen y Harden (1994), en México no existe estipulación alguna sobre qué le sucedería al gobierno si el presupuesto no es aprobado. En muchos sistemas parlamentarios se establece que el gobierno puede convocar a un voto de confianza o imponer ciertos procedimientos de votación a la asamblea; en otros, la no aprobación del presupuesto provoca la caída del gobierno. En México, por ser un régimen presidencial, no se establece ninguna dependencia de la supervivencia del ejecutivo a las decisiones del legislativo; pero además no existe ningún procedimiento de reconducción económica que especifique qué sucede si la Cámara de Diputados no logra aprobar a tiempo un presupuesto.

2. Evidencia de poder presidencial o influencia legislativa en el presupuesto

El poder presidencial sobre el presupuesto y el grado de influencia legislativa (o la falta de ella) en el mismo pueden ser medidas por medio de un contraste entre las asignaciones de cada ramo presupuestal contenidas en la iniciativa enviada por el presidente al Congreso, y lo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, se puede contrastar la asignación autorizada con lo que de hecho fue gastado cada año. Hemos construido una base de datos que cubre el periodo de 1960 a 1994, aunque falta completar cinco años en los que no fue posible localizar los decretos publicados en el Diario Oficial. Para recabar la información sobre la iniciativa presidencial y el gasto realizado el año anterior se consultaron documentos de la Secretaría de Hacienda, el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados y los informes de gobierno del ejecutivo. En el cuadro 2 se presentan los rubros de información analizados de forma desagregada, que se corresponden fundamentalmente con ramos presupuestales federales de las secretarías de Estado.

a) Grado (o falta) de influencia legislativa en el presupuesto

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 asignación del gasto. Si no hay diferencia, 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.

Cuadro 2. Ramos presupuestales

<i>Ramo</i>	<i>Secretaría o concepto</i>	<i>Abreviatura</i>
00002	Presidencia de la República	Presid
00002	Secretaría de la Presidencia	SP
00004	Secretaría de Gobernación	SG
00005	Secretaría de Relaciones Exteriores	SRE
00006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
00007	Secretaría de la Defensa Nacional ⁴	SDN
00008	Secretaría de Agricultura (y Recursos Hidráulicos) ¹	SARH
00009	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
00010	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	Secofi
00011	Secretaría de Educación Pública	SEP
00012	Secretaría de Salud	Ssa
00013	Secretaría de Marina	SM
00014	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	STPS
00015	Secretaría de la Reforma Agraria ²	SRA
00015	Secretaría de Recursos Hidráulicos	SRH
00016	Secretaría de Pesca	Spes
00017	Procuraduría General de la República	Proc
00018	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal ³	SEMP
00019	Aportaciones a Seguridad Social	SS

00020	Secretaría de Desarrollo Social ⁵	SDS
00021	Secretaría de Turismo	Sectur
00025	Secretaría de Programación y Presupuesto	SPP
00026	Solidaridad y Desarrollo Regional	Sol
00027	Contraloría General de la Federación	Contr
00002 a	<i>Total ejecutivo</i>	<i>Eje</i>
00021;		
00025 a		
00027		
00001	<i>Total legislativo</i>	<i>Leg</i>
00001	<i>Total judicial</i>	<i>Jud</i>
00022	Organismos electorales	Ele
	Total gasto programable presupuestal del gobierno federal	

Fuente: Proyecto de Ley de Egresos de la Federación, Exposición de Motivos, SHCP, 1960-1995, *Diario Oficial de la Federación*, datos compilados por José Alberto Acevedo.

¹ Hasta 1978, existían ramos separados para Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos.

² Hasta 1976, Secretaría de Asuntos Agrarios y Colonización.

³ Hasta 1984, Secretaría de Patrimonio Nacional.

⁴ Hasta 1978, los gastos del Departamento de Industria Militar se especificaban fuera de la Secretaría de la Defensa Nacional.

⁵ Hasta 1984, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de 1984 a 1991, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Desgraciadamente, este indicador no mide la influencia legislativa de manera directa, sino que está “contaminado” por el proceso de negociación y los posibles cambios en las preferencias o las restricciones enfrentadas por el ejecutivo en los meses que pasan entre la conformación del presupuesto y su aprobación.

Una medida más directa sería, en teoría, examinar los debates parlamentarios sobre el presupuesto, o las enmiendas específicas ofrecidas por los miembros de las comisiones. Sin embargo, dadas las prácticas legislativas en México, los proyectos de presupuestos no solían discutirse en el pleno, y las enmiendas no se proponían abiertamente. El proceso involucraba que el presidente presentaba su iniciativa, que a su vez era turnada a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Si los miembros aceptaban la iniciativa, la enviaban al pleno, donde era votada y publicada. En ese caso, las asignaciones del Diario Oficial eran idénticas a las de la iniciativa presidencial. Durante la época de hegemonía priísta, los incentivos de los legisladores en el pleno estaban orientados a siempre aprobar la legislación del presidente, lo cual resultaba en una situación de abdicación legislativa.

