



Andamios. Revista de Investigación Social

ISSN: 1870-0063

revistaandamios@uacm.edu.mx

Universidad Autónoma de la Ciudad de México
México

Carpio Cervantes, Enrique

Cambio político y reforma del sistema presupuestario en México

Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 10, núm. 23, septiembre-diciembre, 2013, pp. 235-258

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62831852010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

CAMBIO POLÍTICO Y REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN MÉXICO¹

Enrique Carpio Cervantes*

RESUMEN. Este artículo analiza la importancia de la reforma del marco constitucional regulatorio del sistema presupuestario en 2004, en el contexto de la redistribución del poder político en el proceso de cambio reciente en México. Se propone que esas son las variables explicativas del perfil redistributivo del presupuesto en los últimos gobiernos sin mayoría, y que ese perfil ayuda a comprender tanto el constante cuestionamiento al cual ha sido sometido en los últimos años, así como la disputa entre los actores políticos para influir en su aprobación.

PALABRAS CLAVE. Presupuesto, sistema presupuestario mexicano, reforma institucional, cambio político, redistribución de poder.

INTRODUCCIÓN

La aprobación del presupuesto federal dejó de ser un acto de ratificación de las preferencias presidenciales —como lo fue durante décadas de gobierno unificado bajo control priista— para convertirse en un auténtico proceso legislativo. Por ello, tras el fin del control monopartidista característico del pasado, la aprobación de las finanzas públicas en los años de gobierno sin mayoría inaugurados a partir

¹ Una versión inicial fue presentada como ponencia en el Primer Seminario Internacional sobre Reforma del Estado y Ciudadanía “La democracia y sus descontentos en América Latina”, realizado en la ciudad de México del 5 al 7 de noviembre de 2008 en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y el Instituto Mora.

Agradezco las observaciones y sugerencias de los dictaminadores anónimos para la elaboración de esta versión final.

* Profesor-investigador de tiempo completo de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Correo electrónico: *ecarpio_72@yahoo.com*

de 1997 se caracteriza por tensiones evidentes entre Legislativo y Ejecutivo, así como entre los grupos parlamentarios y los partidos. El presupuesto aprobado con frecuencia genera también intensa polémica en los medios de comunicación e inconformidad social por aumentos de impuestos, por la sanción legislativa de privilegios fiscales para algunos, por el reparto de porcentajes del gasto entre los actores políticos y por los recortes a ciertos rubros.

Es así porque en los gobiernos presidenciales minoritarios, en los cuales el Ejecutivo carece de facultades ordinarias y extraordinarias de decreto en materia presupuestaria —y éste es el caso de México—, el presupuesto sólo puede ser aprobado mediante la redistribución de parte del mismo entre los actores involucrados en el trámite legislativo —e incluso entre algunos de los actores extraparlamentarios relevantes en el sistema político—, a fin de lograr su cooperación para integrar la mayoría constitucionalmente requerida y para prevenir la inconformidad de grupos con capacidad de movilización.² Es inevitable, por ello, que el proceso sea intensamente disputado y que el presupuesto aprobado refleje la compleja trama de intercambios entre quienes lo negocian.³

En este trabajo propongo que el proceso de aprobación legislativa del presupuesto en el México actual puede ser mejor comprendido en torno a tres claves: el cambio político reciente en el país consistente en la desconcentración y en la consecuente redistribución del poder político; la reforma de 2004 al marco constitucional regulatorio del sistema presupuestario; así como en la disputa por el *poder del bolsillo* en el nuevo equilibrio de fuerzas en el sistema político mexicano. No se trata de una progresión lineal de explicaciones aisladas una de la otra, sino de una compleja interacción de factores políticos, partidarios e institucionales, como argumento en las páginas siguientes.

² Éste es el sentido de la palabra *redistribución* que utilizo en este texto.

³ Una revisión sistemática del pasado reciente así lo demuestra. Véase Carpio (2002, 2006, 2008 y 2010).

PRESUPUESTO, CAMBIO POLÍTICO Y DISPUTA POR EL PODER EN MÉXICO

Parto de un lugar relativamente familiar en los estudios recientes sobre el presupuesto federal en México. Se trata de que uno de los procesos más importantes asociados a la profundización de la pluralidad partidaria es el cambio en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. En ese proceso, el Congreso federal pasó de ser durante la mayor parte del siglo XX una institución subordinada al Ejecutivo a ser un auténtico contrapeso frente a la autoridad presupuestaria del mismo (Ugalde, 2000a y 2000b; Casar, 2001, 2002, 2004; Moreno Jaimes, 1999; Carpio, 2002, 2006, 2008 y 2011). Este nuevo protagonismo de nuestro congreso, inaugurado en 1997 durante la negociación y aprobación del presupuesto para 1998, a la mitad del gobierno del último de los presidentes priistas —Ernesto Zedillo—, y sostenido durante los dos gobiernos panistas a la fecha —el de Vicente Fox y el de Felipe Calderón—, se expresa en al menos dos sentidos fundamentales.

En primer lugar, en su capacidad como Poder Legislativo que ejerce con efectividad sus atribuciones presupuestarias constitucionalmente establecidas con independencia del Ejecutivo federal. En segundo lugar, dependiendo del equilibrio de fuerzas interno y extraparlamentario, puede ser tanto arena de disputas políticas como actor que disputa con el Ejecutivo y con otros la orientación del presupuesto, la colecta de los recursos fiscales así como la redistribución de los mismos mediante el gasto público.

Desde esa perspectiva, este artículo enfatiza la importancia de la reforma del sistema presupuestario de México realizada en 2004. Parto de la idea de que las instituciones son fundamentales en el establecimiento del marco en el cual se desarrolla la competencia por el poder. Así, el sistema presupuestario es fundamental no sólo para garantizar el funcionamiento del gobierno —y con ello mantener la gobernabilidad de un país— y porque influye en forma determinante en el sistema de pesos y contrapesos entre poderes.

