

La negociación del presupuesto 2006 en perspectiva

Una de las funciones fundamentales del Congreso es la aprobación del presupuesto. Este documento es la síntesis financiera de todos los programas de política pública que lleva a cabo el Ejecutivo; por lo tanto, la discusión de las implicaciones del gasto público entre las distintas fuerzas políticas y sociales y su aprobación condensada son elementos esenciales de un proceso legislativo democrático. A pesar de que, en un entorno de gobierno dividido como el que se vive en México, los partidos de oposición en el Congreso no tienen grandes incentivos para colaborar en los programas de política pública instrumentados por el gobierno (pues los potenciales beneficios electorales no les beneficiarían a ellos), hemos visto que la oposición ha jugado un papel importante en la aprobación de presupuestos con alto impacto social en materia de salud, educación y combate a la pobreza, principalmente.

La discusión que se genera en el Pleno en torno a la distribución de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación comienza formalmente el 8 de septiembre, fecha obligada de acuerdo a la Constitución para que el Ejecutivo entregue el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados, siendo el término para su aprobación el 15 de diciembre.¹ Durante este periodo, cada bancada parlamentaria y, a menudo, legisladores a nivel individual, se esfuerzan por someter a consideración del Pleno proposiciones con punto de acuerdo en beneficio del electorado que los eligió y del partido político que representan. La negociación del presupuesto 2006 (el último que aprueba la LIX Legislatura), que comenzó el 30 de agosto de 2005 y terminó el 15 de diciembre del mismo año, observó la misma tendencia de la negociación del presupuesto de los dos ejercicios fiscales anteriores. Se presentaron numerosas proposiciones con punto de acuerdo respecto a la distribución de los recursos del Presupuesto, en muchos casos dirigidas hacia programas con impacto electoral.

La discusión del presupuesto es uno de los actos legislativos que suscita mayor interacción entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y representa un ejercicio de pesos y contrapesos entre ambos poderes. El proyecto de decreto que fue

¹ De acuerdo con lo estipulado por la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada por ambas cámaras en marzo de 2006, la calendarización para la elaboración del Presupuesto se hará de la siguiente manera: el Ejecutivo Federal deberá enviar al Congreso de la Unión, a más tardar el 1 de abril, los objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente, los escenarios de las principales variables macroeconómicas y el monto total del gasto, su déficit o superávit, además de la enumeración de programas prioritarios y sus montos. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto, y sin rebasar el 8 de septiembre de cada año, los criterios generales de política económica, junto con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano. Fuente: Cámara de Diputados, "Con 311 votos fue aprobada la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria" Boletín No. 2475, 13 de diciembre de 2005, en www.diputados.gob.mx, accesado en diciembre de 2005.

enviado por el Presidente a la Cámara fue modificado sustancialmente antes de ser aprobado en el Pleno. Las principales modificaciones se hicieron en los montos asignados por rubro y también respecto al monto total para el ejercicio de 2006.

En general, el presupuesto aprobado para el año 2006 es mayor al de 2005 por una cantidad de 155,058,300 millones de pesos. A grandes rasgos, se observan incrementos en los Ramos Autónomos (en un 45.2%), Ramos Generales (en un 7.16%) y en el presupuesto para la entidades (6.09% más). Los Ramos Administrativos, por el contrario, fueron víctima de una reducción del 5.81% en su presupuesto.

Así, en el Decreto aprobado por la Cámara Baja en noviembre de 2005, se decidió que el monto definitivo sería de 1,973,500.00 millones de pesos, frente a la cantidad de 1,881,200.4 millones de pesos originalmente propuesta en el proyecto enviado por el Ejecutivo; esto es, se aprobaron 92,299.6 millones de pesos más de lo que el Ejecutivo había propuesto. Algunos rubros sufrieron recortes mientras otros recibieron más recursos; entre los primeros se encuentran los ramos autónomos, con un recorte de 7,188.3 millones, (donde se redujeron 884.4 millones al Poder Legislativo y 5,151.9 millones al Poder Judicial), al Instituto Federal Electoral se le asignaron 1,028.5 millones menos y al rubro de Derechos Humanos se le recortaron 123.5 millones.

En cuanto a rubros que recibieron más recursos que los propuestos por el Ejecutivo están los Ramos Administrativos, donde los Diputados asignaron 53,390 millones de pesos más de lo previsto, los Ramos Generales, con 41,189.1 millones más, el Gasto Programable, con 36,329.2 millones de pesos, el Gasto no Programable, con 4,859.9 millones de pesos y el Gasto Programable de las Entidades con 5,785.1 millones de pesos.