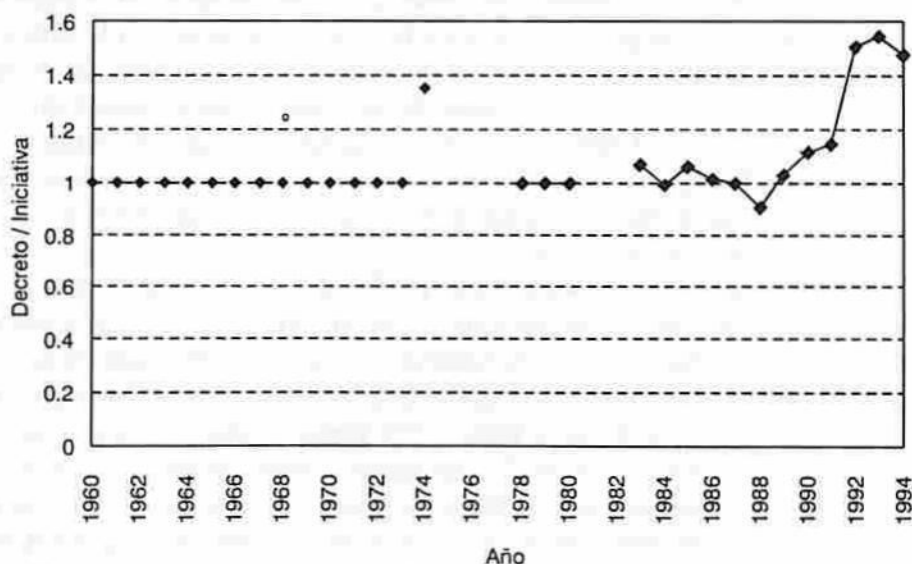
Los incentivos de los miembros de las comisiones, sin embargo, no eran iguales a los de los diputados en el pleno, aun en plena hegemonía priísta. Las comisiones con frecuencia estaban compuestas por individuos con preferencias extremas o que representaban o protegían intereses particulares. Un ejemplo bien conocido de este tipo de autoselección de legisladores con preferencias extremas hacia ciertas comisiones se encontraba en la Comisión de Hacienda durante la década de 1980. En ese entonces, esta Comisión contaba con una coalición de diputados que protegían a los autotransportistas y ciertos intereses agrícolas que gozaban de un régimen fiscal especial en las Bases Especiales de Tributación. No obstante repetidos intentos de la Secretaría de Hacienda por presentar iniciativas de reforma fiscal que acabarían con ese régimen fiscal, los legisladores en las comisiones lograron bloquear dichos cambios hasta la década de los noventa. El procedimiento informal en los temas financieros consistía en que cuando un miembro de una comisión no estaba de acuerdo con cierta parte de una legislación o del presupuesto mismo, se negociaba con la Secretaría de Hacienda tras bambalinas, y luego, al llegar a un acuerdo, el pleno simplemente aprobaba un proyecto que ya no era igual a la iniciativa original, sino que incorporaba los resultados de la negociación.

Esto quiere decir que no se puede inferir que la diferencia entre

una iniciativa y lo de hecho aprobado se deba atribuir exclusivamente a los legisladores. Las enmiendas eran propuestas que reflejaban la influencia legislativa, pero incorporando una negociación en la que, en caso de desacuerdo, prevalecería el *statu quo ante*. Por ello, el presupuesto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* debe ser entendido como lo que en teoría de juegos se conoce como un “equilibrio perfecto de subjuego”, resultado de la interacción estratégica entre los legisladores en las comisiones y la Secretaría de Hacienda, no un reflejo puro de las preferencias de los diputados.

Si este argumento de equilibrio perfecto de subjuego es correcto, una pregunta que surge es por qué no se anticipaba la Secretaría de Hacienda negociando con los miembros de las comisiones antes de enviar la propuesta al Congreso. Puesto que la Comisión de Hacienda en la Cámara estuvo controlada hasta 1997 por diputados priístas, sería imaginable que la Secretaría de Hacienda habría podido acordar un presupuesto con los miembros de su propio partido antes de enviarlo, con la seguridad de ser aprobado. Posiblemente esto es lo que estaba sucediendo mientras el PRI fue un partido hegemónico. Pero una vez que la competencia empezó a ser una amenaza real, la cohesión partidista se volvió más débil, lo cual se reflejaba en que las posiciones de ciertos legisladores no eran conocidas por el secretario de Hacienda sino hasta después de anunciar su iniciativa de presupuesto.