Propongo asimismo que es fundamental en el establecimiento de las reglas no sólo para que los actores políticos accedan a los recursos del Estado y obtengan del mismo un trato preferencial en la redistribución de los recursos colectados, sino también en sus oportunidades para

regular desde una posición de poder el acceso de otros actores —sociales y económicos—, tanto a los recursos públicos como para obtener un trato fiscal privilegiado. Entonces la aprobación del presupuesto es un momento crucial en la competencia política y no un mero acto para sancionar legalmente los requerimientos financieros del gobierno.⁴

Sostengo que esa competencia es lo que ocurre cada año durante la aprobación del presupuesto en nuestro congreso, y las condiciones para la misma se resolvieron en buena medida en la reforma del sistema presupuestario en 2004. De esa reforma resultó un marco institucional importantísimo en sus efectos sobre los equilibrios de fuerzas y en las estrategias de los actores políticos al ser producto no sólo de su compromiso para dar respuesta a los problemas y a los desafíos del desarrollo nacional en un contexto de creciente pluralización política, sino también por sus cálculos y estrategias⁵ para asegurarse una posición de poder privilegiada para determinar el presupuesto y la distribución del mismo en las nuevas reglas del juego, una vez desgastado el sistema político centralizado en la presidencia de la República y en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Mi idea es que la estabilización del sistema político posrevolucionario permitió el asentamiento de las reglas para el acceso a los recursos del Estado y para la distribución de la autoridad presupuestaria entre los actores políticos e institucionales relevantes, y que la redistribución reciente del poder como resultado de la pluralidad —lo que entiendo en este trabajo como cambio político— hizo evidente la necesidad de una reforma del sistema presupuestario debido al desfase de las viejas reglas ante el nuevo equilibrio de fuerzas tras la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997. El resultado de la reforma fue un nuevo marco

⁴ Por sistema presupuestario me refiero a las relaciones constitucional y legalmente establecidas entre los órganos del Estado con competencia para la determinación de la política fiscal y de gasto público —facultades de iniciativa y de aprobación—, así como para ejercer control técnico y político sobre el ejercicio del presupuesto.

A lo largo del texto me referiré a las siglas LIF y PEF para la Ley de Ingresos y para el Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente. Ambos constituyen los dos instrumentos en los cuales se establece anualmente el presupuesto nacional en México.

⁵ Voy a referirme principalmente al Ejecutivo, al congreso, a los grupos parlamentarios y a los partidos políticos.

institucional que cataliza el uso redistributivo del presupuesto mientras mayor sea la pluralidad política.

En la siguiente sección explico la relación del sistema presupuestario mexicano con el sistema político posrevolucionario. Acto seguido, abordo el proceso de reforma de ese sistema buscando explicar sus alcances y limitaciones a partir del análisis de la actuación de los actores involucrados. Finalmente, en la última sección se analiza la importancia de la controversia presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Ejecutivo sobre el presupuesto federal para 2005. Me interesa mostrar cómo las controversias no resueltas por los actores en la reforma constitucional, sus estrategias, así como la sentencia de la corte nos ayudan a comprender cómo son aprobados los presupuestos en la actualidad.

SISTEMA POLÍTICO Y SISTEMA PRESUPUESTARIO. LA SOLUCIÓN REVOLUCIONARIA

En México, el sistema de autoridad presupuestaria distribuida entre los poderes del Estado y entre los niveles de gobierno descrito dogmáticamente en el moderno constitucionalismo fue anulado por la realidad de la concentración del poder dentro de los márgenes institucionales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de la presidencia de la República, los engranes fundamentales del sistema político posrevolucionario.

Se trató de las arenas de negociación y concertación de la clase política *revolucionaria* que sustituyeron, en la práctica, los mecanismos constitucionalmente establecidos para la determinación de la política fiscal y de gasto público. Ésa es la razón de la abdicación del congreso respecto de sus atribuciones para contrapesar al Ejecutivo federal en el diseño y aprobación de las finanzas públicas —reportada ya de manera suficiente en los estudios especializados sobre el tema—,⁶ así como de la anulación de la distribución de la autoridad presupuestaria entre los niveles de gobierno y su eventual concentración en la presidencia de la República.

⁶ Véanse Wilkie (1987), Ugalde (2000a y 2000b), Díaz Cayeros y Magaloni (1998), y Weldon (2002).

En esa lógica fueron establecidas las reglas de la contribución y de la redistribución de los recursos públicos en torno a la apropiación *revolucionaria* del sistema presupuestario y la centralización de la recaudación, objetivo este último perseguido pero no alcanzado durante el siglo XIX.⁷ Sin esa centralización presupuestaria —sustentada en la concentración del poder político— quizá no hubiese sido viable el Estado interventor en México.

Esa forma estatal se convirtió en el gran referente no sólo de la modernización y del crecimiento económico en el país, sino también de la creación de la imagen del Estado *benefactor* que redistribuye la riqueza al mismo tiempo que hace posible el crecimiento de la economía con estabilidad política y paz social. La imagen tiene su sustento.

La gobernabilidad y estabilidad en el *viejo* sistema posrevolucionario dependió en buena medida del conjunto de reglas que permitieron el acceso privilegiado, ordenado y pacífico de determinados actores, grupos y organizaciones a los recursos del Estado. Cuando se habla de *obligaciones sociales* del Estado mexicano, como ejemplo, con frecuencia se olvida explicar que los mismos son más bien pactos redistributivos del sistema político.

Así fue posible que en México cristalizaran las promesas constitucionales de educación gratuita y obligatoria, lo mismo que el acceso masivo a la seguridad social. Con el tiempo fueron agregados el derecho cada vez más extendido a la vivienda y a un creciente catálogo de beneficios laborales. La cúspide quizá fue la política de subsidios generalizados durante los años sesenta y setenta, así como la asignación al Estado de una abundante industria paraestatal a fin de que interviniera directamente en la economía.