Al interior de los distintos rubros, las reasignaciones también implicaron redistribuciones entre los programas y entidades que los componen. Así, organismos autónomos como el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y los Poderes Legislativo y Judicial recibieron menos recursos de los que el Ejecutivo había propuesto. Por el contrario, el programa Oportunidades, los estados de la República y el Poder Ejecutivo se vieron beneficiados por la reasignación de recursos que hicieron los Diputados.

En cuanto a los aspectos particulares de la discusión sobre el Presupuesto, el proyecto de Seguimiento al Poder Legislativo en México de Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. se abocó a la tarea de realizar un registro y sistematización de cada una de las proposiciones que se presentaron al Pleno. La información obtenida se vertió en 16 tablas, que a continuación se presentan. Cada una de las tablas corresponde a un rubro específico: Campo y Agro, Carreteras y Comunicaciones, Ciencia y Tecnología, Cultura, Desarrollo Social, Educación, Energía, Excedentes Petroleros, Género, Medio Ambiente y Agua, Organismos Autónomos, Pensiones, Programas, Salud, Seguridad y "Otros".

Con base en esta clasificación de la información se observó que, de un total de 125 proposiciones presentadas en el Pleno entre el 6 de octubre y el 10 de noviembre, 21 de ellas fueron sobre temas variados,² razón por la cual se les agrupó dentro de la tabla de “otros”; 17 de ellas se refieren a carreteras y comunicaciones; 17 a salud; 14 a educación; 13 a programas; 10 a medio ambiente y agua; 6 a organismos autónomos; 5 a desarrollo social; 4 a energía; 4 a campo y agro; 3 a ciencia y tecnología; 4 a cultura; 3 a género; 2 a seguridad; 1 a excedentes petroleros y 1 a pensiones.

En cuanto a carreteras y comunicaciones, la mayor parte de las proposiciones solicitaron recursos para puentes, carreteras y libramientos. Asimismo, cabe señalar que del total de 17 proposiciones contabilizadas, 10 fueron en beneficio del centro de la República, concretamente para el Distrito Federal, Estado de México, Puebla y Tlaxcala.³

Del total de 125 puntos de acuerdo presentados para su consideración en el Presupuesto de 2006, 17 contienen temas de salud, donde el asunto más reiterativo fue el de la construcción, abasto o mejora de hospitales y clínicas de especialidades en todo el país. Asimismo, varios diputados, en su mayoría del PRI, hicieron hincapié en la necesidad de destinar recursos suficientes para proteger a grupos vulnerables como niños y adultos mayores, así como para atender casos específicos como enfermedades respiratorias o epidemias recurrentes.

El rubro de educación contiene proposiciones muy variadas, desde un incremento en el presupuesto para el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la construcción y mejora de escuelas y bibliotecas públicas, hasta el fortalecimiento de programas de excelencia educativa en universidades de la región del Bajío. Un rasgo interesante de la tabla de datos respecto a educación es que los estados beneficiados con estas proposiciones y los montos que deberían destinarse a las tareas propuestas, a diferencia de otros rubros, no están geográficamente delimitados. Es decir, en su mayoría, las 14 Proposiciones con Punto de Acuerdo (presentadas en su mayoría por el PRD y el PAN) van en beneficio de toda a República.

² Aquí encontramos proposiciones que van desde recursos para la reconstrucción de entidades federativas afectadas por las fuertes lluvias, presupuesto para municipios específicos como el de Suchiate, el Distrito Federal y el Estado de México, recursos para Fondos y Fideicomisos, zonas arqueológicas y el establecimiento de candados de sueldos de funcionarios públicos.

³ Aquí valdría la pena mencionar que estos estados, cuya población es de 962 646 habitantes para el estado de Tlaxcala, 5 076 686 habitantes para el estado de Puebla, 8 605 239 habitantes para el Distrito Federal y 13 096 686 habitantes para el Estado de México, concentran una buena parte del electorado que definirá la victoria electoral del 2006 (estas cifras corresponden al censo del 2000). Asimismo, todos, excepto por el Distrito Federal, que es gobernado por el PRD, son gobernados por el PRI. Esto puede darnos una idea de que dichos partidos buscan recaudar votos para ganar al PAN la presidencia en el 2006. Fuente: INEGI, www.inegi.gob.mx, accesado en abril de 2006.

Las proposiciones sobre programas fueron presentadas en su mayoría por el PRI, y tratan en su mayoría de programas federales, tales como el fideicomiso para trabajadores migratorios, el programa para las PYMES, albergues para niños pobres, fomento a la ciencia y la tecnología, entre otros.