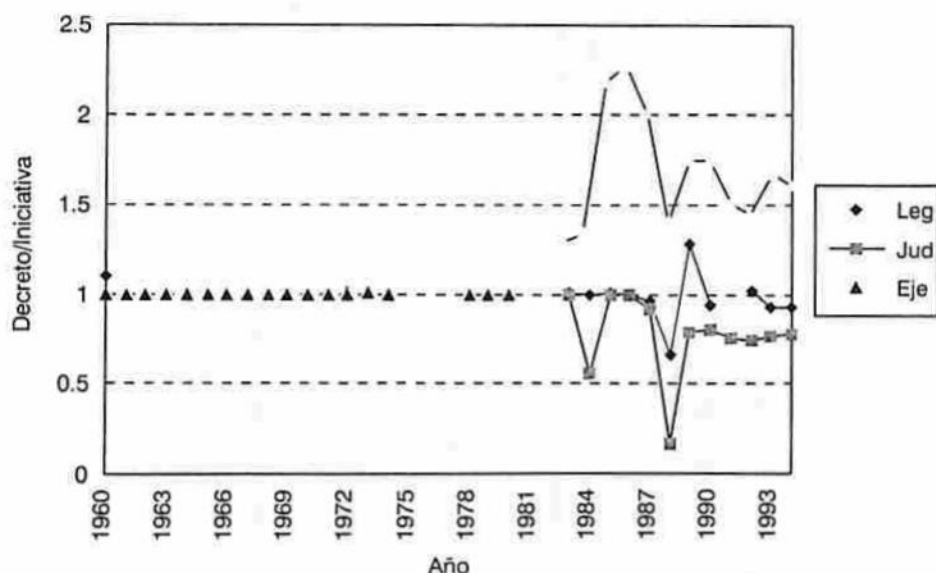
La gráfica 1 presenta un indicador de la falta de “influencia legislativa” en el presupuesto total, construida como la división de los montos reportados en el decreto del *Diario Oficial de la Federación* y la iniciativa presidencial preparada por la Secretaría de Hacienda. Si el valor en la gráfica es 1, esto significa que no hubo diferencia entre los montos. Claramente esto es lo que sucedió hasta los años ochenta. Evidentemente el rasgo más notable del Congreso mexicano sería que entre 1960 y los años ochenta no se ejerció la autoridad presupuestal de manera observable. Sin embargo, a partir de 1982 se observan enmiendas a los montos totales de las iniciativas presidenciales, que generalmente involucran aumentos respecto a los montos originalmente solicitados. Cabe notar que los aumentos no son simplemente consecuencia de efectos macroeconómicos, ya que la inflación alcanza su pico en 1987 y después disminuye hasta 1994, mientras que los datos de las enmiendas muestran una tendencia expansiva constante. De hecho, la inflación esperada generalmente no debe desempeñar un papel en la revisión del presupuesto, pues la Secretaría de Hacienda prepara un presupuesto acorde con sus expectativas inflacionarias.

Gráfica 1. Influencia "legislativa": enmiendas al presupuesto total

Esta medida de enmienda legislativa se refiere al presupuesto total, que es la medición más amplia del gasto público. Esto incluye rubros considerados gasto programable en los que el gobierno controla directamente la evolución del gasto (las asignaciones de las secretarías) así como los rubros de gasto no programable, cuya evolución en el tiempo depende de las tasas de interés o la recaudación. Este segundo tipo de gasto se realiza, por ejemplo, en el caso de los pagos por intereses de la deuda o las participaciones pagadas a los estados, de acuerdo con el sistema de coordinación fiscal de conformidad con las tasas de interés de mercado y el dinamismo de la recaudación federal participable. El presupuesto total incluye también el gasto de las entidades y empresas públicas (aunque cabe señalar que en ese ámbito no se han venido realizando enmiendas). Resulta importante, entonces, distinguir enmiendas en el interior del gasto programable, para entender el ejercicio de autoridad legislativa dentro de los rubros presupuestales verdaderamente sujetos al control del ejecutivo.

El componente funcional más importante del presupuesto programable es el que corresponde al ejecutivo, incluyendo sus secretarías. El legislativo y el judicial han disminuido en importancia en el presupuesto federal desde los años sesenta, aunque su participación ha aumentado en los años noventa. La gráfica 2 muestra una medida de influen-