El intervencionismo estatal al alza y la concentración creciente del poder en la presidencia de la República permitieron también la discrecionalidad del Ejecutivo federal en el diseño de la política económica, y por eso las inversiones federales redistribuyeron los beneficios del crecimiento no sólo de acuerdo a los proyectos de desarrollo nacional, sino también con criterios políticos para asegurar la gobernabilidad nacional.⁸

⁷ Véanse Díaz Cayeros (1997a y 1997b) y Soria Romo (2004).

⁸ Véanse Díaz Cayeros (1997a y 1997b), Morgenstern (1997), Ugalde (2000a y 2000b),

LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO: ENTRE LA DEMOCRACIA, EL CONFLICTO Y LA BÚSQUEDA DE PODER EN EL NUEVO SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El marco constitucional regulatorio del sistema presupuestario fue uno de los principales aspectos que hicieron evidente en 1997 el desfase entre el orden institucional existente y el nuevo equilibrio de fuerzas en el primer gobierno sin mayoría en la historia reciente del país (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001; Carrillo y Lujambio, 1998). La nueva configuración del poder en la Cámara de Diputados volvió obsoletas, repentinamente, muchas de las viejas reglas políticas de la determinación y del ejercicio del presupuesto. Los resultados de la elección federal del año 2000 se constituyeron en epitafio del sistema político posrevolucionario y fortalecieron la tendencia a la redistribución del poder político ya en marcha desde al menos dos décadas atrás.

Al pluralizarse el congreso, se desconcentró el poder de decisión en su interior y dejó de ser posible que un solo partido —el del Ejecutivo— aprobara en solitario tanto la LIF como el PEF. El hecho contundente de que tanto en la determinación de la distribución de las cargas impositivas, así como en la redistribución de los recursos públicos colectados intervendría ahora una pluralidad de fuerzas políticas, trajo a colación un intenso debate sobre la necesidad de modificar el sistema de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria. Esta suerte de visión democrática y positiva del cambio tuvo su respuesta en contra-argumentaciones, las cuales enfatizaron el riesgo de ingobernabilidad por parálisis institucional en caso de que los partidos y el Ejecutivo fuesen incapaces de construir los acuerdos necesarios para la aprobación del presupuesto antes del inicio del año fiscal. Otras voces agregaron al debate el argumento de que la pluralidad podría derivar en finanzas públicas incoherentes por las presiones de los partidos para apropiarse de recursos extra, para redistribuirlos entre

Wilkie (1987), Díaz Cayeros y Magaloni (1998), Weldon (2002), Carpio (2002, 2006 y 2008), Heredia (2002). Con ello era inevitable, por supuesto, el trato privilegiado para algunos en detrimento de muchos otros.

sus bases de apoyo en un contexto de pluralización creciente del poder en los tres niveles de gobierno.⁹

La vía seguida por la clase política al enfrentar esos asuntos fue la de la reforma. Antes de abordarla, es importante revisar brevemente algunas controversias sobre las facultades presidenciales de iniciativa, las legislativas de enmienda y de aprobación, así como los correspondientes mecanismos de veto presidencial y de superación del mismo en materia presupuestaria para comprenderla mejor.

INICIATIVA PRESIDENCIAL, AUTORIDAD LEGISLATIVA,
VETO Y RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL: LAS CONTROVERSIAS

En México, la *sabiduría* convencional parecía indicar que la Constitución de 1917 otorgó la facultad de iniciativa presupuestal al Ejecutivo concediendo a ambas cámaras del congreso la facultad de aprobación de la LIF, y que reservó para la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobación del PEF.¹⁰ El sistema presupuestario mexicano se ajustaría, de esa manera, a las reglas esperadas en una democracia constitucional.

La claridad de la declaración previa es sólo aparente

Para empezar, fue largamente debatido tanto en la academia como entre la clase política si el Ejecutivo contaba o no con facultad de iniciativa exclusiva en materia presupuestaria o si el congreso podía elaborar y aprobar sus propias iniciativas.¹¹ Se puso en duda, incluso, la obligación del Ejecutivo de someter a aprobación legislativa sus iniciativas para que el gobierno pudiese contar con un presupuesto. Al no existir

⁹ Véase un recuento de esos debates en Carpio (2002, 2008 a y 2008b).

¹⁰ Véanse los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigentes hasta 2003.

¹¹ Véase Rossell (2000). En los años de control priista sobre el congreso, el PRI siempre sostuvo la primera postura; la segunda fue defendida en más de una ocasión por la oposición panista y por los legisladores de izquierda. Los académicos Ricardez (1999) y Cárdenas Gracia (1996) estaban entre los que argumentaron a favor de que la iniciativa presupuestaria era exclusiva del Ejecutivo.

sanción constitucional por el no envío de los documentos, algunos llegaron a preguntarse si acaso la aprobación legislativa del presupuesto era *opcional*, una suerte de facultad no exclusiva sino *discrecional* del Ejecutivo.¹²

Las controversias continuaban respecto de las facultades de la legislatura para modificar las iniciativas presidenciales.¹³ Algunos insistían en la falta de autorización constitucional.¹⁴ Otros sostenían que carecía de sentido interpretar la Constitución en el sentido de que la legislatura sólo podía *aprobar*, y no *enmendar* o *rechazar* las iniciativas presidenciales.¹⁵ Hubo posiciones salomónicas que reconocían autoridad legislativa sobre las iniciativas presidenciales, pero con límites.¹⁶ Y por supuesto que otros argumentaron en favor de las interpretaciones de que el congreso tenía facultades ilimitadas para enmendar las iniciativas presidenciales.¹⁷

El debate alcanzó el tema de la procedencia o improcedencia del veto presidencial sobre el PEF decretado por la Cámara de Diputados. La posición que sostuvo durante décadas que nuestro sistema constitucional no admite esa facultad fue la predominante. Su argumento fue que el veto presidencial, sólo procede frente al congreso; es decir, ante las leyes emitidas por la acción sucesiva de ambas cámaras. Al ser la aprobación del PEF una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, entonces quedaría a resguardo del veto presidencial.¹⁸ Sin embargo, una

¹² Véase Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001).