Es bien sabido que muchas comunidades mexicanas no tienen acceso al agua potable, razón por la cual se incluyeron varias proposiciones a este respecto en la discusión previa a la aprobación del Presupuesto de Egresos de 2006. Las demandas de los legisladores (en su mayoría del PRI, algunos del PAN y en menor cantidad del PRD) no sólo se refirieron a llevar agua potable a más comunidades, sino también a instalar plantas tratadoras de agua y construir presas. La necesidad de construir rellenos sanitarios y servicios de saneamiento también se manifestó en las proposiciones presentadas.

Por otro lado, organismos autónomos tales como el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT), el DIF, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por mencionar sólo algunos, han cobrado importancia en la vida política y social del país. Estos organismos reciben presupuesto federal, mismo que debe ser especificado en el Presupuesto de Egresos. De este modo, se solicitaron recursos para 6 organismos autónomos diferentes, a fin de cumplir con sus tareas a nivel federal en el año 2006. Estos puntos de acuerdo fueron presentados por el PRI (3 de ellos), 2 por Convergencia y uno por el PRD.

Grupos vulnerables de la sociedad mexicana, como la población indígena y los adultos mayores, fueron contemplados en 5 Proposiciones presentadas en el Pleno en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006. La mayoría de estas propuestas se hicieron para beneficio de toda la República y fueron presentadas por legisladores pertenecientes al PRD.

En cuanto a energía, las proposiciones de los diputados giraron en torno al precio del gas natural, el apoyo a municipios con instalaciones petroleras y el subsidio al gas doméstico.

En el rubro de campo y agro, resulta interesante observar que las cuatro proposiciones registradas benefician a entidades específicas y grupos de productores de agave azul y agave mezcal.

RUBRO	TOTAL	PAN	PC	PRD	PRI	PVEM	OTROS*
Otros	21	3	1	6	6		5
Carreteras y comunicaciones	17	4		2	9		2
Salud	17	1		4	10	1	1
Educación	14	3	1	4	4		2
Programas	13	3		4	5		1
Medio Ambiente y Agua	10	3		2	5		
Organismos Autónomos	6		2	1	3		
Desarrollo Social	5	1		2	1		1
Energía	4				3		1
Campo y agro	4			1	2		1
Ciencia y Tecnología	3	1		1			1
Cultura	4	1		1	1		1
Género	3	2			1		
Seguridad	2			1			1
Excedentes petroleros	1				1		
Pensiones	1				1		
Total	125	22	4	29	52	1	15
Total %	100	17.6	3.2	23.2	41.6	0.8	13.6

*Nota: La columna de otros incluye proposiciones de orígenes muy variados: 1 Punto de Acuerdo de la Comisión Especial Sur-Sureste para comunicaciones; 2 proposiciones presentadas por una alianza entre PRI y Convergencia; 1 Punto de Acuerdo firmado por varios diputados de diversos partidos para desarrollo social en Tabasco; 1 Punto de Acuerdo y 2 Oficios enviados por Cámara de Senadores; 1 oficio y 1 Punto de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política; 1 Proposición de la Comisión de Seguridad Social; 1 Proposición de la Comisión de Fomento Cooperativo y Educación Social; 1 Proposición de la Comisión de Marina; 1 Proposición firmada por diputados de varios grupos parlamentarios referente al Comercio Exterior en Manzanillo, Colima y 2 Proposiciones del Diputado Isidro Camarillo Zavala, quien no tiene partido. Fuente: Elaboración propia.

A manera de balance general, el cuadro anterior arroja información interesante acerca de la participación de cada partido en la presentación en Pleno de proposiciones con Punto de Acuerdo: 41.6% de las proposiciones fueron presentadas por miembros de la bancada del PRI; 23.2% por diputados del PRD; 17.6% por diputados del PAN; 13.6% corresponden a otros orígenes y tan solo el 3.2% y el 0.8% corresponden al Partido Convergencia y el PVEM respectivamente. Si se toma en cuenta que la Cámara de Diputados está conformada en su mayoría por miembros del PRI, es concordante el hecho de que el 41.6% de las proposiciones hayan sido presentadas por legisladores de ese partido. Por otro lado, el PRD ocupa 19.4% de las curules, mientras que el PAN está representado en un 29.6% en la Cámara Baja. Tomando en cuenta este factor, el PRD presentó más proposiciones que el PAN



Fuente: "Composición de la Cámara por Partido", en Cámara de Diputados, www.diputados.gob.mx

Al realizar una comparación entre el monto asignado en el Presupuesto para cada rubro y los cuadros elaborados con base en las iniciativas presentadas en el Pleno, encontramos que no todas éstas fueron incluidas en el Decreto. En el siguiente cuadro se concentran todas aquellas que sí fueron consideradas:

Rubro	Iniciativas incluidas en Decreto
Carreteras y Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Puerto de Cruce Fronterizo en Tabasco • Pavimentación de carretera en Tlaxcala • Cruces y libramientos en Tlaxcala • Dos caminos rurales en Guerrero • Partidas para carreteras y comunicaciones en Puebla • Ampliación de la red de caminos rurales en Yucatán • Conclusión de la carretera Mazatlán-Durango • Libramiento en San Martín Texmelucan • Recursos para que la SCT repavimente carreteras en Puebla
Campo y Agro	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto para la cadena productiva agave-mezcal • Infraestructura de riego en Baja California
Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en el presupuesto para Ciencia y Tecnología respecto a 2005
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos para ciudades declaradas Patrimonio Mundial por la UNESCO.
Desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> • Partidas para el desarrollo de los pueblos indígenas
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos destinados al INEA • Presupuesto para el programa de excelencia educativa en la UAJ, en Durango • Mejorar la Educación en Guerrero • Recursos para la Educación Superior • Fortalecimiento de la Universidad

	Autónoma de San Luís Potosí
Género	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos productivos de mujeres rurales • Incorporación de la perspectiva de género en el PPEF
Medio Ambiente y Agua	<ul style="list-style-type: none"> • Partida para servicios de agua potable y saneamiento en Baja California Sur
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación • Recursos para el IMSS, ISSSTE, fondos para universidades públicas y para trabajadores de las Fuerzas Armadas y Sistemas de Pensiones de los Estados.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos para el hospital Dr. Ignacio Morones Prieto en San Luís Potosí • Ampliación Presupuestal para el Centro de Investigación en Enfermedades Infecciosas del INER • Hospital de Especialidades del niño y la mujer en San Luís Potosí
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de aportaciones para la seguridad pública

Fuente: Elaboración Propia

Así, encontramos que de las 125 proposiciones con punto de acuerdo sometidas por los legisladores y comisiones para ser consideradas en el Presupuesto de Egresos, tan sólo 29 de ellas (el 23.2%) fueron incluidas en el Decreto de manera explícita. Nueve de ellas fueron del rubro de carreteras y comunicaciones, dos de campo y agro, una de ciencia y tecnología, uno de cultura, uno de desarrollo social, cinco de educación, dos de género, uno de medio ambiente y agua, dos del rubro de “otros”, tres de salud y uno de seguridad.

Lo anterior sucede año con año, ya que no todas las propuestas hechas por los legisladores son tomadas en cuenta en el decreto. Ello significa que la mayor parte de las decisiones sobre el presupuesto son hechas de manera cupular, sin tomar en cuenta los debates del Pleno. Así, año con año los diputados buscan posicionar en el decreto las propuestas que les interesan, sobre todo si en años anteriores no fueron consideradas.

Dicho lo anterior, valdría la pena realizar una comparación entre las proposiciones con punto de acuerdo presentadas para el presupuesto de 2005 y aquellas que se generaron para 2006, a fin de encontrar cuáles de ellas son recurrentes en los distintos rubros. Las proposiciones recurrentes en el debate para el presupuesto de 2005 y 2006 son las siguientes:

- Carreteras y comunicaciones: solicitud de recursos para la construcción completa de la carretera Mazatlán-Durango;
- Campo y agro: presupuesto para la cadena productora agave-mezcal;

- Ciencia y tecnología: recursos para el Fondo Nacional de Innovación para el Desarrollo Tecnológico;
- Cultura: recursos para ciudades declaradas Patrimonio Mundial por la UNESCO;
- Género: proyectos productivos de mujeres rurales;
- Organismos autónomos: presupuesto para la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- Otros: fondos para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, aumento al presupuesto de la Secretaría de Marina y recursos para el socorro de estados con centros penitenciarios fuera del fuero federal;
- Programas: fondos para compensaciones a través del fideicomiso para ex-trabajadores migratorios;
- Seguridad: fondo de aportaciones para la seguridad pública.

Para finalizar, no está por demás mencionar que el presupuesto de egresos aprobado y publicado es superior por 26,572.5 millones de pesos a los ingresos que la Nación espera obtener en el año 2006. La razón principal de ello fueron las reasignaciones y ajustes que los legisladores realizaron de última hora. Es importante determinar si este acto representa una irresponsabilidad fiscal de parte de los legisladores, ya que debe haber un equilibrio en las reasignaciones presupuestarias que sopesen los intereses de los representados con la responsabilidad fiscal. Es un hecho que todos los sectores de la administración pública necesitan presupuesto suficiente para poder cumplir cabalmente con sus actividades y compromisos. Sin embargo, el que los legisladores otorguen mayores recursos a una o varias áreas sin contar con los ingresos para poder sufragar todos los gastos minimiza todo beneficio y pone en riesgo el equilibrio presupuestario del país.