Gráfica 2. Influencia "legislativa", enmiendas a la iniciativa presidencial

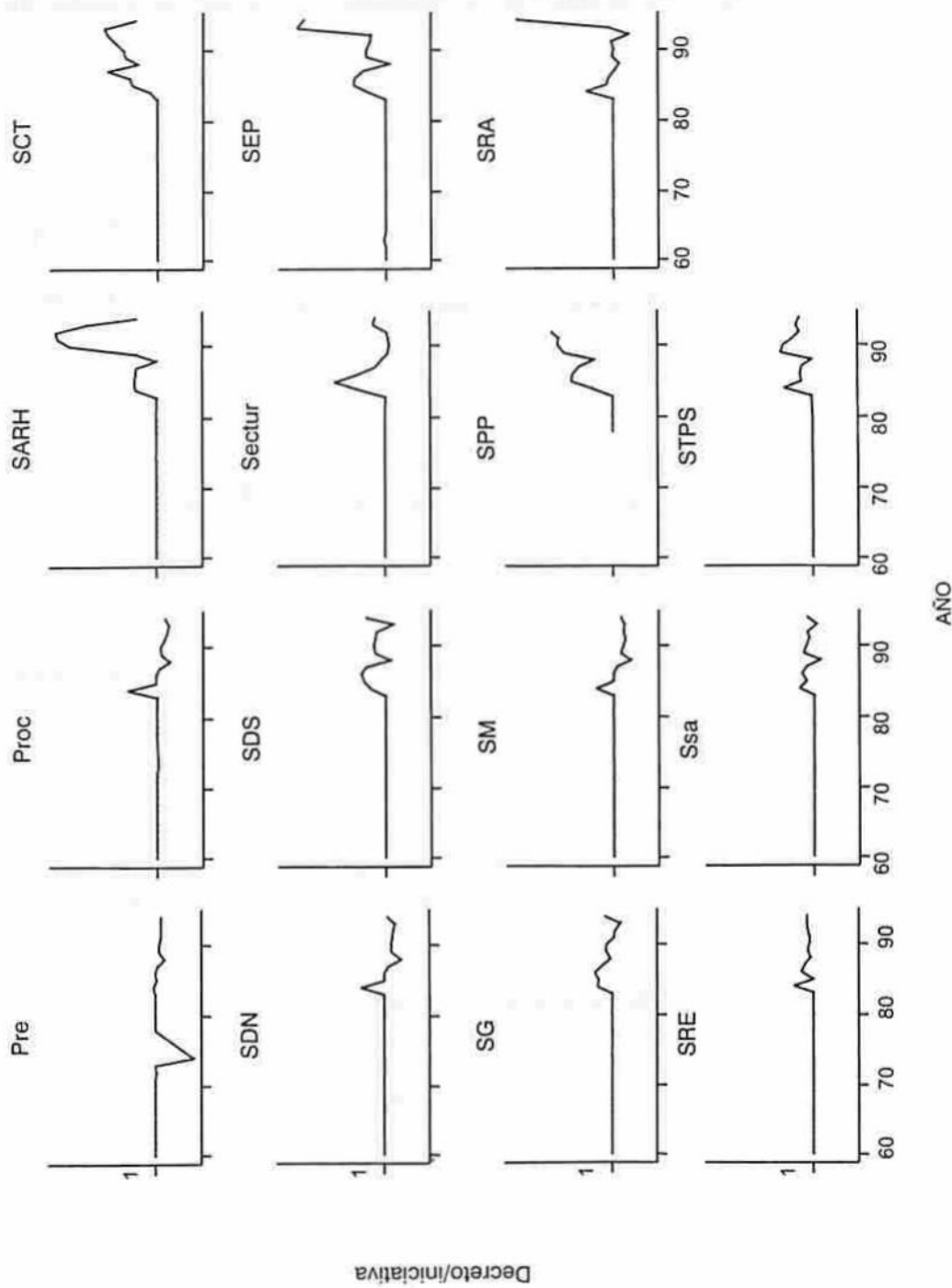


cia "legislativa" en el presupuesto en términos de las ramas funcionales del ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo incluye todas las secretarías, y algunos ramos presupuestales como el controvertido ramo 26 para reducción de la pobreza, y el ramo 25 que se convirtió en los últimos años en una transferencia condicionada (aportación) federal para la educación en los estados. La gráfica muestra, nuevamente, que no se realizan cambios respecto a la asignación original de gasto hasta los años ochenta. Esto es, las comisiones de la Cámara de Diputados no muestran influencia en el presupuesto durante los años de sólida hegemonía priísta.

Durante la última parte de la década de 1980, sin embargo, las asignaciones del legislativo han reducido las iniciativas presidenciales para el judicial, y han aumentado o disminuido las del propio legislativo. Esas enmiendas han sido relativamente pequeñas. Es en el ejecutivo donde se observan los cambios más significativos. Las enmiendas involucran toda una expansión del presupuesto de las burocracias federales, aunque dicha expansión no es constante entre ramos.