¹³ La Constitución de 1917 concedía a la Cámara de Diputados la facultad de *aprobar* el presupuesto. Tras la reforma política de 1977, se agregaron las palabras *examinar* y *discutir*, pero hasta 2004 nada se decía sobre *enmendar* o *modificar*.

¹⁴ Era la opinión de Cárdenas Gracia (1996). Pero la práctica cotidiana a partir de 1982 fue que sí se introducían modificaciones a las iniciativas, aunque muy modestas (Carpio, 2002, 2006, 2008 y 2011). Y así fue también entre 1928 y los años treinta (Weldon, 2000).

¹⁵ Esta opinión ha sido compartida por Mijangos Borja (1996 y 1997) y por Arteaga Nava (1996). Los defensores políticos de la primera posición fueron los priistas en el largo periodo en que controlaron el congreso, en tanto los panistas y los legisladores de izquierda insistían en la segunda interpretación.

¹⁶ Por ejemplo, Carrillo y Lujambio (1998).

¹⁷ Como Casar (2004), Díaz y Magaloni (1998).

¹⁸ En esta interpretación pueden ser ubicados Tena (2000), Carrillo y Lujambio (1998), Casar (2001, 2002 y 2004), Remolina Roqueñí (1999), Díaz Cayeros y Magaloni (1998), Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001), Rossell (2000) y Carbonell (2004).

minoritaria pero sólida argumentación en sentido contrario sostenía que la Constitución de 1917 enumeraba con claridad las excepciones al veto presidencial, sin encontrarse incluido el PEF. Así, *teóricamente*, sí podía ser objeto de observaciones presidenciales una vez aprobado por la cámara baja al no encontrarse incluido en los casos explícitos de excepciones a la regla del veto.¹⁹

Había un punto más a debate, cuya relevancia se refería al nuevo equilibrio de fuerzas en el gobierno sin mayoría después de 1997. La Constitución no establecía un mecanismo de reconducción para la eventualidad de que la negociación entre Ejecutivo y Legislativo, y entre los grupos parlamentarios de los partidos, no llegara a buen puerto. Sin presupuesto aprobado, se decía que el gobierno no funcionaría y la crisis institucional resultante podría ser muy peligrosa en pleno proceso de cambio político. A esta *laguna* constitucional se agregaba el hecho de que hasta antes de 2004, el Artículo 74 señalaba las atribuciones de aprobación del presupuesto de la Cámara de Diputados, pero no establecía con claridad fechas concretas para su cumplimiento. Las omisiones constitucionales y el nuevo equilibrio de fuerzas podían ser considerados, sin forzar demasiado la imaginación, como ingredientes de un caldo de cultivo para la ingobernabilidad.

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS: GOBERNABILIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA EN LA REFORMA DE 2004

La reforma al sistema presupuestario comenzó en 2001 por iniciativa del presidente Vicente Fox, como parte de una propuesta muy amplia de reforma hacendaria.²⁰ La iniciativa abordaba a profundidad los temas recién discutidos mediante propuestas de modificaciones a las reglas de presentación de las iniciativas de la LIF y del PEF, de

¹⁹ Esta posición fue defendida por Moreno Jaimes (1999), Ugalde (2000a) y por Andrade (2002).

²⁰ Véase su propuesta de *Nueva hacienda pública redistributiva*, particularmente el *Proyecto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Presupuestaria*. *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 15 de abril de 2001.

la discusión y votación de los mismos, de las facultades de enmienda del Poder Legislativo, de la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo —veto—, y de la resolución sobre éstas por parte del congreso. También proponía un procedimiento de reconducción a seguir cuando no se hubiese aprobado el presupuesto al inicio del ejercicio fiscal correspondiente.

En un largo proceso que duró tres años, Ejecutivo y Legislativo coincidieron en una más limitada y focalizada reforma centrada en las facultades presidenciales de iniciativa y en las legislativas de aprobación, así como en establecer condiciones mínimas de certidumbre en la aprobación anual del presupuesto para apuntalar la gobernabilidad, todo esto establecido en el Artículo 74 constitucional.

En ese artículo se establece ya desde 2004 la obligación de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el PEF a partir del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, al cual se reconoce explícitamente la facultad exclusiva de iniciativa presupuestaria. Al mismo tiempo, queda aclarado que el Ejecutivo carece de facultades legislativas en la materia, de forma que es facultad exclusiva del Legislativo autorizar las finanzas públicas con el poder para enmendar las iniciativas presidenciales. Con esto se cierra con respuesta afirmativa el viejo debate acerca de si el gobierno requiere o no de la autorización legislativa del presupuesto para funcionar. También se aclaró que el ejercicio de la facultad es obligatorio, no opcional. Pero la legislatura no puede elaborar e imponer al gobierno sus propias iniciativas; la autorización debe ser a partir de la negociación entre partidos, así como entre la presidencia de la República y el congreso, de las propuestas del Ejecutivo, las cuales sí pueden ser modificadas en el proceso. Debe ser señalada también la atención legislativa sobre la preocupación presidencial de brindar certidumbre financiera al país. Ahora, está establecida constitucionalmente la obligación del congreso de aprobar el presupuesto antes del fin de año, y también se obliga al congreso a aprobar la LIF antes que el PEF.

Pero más allá del contenido declarativo de las modificaciones constitucionales, es importante poner atención a los aspectos políticos.

Las fuerzas representadas en el congreso obtuvieron del Ejecutivo y de su partido lo que naturalmente interesa a los partidos opositores en el actual contexto de gobierno sin mayoría: la posibilidad de influir

en el diseño y la orientación de las finanzas públicas impidiendo que los excluyan. Para lograrlo debieron hacer concesiones al Ejecutivo y al Partido Acción Nacional (PAN). Se llegó a eso porque ninguna de las fuerzas podía imponerle a su contraparte la totalidad de sus propias preferencias para redistribuir la autoridad presupuestaria una vez agotado el viejo sistema. El resultado fue el ajuste del sistema presupuestario ante la redistribución del poder.

Pero para terminar de comprender la redistribución de la autoridad presupuestaria es preciso abordar los puntos muertos en la negociación; es decir, en los cuales no hubo acuerdo. Se trató del veto presidencial y del mecanismo de reconducción.

Sobre lo primero, el Ejecutivo propuso hacer explícitas la facultad presidencial de veto en el caso del PEF y la obligación de la Cámara de Diputados de observar el mecanismo constitucionalmente establecido para la superación del mismo.²¹ En caso de que el congreso no ratificara por mayoría calificada su decreto, se proponía su publicación, *pero* con la exclusión de las enmiendas legislativas cuestionadas por el Ejecutivo. En cuanto a la reconducción, propuso un mecanismo llamado *reconducción provisional para gastos obligatorios*. Se trataba de que en caso de ausencia de PEF aprobado al inicio del nuevo año fiscal el Estado funcionara en las áreas prioritarias con los recursos autorizados en la LIF del año anterior hasta la aprobación del nuevo gasto.

En el congreso se generó un intenso debate sobre esas propuestas y sobre sus posibles consecuencias políticas. Se argumentó sobre la posible intención de desalentar la conformación de coaliciones que pretendieran modificar sustantivamente las iniciativas presidenciales de LIF y de PEF. En caso de que fuesen introducidas modificaciones que resultaran inaceptables para el Ejecutivo y su partido, se dijo que el veto presidencial exigiría a los coaligados conformar una alianza duradera en ambas cámaras del congreso para aprobar su dictamen en las comisiones financieras, para aprobarla en el pleno así como para superar el veto presidencial.²²

²¹ Ese mecanismo está regulado en el Artículo 72 constitucional.

²² El caso del PEF es interesante. Mientras su aprobación es facultad exclusiva de una sola de las cámaras —la de diputados— por mayoría simple (51% de los votos), la superación del veto presidencial elevaría la exigencia a dos tercios en ambas cámaras del congreso.

Algunos legisladores pensaban que el veto inclinaría la balanza de poder hacia el Ejecutivo, haciendo difícil la conformación y el mantenimiento de coaliciones opositoras para enmendar las iniciativas presidenciales. Se preguntaron si la intención era constitucionalizar una virtual *segunda oportunidad* al Ejecutivo y a su partido, para intentar romper las coaliciones opositoras en la etapa de superación del veto. Se argumentó de igual forma que podría llegarse al extremo de anular al congreso, y lo que se impondría sería llanamente la propuesta original del Ejecutivo si se aplicara también el mecanismo de reconducción del propuesto. Es decir, que la voluntad mayoritaria fuese desechada. Se dijo que, bien aprendida y aplicada, la regla podría alentar en el partido del Ejecutivo la tendencia a boicotear la negociación con el congreso.

El mecanismo de reconducción pretendía ser un *aliciente*²³ para que los legisladores aprobaran un nuevo paquete presupuestario. Aquí se encuentra una sutileza de la propuesta. Si bien el gobierno no se paralizaría totalmente, sí lo haría parcialmente. La responsabilidad por la parálisis parcial sería legislativa, no ejecutiva. Además, lo que quedaría sin ser aplicado serían las modificaciones de cualquier coalición mayoritaria *opositora*. La misma no sólo debería cargar con la acusación de *obstruccionista* e *irresponsable*, sino que quizá también vería anuladas sus pretensiones de imponer cambios a las iniciativas presidenciales.

Ya como gobernante, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó también dos iniciativas de reforma al sistema presupuestario en las cuales no sólo repitió los argumentos y las propuestas del Ejecutivo, sino que incluso pretendía reducir aún más la autoridad presupuestaria del congreso. Sostuvo que la *tendencia democrática* (*sic*) era la de conceder al Ejecutivo la facultad de iniciativa, dejando al congreso su aprobación, lo que no incluía facultades legislativas en materia presupuestaria.²⁴ Sobre la reconducción presupuestal, propuso que en caso de iniciado el primer minuto del año fiscal sin presupuesto aprobado, entrara en vigor el del año previo hasta por 15 días, un plazo *límite* para que el congreso

²³ Expresión usada en la iniciativa presidencial. Cursivas propias.

²⁴ Desde 1988 y hasta 1997 la posición panista fue exactamente la contraria cuando se encontraba en el bloque opositor. El argumento de que una legislatura carece de facultades legislativas es débil —siendo amables—.

aprobara el nuevo. En el caso de que en este periodo extraordinario —el cual sería obligatorio— no se lograra la aprobación, automáticamente entrarían en vigor las iniciativas presidenciales.²⁵

Frente a esas propuestas tomaron forma posiciones legislativas *opositoras* lideradas por el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). No pudieron imponer sus propias iniciativas al gobierno de Vicente Fox y a su partido, el PAN, pero fueron exitosos en dividir las opiniones en una legislatura que ya carecía de mayorías. Así bloquearon la aprobación de las propuestas de veto y de reconducción presupuestaria recién descritas.