Los distintos ramos en el seno del ejecutivo han sido modificados de forma diferenciada. La gráfica 3 muestra evidencia del indicador de influencia "legislativa" dentro de secretarías representadas por ramos

Gráfica 3. Influencia legislativa por ramos seleccionados



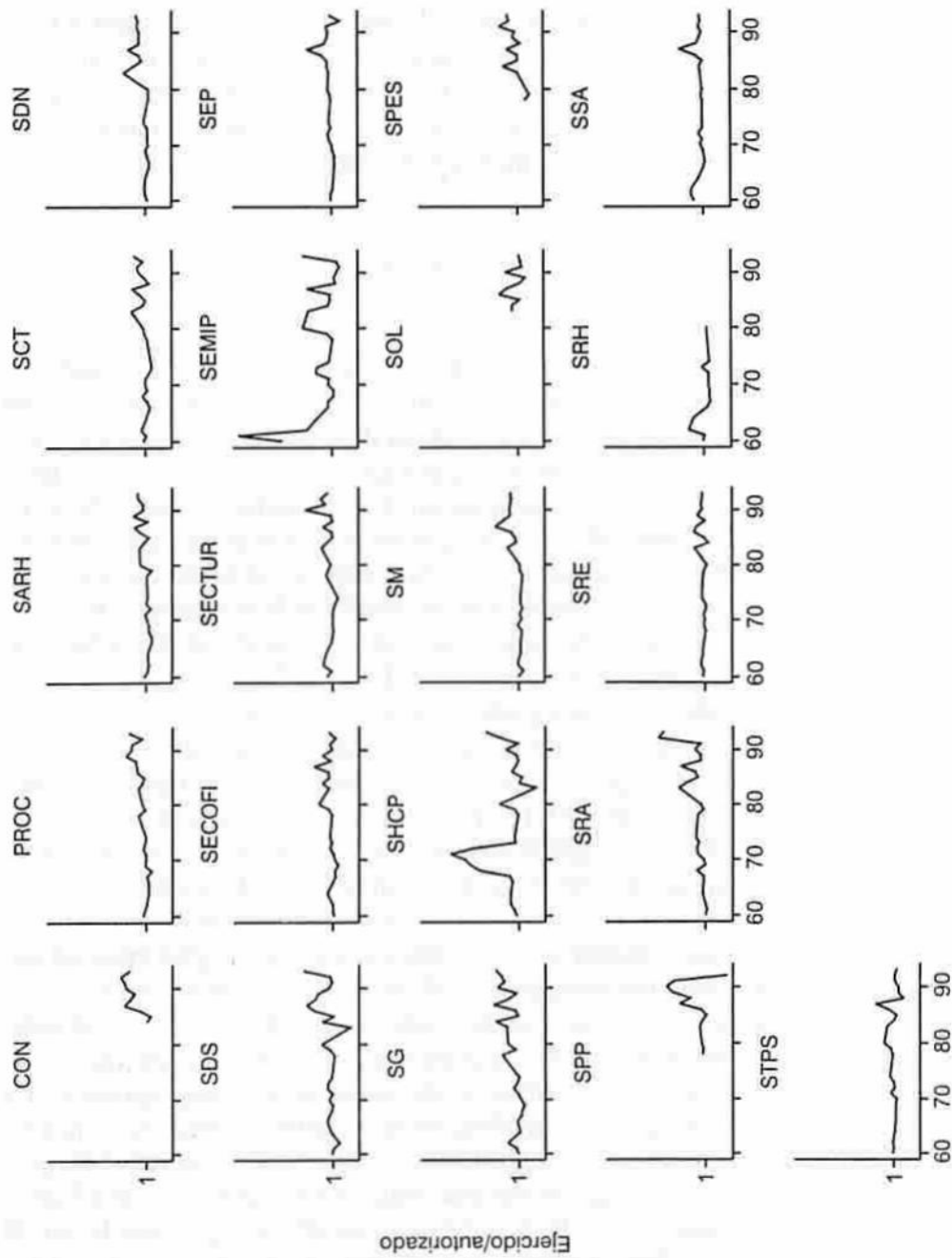
presupuestales distintos. El patrón general es el mismo que en el gasto total, en el sentido de que antes de los años ochenta en el proceso legislativo no se hacían enmiendas a la composición o las cantidades presupuestadas para las distintas secretarías. Esto está claramente denotado por la línea recta con valor 1 que se muestra en cada ramo presupuestal. Sin embargo, después de 1982 se pueden ver revisiones a veces aumentando, otras disminuyendo, la iniciativa presidencial.

b) Discrecionalidad burocrática y ausencia de vigilancia legislativa

No obstante el incremento en la influencia presupuestal del Congreso mexicano revelada por la evidencia de la discusión anterior, existe evidencia contundente de que la Cámara de Diputados no ha ejercido una vigilancia de las asignaciones presupuestales en el periodo bajo estudio. La diferencia entre las asignaciones aprobadas en el decreto publicado en el Diario Oficial y lo que de hecho fue gastado (que se conoce como la diferencia entre el presupuesto autorizado y el realizado) puede ofrecer una medida de discrecionalidad burocrática o falta de vigilancia legislativa. Este fenómeno no es ilegal, ni privativo de México. Las leyes de egresos del periodo y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público permitían al ejecutivo realizar modificaciones, reducciones y aumentos del presupuesto aprobado con la sola autorización de la Secretaría de Hacienda (para una discusión detallada de esto véase Weldon, 1997b, pp. 111-112). En el caso de Italia, por ejemplo, Milesi-Ferretti (1997) discute la inutilidad de una reforma presupuestal que genere un comportamiento fiscal prudente, si las dificultades de control *ex post* son tan grandes que existe un amplio margen de discrecionalidad para que las burocracias hagan caso omiso de los topes de gasto establecidos en el presupuesto autorizado.