El PRD quería convertir a la Cámara de Diputados en el centro de la elaboración y asignación de recursos en el PEF, con propuestas que suprimirían no sólo la facultad presidencial de iniciativa sino también la posibilidad de que el presupuesto aprobado fuese modificado posteriormente. Argumentando que dicha cámara es la representante de la mayoría de la población, este partido llegó a sostener que la democracia electoral carece de sentido sin la *democratización de la gestión pública* (sic).²⁶

Esas propuestas y argumentos se entienden porque el PRD consideraba la aprobación del presupuesto como el momento idóneo para introducir cambios sustanciales en la política económica, a la cual llamaba *neoliberal*. Por eso pretendía que la Cámara de Diputados no sólo *fiscalizara* al Ejecutivo, sino que lo *controlara* con sus atribuciones presupuestarias. Su definición de *un sano equilibrio entre Poderes* era precisamente controlar al Ejecutivo desde la legislatura.²⁷ Para lograrlo, proponía prohibir el veto convirtiendo a la presidencia de la República en mera ejecutora de la voluntad de los diputados federales,

²⁵ Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 18 de octubre de 2000 y 9 de diciembre de 2003.

²⁶ Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 7 de abril de 1998 y 13 de octubre de 2000. *Cursivas propias*.

²⁷ Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 25 de mayo de 2001, 30 de abril de 2003 y 10 de septiembre de 2003. *Cursivas propias*.

al establecer que *el Ejecutivo no podría hacer nada en cuanto a ingresos y egresos aprobados*.²⁸

Como parte de la trinchera opositora, los priistas propusieron *sujetar a la institución presidencial dentro de límites constitucionales republicanos y democráticos*;²⁹ conceptualizaron al PEF como un instrumento legislativo de control sobre el Ejecutivo decidido de manera exclusiva por los representantes populares en la Cámara de Diputados;³⁰ y definieron al congreso como el órgano responsable del funcionamiento eficaz de la administración de las finanzas y del patrimonio del Estado.³¹

Por eso, el PRI propuso restringir las facultades presupuestarias presidenciales a la elaboración de las iniciativas de la LIF y del PEF, a la ejecución del presupuesto decretado por la legislatura y a la rendición de cuentas ante la misma,³² así como prohibir el veto presidencial sobre el PEF, aunque a diferencia del PRD se inclinó por el requerimiento de aprobación legislativa de modificaciones una vez decretado.³³

EL VETO AL PEF PARA 2005 Y LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

Al ser aprobada la reforma en 2004 quedaron sin resolver las facultades presidenciales de veto al PEF y la reconducción presupuestaria. Tanto los panistas que buscaban inclinar la balanza de autoridad presupuestaria a favor de su primer presidente de la República como los simpatizantes de inclinarla a favor de la legislatura —PRI y PRD—, requerían del apoyo de sus contrapartes por tratarse de una reforma

²⁸ Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 17 de diciembre de 2001. Citas textuales, cursivas propias.

²⁹ Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 28 de marzo de 2001. Hasta 1999 los priistas se comportaron exactamente en sentido contrario intentando impedir que el congreso modificara las iniciativas del Ejecutivo.

³⁰ Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 30 de noviembre de 2001.

³¹ Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 1 de abril de 2004. La única iniciativa del Revolucionario Institucional introducida en la LVII Legislatura para reformar el sistema presupuestario iba en sentido exactamente contrario. Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 18 de noviembre de 1998.

³² Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 29 de agosto de 2003.

³³ Véase la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 13 de abril de 2004.

constitucional la cual debería ser aprobada tanto a nivel federal como local.³⁴ Empecinarse en sus propuestas de veto y reconducción pudieron alejar a las contrapartes de la negociación.

En los grupos parlamentarios del PRD y del PRI, además, se había fortalecido la convicción de que la interpretación correcta de la Constitución era la prohibición del veto sobre el PEF. Si el Ejecutivo se atreviera a interponer una controversia constitucional sobre el particular, se pensaba en la trinchera *opositora* que el fallo les daría la razón y expondría al presidente de la República, de una vez por todas, como mero ejecutor de la voluntad de la legislatura por decisión judicial.

Para el gobierno federal carecía de sentido entrar a un complicado y largo pleito en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), retrasando la aplicación del presupuesto y la puesta en marcha de los programas del gobierno federal. También existía la experiencia de equilibrio heredada de la LVII Legislatura (1997-2000) y de la LIX (2000-2003). En esos periodos, el congreso obtuvo la aquiescencia del Ejecutivo y de su partido para introducir significativas modificaciones a las iniciativas presidenciales sobre la LIF y el PEF. Este fue el arreglo *no escrito* al cual parecieron ajustarse ambos poderes para resolver la novedad de la redistribución del poder.

Pero durante la aprobación del presupuesto para 2005 el arreglo se agotó. Una coalición liderada por el PRI y el PRD en la Cámara de Diputados³⁵ introdujo modificaciones a la iniciativa de PEF del Ejecutivo que resultaron inaceptables para éste. Priistas y perredistas consideraban que el Ejecutivo nada podría hacer excepto someterse, pues carecía de facultades constitucionales para vetar el decreto. El Ejecutivo finalmente se decidió por interponer una controversia constitucional en la SCJN. Aceptar el PEF sin cuestionarlo le resultaba más costoso que entrar al litigio constitucional en el cual, pensaban no pocos, tenía

³⁴ En México una reforma constitucional requiere el voto afirmativo de dos terceras partes en cada una de ambas cámaras del congreso federal, así como de la aprobación en la mayoría de las legislaturas locales. Por eso es que la Constitución mexicana es más rígida cuando el poder político está distribuido y es más flexible cuando se concentra.

³⁵ Se sumaron los partidos minoritarios del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM) y Convergencia (CPPN).

oportunidades de ganar o de al menos nulificar en cierta medida las modificaciones de la cámara baja.³⁶

Sobre el veto, el Ejecutivo argumentó que las reglas constitucionales eran válidas para todos los actos legislativos, sin importar su carácter bicameral o unicameral. También sostuvo que la facultad presidencial para realizar observaciones al PEF fortalecería el equilibrio entre los Poderes de la Unión y que al negársele, se limitaba su poder a un mero acto publicitario de la voluntad legislativa. Sobre la facultad de la Cámara de Diputados para introducir modificaciones a las iniciativas, se centró en una enérgica defensa de la visión del presupuesto como un acto administrativo del gobierno. Argumentó que, por esa razón, la Cámara de Diputados debía limitarse a autorizarle la erogación de las cantidades propuestas en las iniciativas. Es interesante el hecho de que no solicitó la invalidez de todo el paquete presupuestario, sino sólo de la parte del PEF con la cual estaba en desacuerdo, pero decretó el contenido no observado y solicitó a la SCJN la invalidez de muchas de las modificaciones legislativas. Véase que en general, el presidente Fox estaba solicitando a la SCJN que por vía jurisdiccional se le reconocieran las potestades presupuestarias de veto parcial, así como un mecanismo de reconducción a su favor en el sentido de las reglas originalmente propuestas en su iniciativa de reforma en 2001.