La discrepancia de gasto autorizado y ejercido en México ha sido siempre muy grande. La gráfica 4 presenta este indicador de discrecionalidad burocrática para ramos seleccionados del presupuesto. El aspecto más notable de estas gráficas es la completa variación respecto de la línea definida por el valor de 1, que representa situaciones en que las burocracias federales gastaron exactamente lo que fue aprobado por la Cámara de Diputados, de acuerdo con el decreto publicado en el Diario Oficial. Las desviaciones son más fuertes en unos años que en otros, pero, al igual que con los datos de influencia "legislativa", no

Gráfica 4. Discrecionalidad burocrática por ramos seleccionados



existe un patrón único para algún año. Algunas secretarías o ramos presupuestales gastaron mucho más que su gasto autorizado, mientras otros no llegaron a su tope en un mismo año. Esto sugiere que existe un elevado grado de discrecionalidad burocrática, aunque seguramente algunas secretarías gozan de más laxitud que otras. Hay que hacer notar que, en contraste con el análisis previo de las enmiendas, no hay una diferencia en el comportamiento de las secretarías después de 1982.

El poder legislativo casi siempre ha ejercido un gasto superior al autorizado por sí mismo. Lo mismo sucede con la Oficina de la Presidencia y con la Secretaría de Hacienda. Otro rubro que con frecuencia está por arriba del valor de 1 es la Secretaría de la Reforma Agraria, que tradicionalmente ha sido una fuente importante de clientelismo. El cuadro 3 presenta evidencia adicional de tipo estadístico sobre los datos de la gráfica 4. En particular, se ordenan las distintas secretarías de acuerdo con la desviación estándar del indicador de discrecionalidad burocrática. Las secretarías que se comportan de manera más estable a lo largo del tiempo son Relaciones Exteriores, Agricultura, Trabajo, Salud, Comunicaciones, Comercio y Educación. Los ramos presupuestales que han experimentado grandes variaciones en la discrecionalidad burocrática han sido Hacienda, Industria Paraestatal, la Oficina de la Presidencia y el poder judicial.

El resultado fundamental es, entonces, que las burocracias federales en México han podido gastar sin vigilancia del Congreso, pues no se ha dado un efecto disciplinador sobre la manera en que gastan las burocracias al aumentar el papel de los diputados en el tema presupuestal. Un resultado análogo se observa también en la asignación territorial del gasto público de inversión (Díaz Cayeros, 1997).

4. Conclusiones y agenda de investigación futura

El análisis empírico de esta nota sugiere que la Cámara de Diputados en México ha tenido influencia en el presupuesto por lo menos desde hace diez años. Sin embargo, también se aprecia que en lo que concierne a la vigilancia, la asamblea no ha tomado la responsabilidad de acercar el gasto ejercido por las burocracias a lo que originalmente se les autorizó. En el futuro, si no cambian los incentivos individuales de los legisladores, es claro que la falta de vigilancia continuará. La Cámara de Diputados no se hará responsable por la manera en que se gasta

Cuadro 3. Variación de la discreción burocrática por rubro

<i>Ramo</i>	<i>n</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínima</i>	<i>Máxima</i>
SRE	27	1.093919	0.121068	0.882	1.3947
SARH	27	1.041652	0.178183	0.8079	1.4377
STPS	27	1.027652	0.181832	0.6869	1.6472
Ssa	27	1.162093	0.188576	0.9554	1.8585
SCT	27	1.065096	0.188628	0.7777	1.5057
Secofi	27	1.098007	0.190536	0.7856	1.672
SEP	27	1.087589	0.205371	0.6874	1.8734
SRH	14	0.969686	0.226113	0.7906	1.5347
Pro	27	1.162074	0.227615	0.7997	1.7086
Sectur	27	1.137826	0.228203	0.7878	1.9514
SDN	27	1.11363	0.233795	0.8858	1.7686
SM	27	1.096626	0.242752	0.8384	1.8212
Sol	11	1.098573	0.28581	0.7272	1.6602
SP	13	1.115438	0.300221	0.5686	1.6209
SG	27	1.253515	0.32246	0.8061	1.8852
Sedesol	27	1.1804	0.345611	0.3586	2.0376
Leg	27	1.280552	0.345975	0.4723	2.3104
Contr	10	1.47043	0.358857	0.8415	1.8844