Por la parte legislativa *opositora*³⁷ se insistió en la interpretación de que la reforma de 2004 había aclarado de una vez por todas que el presupuesto era un acto de la voluntad legislativa ante la cual el Ejecutivo no tenía más remedio que obedecer puntualmente. Si el Ejecutivo estaba solicitando que la corte le otorgara lo que el congreso no le había aprobado en tres años de negociaciones, los diputados del PRI y del PRD estaban intentando imponer también por vía jurisdiccional sus pretensiones de gobernar desde el congreso, imponiéndole al Ejecutivo el presupuesto sin la posibilidad de ser cuestionados.

³⁶ Puede ser consultada la controversia constitucional 109/2004 resuelta el 17 de mayo de 2005.

³⁷ Véanse el documento *Argumentación jurídica sobre el veto al presupuesto, expresadas por los diputados, en la sesión del día 14 de diciembre de 2004* (2005), así como González Chávez (2005).

LA HABILIDAD DE LA CORTE MERECE SER SUBRAYADA

Concediendo la suspensión temporal en lugar de la invalidez del contenido del PEF objetado por el Ejecutivo en su demanda, la corte mostró habilidad para evadir la pretensión presidencial de usarla para legitimar lo que no le fue aprobado en la reforma al Artículo 74 constitucional. Aceptó la facultad de la Cámara de Diputados para modificar las iniciativas presidenciales sin pronunciarse por límite alguno. En caso de haber aceptado que la legislatura estaba limitada por leyes secundarias o por principios administrativos, hubiese inclinado la balanza de poder hacia el Ejecutivo. Igualmente, la previsión de que las observaciones presidenciales fuesen atendidas según lo previsto por el Artículo 72 constitucional nulificó la pretensión de las partes contendientes de que la corte se pronunciara a favor de alguna interpretación específica sobre la naturaleza jurídica del presupuesto. Un fallo de ese tipo hubiese sentado precedentes en la jurisprudencia que podrían ser utilizados en el futuro por el actor beneficiado para inclinar las reglas del sistema presupuestario aún más a su favor, en lugar de comprometerse a negociaciones más profundas tanto en el presupuesto como en la reforma de su marco regulatorio. En la corte se impuso la idea de no invadir competencias negándose a establecer reglas específicas de resolución del conflicto como ambas partes solicitaban.³⁸

La orden de la SCJN fue que, a la brevedad posible, fuese sometido al proceso mandado en el Artículo 72 constitucional el PEF, motivo de discordia respecto del contenido objetado por el Ejecutivo. En este estado de cosas, la sentencia de la corte reconoció la facultad de veto presidencial sobre el PEF pero al ordenar que fuese sometido al procedimiento normal de superación por parte de la cámara baja, introdujo un elemento de equilibrio entre los poderes. En efecto, en tanto ambos actores en controversia esperaban que a través de la jurisprudencia el sistema presupuestario se inclinase hacia sus respectivas posiciones, la decisión de la corte los obligó a retornar a las negociaciones.

³⁸ No todos los ministros estuvieron de acuerdo con la sentencia final. Véase el *Diario Oficial de la Federación*, 24 de octubre de 2005.

CONCLUSIÓN

En un gobierno presidencial sin mayorías —como es desde 1997 en este país— la aprobación legislativa del presupuesto es posible sólo mediante un uso redistributivo de una parte del mismo entre poderes, entre partidos y entre grupos parlamentarios —e incluso entre actores extra parlamentarios— debido a la redistribución del poder político característico del proceso de cambio reciente en México. Eso es precisamente lo que venimos atestiguando desde que en el congreso no hay mayoría partidaria que pueda aprobarlo en solitario.³⁹

Las condiciones institucionales fueron establecidas, en buena medida, en el proceso de reforma al marco constitucional regulatorio de nuestro sistema presupuestario en 2004, así como en la resolución de la SCJN respecto al veto presidencial al PEF para 2005. Ello ocurrió tras el agotamiento de las viejas reglas del sistema político posrevolucionario. En la disputa por el establecimiento de las nuevas reglas es verdad que se buscó establecer el equilibrio y la independencia entre Ejecutivo y Legislativo, a diferencia de la histórica subordinación del segundo ante el primero, así como establecer condiciones mínimas de certidumbre financiera para apuntalar la estabilidad y la gobernabilidad en un contexto de creciente distribución del poder. Estos fueron sin duda desafíos impostergables una vez agotado el viejo sistema político centrado en el dominio de un partido hegemónico —el PRI—. Pero también operó entre los actores que aprobaron la reforma la lógica de buscar asegurarse poder suficiente tanto para su acceso al presupuesto como para regular el acceso de otros, y para distribuir ahora los nuevos tratos de privilegio.

El Ejecutivo y su partido, el PAN, obtuvieron el reconocimiento de la facultad presidencial exclusiva de iniciativa presupuestaria. En el toma y daca, PRD y PRI desde el congreso se aseguraron, con la aprobación de sus colegas panistas, que el congreso ya será en adelante la arena efectiva de negociación y aprobación del presupuesto. Esto es interpretado por algunos como que en el *nuevo* sistema político mexicano los partidos desde el congreso tienen la última palabra, pero se trata de una verdad parcial.