SRA	27	1.356056	0.42896	0.956	2.6524
SPP	13	1.403015	0.591883	0.2783	2.3874
SHCP	27	1.502207	0.71193	0.3836	3.4024
SEMP	27	1.418244	0.752992	0.7468	4.2983
Jud	27	1.467467	1.297508	0.8096	7.6436
Presid	27	3.441307	3.170756	0.925	13.0254

mientras su supervivencia política (Ames, 1989) no dependa de ello. La influencia legislativa aumentará en la medida en que el presidente no pueda asegurar los mismos incentivos que en el pasado a los miembros de su propio partido, y mientras los diputados de oposición no estén de acuerdo con las iniciativas que el presidente envíe. Al mismo tiempo, el presidente probablemente irá aprendiendo a enviar iniciativas que puedan ser aprobadas por una mayoría.

Dado que el sistema mexicano se caracteriza por un alto grado de disciplina partidista, generada en gran medida por el control centralizado en los procesos de nominación, no se prevé en el futuro más inmediato que se pase a adoptar prácticas de influencia legislativa típicas de arreglos "universalistas" (del clásico *pork barrel politics* estudiado por Ferejohn, 1974) como el colombiano o el estadounidense. Es mucho más probable que se genere un proceso de negociación y acuerdos entre partidos, donde las diferentes plataformas ideológicas y puntos de vista sobre la política económica queden plasmados, a través del debate legislativo, en el presupuesto.

El análisis realizado en esta nota es apenas una primera aproximación a las regularidades empíricas del presupuesto y las relaciones legislativo-presidencia en México. Un entendimiento sobre cómo fueron estas interacciones en el pasado, particularmente durante la última década, puede iluminar lo que se puede esperar en el futuro. La agenda de investigación futura es muy amplia, ya que se conoce poco sobre el tema. Cuatro aspectos se pueden resaltar como dignos de investigación en el futuro más próximo:

1) Relacionar directamente los cambios en las asignaciones presupuestales de la iniciativa presidencial con el perfil de los diputados miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. ¿Quiénes eran los diputados que ocupaban esa Comisión? ¿Estaban ahí por tener cierta especialización, o porque representaban a grupos de interés con preferencias atípicas?

2) Proporcionar una prueba estadística directa de la relación entre el ejercicio de la autoridad legislativa y la erosión del predominio del PRI. Usando datos electorales de la última década, se podría mostrar si las enmiendas a las iniciativas presidenciales, o las discrepancias entre el gasto autorizado y el ejercido por la burocracia, responden a imperativos electorales.

3) Estudiar las diferencias entre las iniciativas presidenciales de un año y el gasto ejecutado el año anterior. ¿Buscan los presidentes

contraer el gasto público? ¿Existen patrones específicos para cada ramo o secretaría? ¿Hay una relación entre el gasto del año anterior, la iniciativa presidencial y el grado de discrecionalidad ejercida por la burocracia?

4) Finalmente, en el ámbito territorial de la asignación del gasto, explorar el papel de los gobernadores y los legisladores como representantes territoriales. ¿Proviene los miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de ciertas regiones en particular? Si existen relaciones territoriales en el ejercicio del gasto, ¿se traducen éstas en una cierta "representatividad" estatal de los legisladores?

Las elecciones de 1997 trajeron una nueva realidad al Congreso mexicano. Por primera vez desde que se formó el PRI, dicho partido no obtuvo la mayoría necesaria para aprobar legislación. Aunque el margen es muy cerrado y la oposición está dividida, el presidente ya no puede pasar su legislación tan fácilmente como en el pasado. Las coaliciones parlamentarias se volverán la regla, aun para aprobar las iniciativas más sencillas. Hay que reconocer que la asamblea ya tiene cierta experiencia en la negociación partidista y la formación de coaliciones, pues la aprobación de reformas constitucionales en el periodo 1988-1991 requería una mayoría de dos terceras partes, que el PRI no tenía.

Pero la presencia de la oposición significa que las reglas formales e informales sobre la organización interna de la Cámara de Diputados tendrán que cambiar. El reparto de presidencias y la asignación de diputados a comisiones, las reglas y procedimientos para debatir y aprobar la legislación, y en general toda la organización del Congreso, están sujetos a debate. Hasta 1997 un solo partido había dominado todas las posiciones de liderazgo, la mayoría de las comisiones, además de la mayoría de los puestos de elección popular en estados y municipios dentro del sistema federal. Pero ahora los liderazgos son disputados. El PRI pierde cada vez más gubernaturas, aunque ha demostrado ser capaz de recuperar también las perdidas en otra época. Las ciudades más importantes del país son gobernadas por la oposición. Esto sugiere que las tensiones centrifugas del sistema federal serán cada vez más fuertes y se reflejarán en los debates presupuestales.