³⁹ En Carpio (2011) se muestra a detalle ese asunto.

En realidad, sí es verdad que el congreso posee renovada autoridad presupuestaria, pues es su atribución aprobar el presupuesto, pero a partir de las propuestas presidenciales. Esto reduce sus márgenes de modificación pues no podría cambiar totalmente las iniciativas sin violentar diversas leyes. Y en un sentido parecido, la resolución de la SCJN en 2005 reconoció la facultad presidencial para vetar el PEF, lo cual automáticamente se convierte en un factor que debe ser considerado, incluso, por una hipotética mayoría hostil al Ejecutivo en el Senado.

¿Cuál fue el resultado de estos procesos? Una suerte de nuevo equilibrio en el cual los participantes en la determinación del presupuesto no pueden anularse mutuamente, y por lo tanto lo que les queda es negociar. Es por eso que mientras más distribuido esté el poder tanto al interior del congreso como en el sistema político, mayor será el uso redistributivo del dinero público. Los costos de la negociación son más altos mientras mayor sea el número de participantes en el juego. El juego será más rudo y estridente, y por lo tanto dejará más cicatrices y más inconformes mientras menores sean los recursos disponibles para financiar la salida negociada.

Creo que el conjunto de coordenadas esbozadas en este trabajo nos ayudan a comprender los factores institucionales y políticos relevantes en la aprobación del presupuesto en México, así como el perfil de los presupuestos aprobados.⁴⁰

⁴⁰ Al momento de someter el trabajo al proceso de dictaminación aún no había sido aprobada la reforma política en 2012. Al momento de elaborar la versión definitiva con las recomendaciones de los dictaminadores, se encuentra en proceso de negociación una reforma hacendaria en el marco del Pacto por México.

FUENTES CONSULTADAS

- ANDRADE, E. (2002), “El veto y la reconducción presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo en abril de 2001”, en Cecilia Mora Donato (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII congreso iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ARTEAGA, E. (1996), “Facultades de los poderes en materia hacendaria”, en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México.
- CARBONELL, M. (2004), *La constitución pendiente. Una agenda mínima de reformas constitucionales*, México: IJ, UNAM.
- CÁRDENAS, J. (1996), *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México: IJ, UNAM.
- CARPIO, E. (2002), *Trabajo parlamentario en un Congreso en cambio. El debate sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados 1988-2000*, tesis de maestría en Estudios Políticos y Sociales. México: UNAM, FCPyS.
- (2006), “El proceso legislativo del presupuesto en México: del gobierno unificado priista al gobierno sin mayoría”, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*, México: UNAM, FCPyS-Gernika.
- (2008), *Aprobación legislativa del presupuesto federal y cambio político en dos gobiernos sin mayoría 1997-2006. Entre la reforma democrática y el conflicto*, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política, México: UNAM, FCPyS.
- (2010), “Aprobación de las finanzas públicas y cambio político en dos gobiernos sin mayoría en México, 1997-2006”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *El Congreso de la democracia*, México: Senado de la República, LXI Legislatura, pp. 227-251.
- CARRILLO, U. y LUJAMBIO, A. (1998), “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII

- Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio.
- CASAR, M. (2004), “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”, en Juan Pablo Guerrero (coord.), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México: CIDE-Porrúa.
- (2001), *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, México: CIDE.
- (2002), “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México: CIDE-Taurus.
- DÍAZ, A. (1997a), *Political Responses to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico*, Tesis Ph. D. Durham, North Carolina: Duke University, Department of Political Science.
- (1997b), “Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones”, en revista *Perfiles latinoamericanos*, núm. 10, enero-junio.
- DÍAZ, A. y MAGALONI, B. (1998), “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en revista *Política y gobierno*, Segundo semestre, México: CIDE.
- GONZÁLEZ, J. (2005), *Rechazo del veto al Presupuesto de Egresos de 2005. Desarrollo cronológico de su tratamiento (diciembre 2004 a febrero 2005)*, México: Cámara de Diputados/Servicio de Investigación y Análisis.
- GUTIÉRREZ, G., LUJAMBIO, A. y VALADÉS, D. (2001), *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México: IJ, UNAM.
- HEREDIA, B. (2002), “Estructura política y reforma económica: el caso de México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México: CIDE-FCE.
- MIJANGOS, M. (1996), “El control del presupuesto desde una perspectiva jurídica”, en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

- MIJANGOS, M. (1997), “La naturaleza jurídica del presupuesto”, en revista *Quórum*, segunda época, año VI, núm. 57.
- MORENO, A. (1999), *Hacia una nueva relación entre poderes. La negociación presupuestal de 1997 en México*, tesis de licenciado en Administración Pública, México: El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales.
- MORGENSTERN, S. (1997), *Spending for Political Survival: Elections, Clientelism and Government Expenses in Mexico*, México: CIDE.
- RICARDEZ, R. (1999), *La Ley de Ingresos*, México: Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estado de México.
- REMOLINA, F. (1999), *El presupuesto de Egresos*, México: Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estado de México.
- ROSSELL, M. (2000), *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura.
- SORIA, R. (2004), *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, tesis de doctorado en Estudios Organizacionales, México: UAM-Iztapalapa.
- TENA, F. (2000), *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa.
- UGALDE, L. (2000a), *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México: Porrúa/Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura/Instituto de Investigaciones Legislativas.
- (2000b), “La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público”, en Germán Pérez y Antonia Martínez, *La Cámara de Diputados en México*, México: FLACSO/Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Porrúa.
- WELDON, J. (2002), “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Reino Unido: Cambridge University Press.
- WILKIE, J. (1987), *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, México: FCE.

Fuentes de primera mano

Argumentación jurídica sobre el veto presupuestario, expresada por los diputados en la sesión del día 14 de diciembre de 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, del 24 de octubre de 2005.

Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Controversia constitucional* 109/2004.

Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2009

Fecha de aprobación: 15 de noviembre de 2012