Estamos viendo el final del patrón de deferencia hacia el presidente por parte del legislativo en el tema presupuestal. Los partidos de oposición promoverán programas alternativos distintos del ejecutivo, y

tratarán de plasmarlos en la manera como se asigna el gasto público. La era de hegemonía partidista ha terminado, aunque subsisten ciertos problemas de incentivos a los legisladores que harán que el control y la vigilancia no sean tan fuertes todavía; el más importante es quizá que la falta de reelección de los legisladores disminuye los incentivos para ejercer autoridad sobre la manera como gastan las burocracias. Una legislatura más plural va a hacer que las enmiendas a la iniciativa presidencial sean cada vez más frecuentes; pero los incentivos para la vigilancia sólo vendrán cuando los diputados tengan un horizonte temporal más largo. Además se deberá observar una mayor profesionalización del Congreso a través de cuerpos técnicos y un servicio civil de carrera en el poder legislativo, que es una condición necesaria para que los legisladores puedan constituir un contrapeso a las burocracias federales en temas como la supervisión y la vigilancia del gasto público.

Referencias bibliográficas

- Ames, Barry (1989), *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Baldez, Lisa y John M. Carey (1996) "Pinochet's Constitution and Executive Agenda Control: Budgetmaking in Chile", mimeo.
- Casar, María Amparo (1997), "El ejercicio del presupuesto", *Cuaderno de Nexos*, 239, noviembre, pp. 14-15.
- Cothran, Dan (1986), "Budgetary Secrecy and Policy Strategy: Mexico Under Cárdenas", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 2(1), invierno.
- Cumberland, W. W. (1936), "The Agrarian Background of the Six Year Plan", en Ramón Beteta (ed.), *Economic and Social Program of Mexico (A Controversy)*, México.
- Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados* (1994), CD-ROM, México/INEGI/Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados.
- Diario Oficial de la Federación*, varios números, 1960-1994.
- Díaz Cayeros, Alberto (1997), "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones", *Perfiles Latinoamericanos*, año 6, núm. 10, pp. 35-73.
- Ferejohn, John (1974), *Pork Barrel Politics*, Stanford, Stanford University Press.
- González Casanova, Pablo (1965), *La Democracia en México*, México, ERA.
- Hallerberg, Mark y Jürgen von Hagen (1997), "Sequencing and the Size of the Budget: A Reconsideration", *CEPR Discussion Papers*, núm. 1589.
- Hagen, Jürgen von y Ian Harden (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance", *European Economy, Reports and Studies*, núm. 3.

- Hansen, Roger D. (1971), *The Politics of Mexican Development*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press.
- Hombres, Rudolph (1997), "Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia", IADB, mimeo.
- Kiewiet, Roderick D. y Mathew D. McCubbins (1991), *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, Chicago University Press.
- Linz, Juan (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1, pp. 51-69.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1992), *Presidential or Parliamentary Democracy. Does It Make a Difference?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Magaloni, Beatriz y Alberto Díaz (1997), "Análisis del presupuesto. Del dicho al hecho hay mucho trecho", *Reforma*, 13 de noviembre.
- Mauro, Frank y John Johnson, (1998), "Fortaleciendo el rol del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el proceso presupuestario de la nación", Nueva York, Suny.
- McCubbins, Mathew D. y Gregory W. Noble (1995), "Perceptions and Realities of Japanese Budgeting", en Mathew D. McCubbins y Peter F. Cowhey (eds.), *Structure and Policy in Japan and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria (1997), "Fiscal Rules and the Budget Process", CEPR. Discussion Papers, núm. 1664.
- Miller, Gary J. y Terry M. Moe (1983), "Bureaucrats, Legislators and the Size of Government", *American Political Science Review*, 77, pp. 297-322.
- Nava Polina, María del Carmen, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez López (1997), "Veto al presupuesto: interpretación jurídica y evidencia histórica", suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 7 de diciembre.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine-Atherton.
- Proyecto de Ley de Egresos de la Federación*, Exposición de Motivos, SHCP, 1960-1995.
- Raphael de la Madrid, Ricardo (1997), "El debate sobre el presupuesto", *Cuadernos de Nexos* 239, noviembre.
- Scott, Robert E. (1959), *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press.
- Shugart, Mathew Soberg y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 15-17.
- Ugalde, Luis Carlos (1997), "Los aspectos legislativos del gasto público en México 1970-1996", *Perfiles Latinoamericanos*, año 6, núm. 10, pp. 75-99.
- Weldon, Jeffrey (1997a), "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Scott Mainwaring y Mathew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- (1997b), "El proceso presupuestario en México: definiendo el poder del bolsillo", *Perfiles Latinoamericanos*, año 6, núm. 10, pp. 101-124.
- (1996), "The Mexican Congress and the Presidency, 1917-1940", trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, 31 de agosto.
- Wildawski, Aaron (1984), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown and Co.
- Wilkie, James (1978), *La Revolución Mexicana: Gasto Federal y Cambio Social*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.