



Comunidad  
**MEXICANA**  
DE GESTIÓN PÚBLICA  
PARA RESULTADOS  
@MEXGPR

# ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970 - 2020

---

Gabriel Farfán Mares

Director General de Comunidad Mexicana

Profesor del Departamento de Estudios Internacionales, UIA

Consultor del BID

[g.farfan.mares@comunidadmexicana.org.mx](mailto:g.farfan.mares@comunidadmexicana.org.mx)

@GabrielFarfnMar

# ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970 - 2018

Es una publicación que editará el CIDE y que deriva de la preocupación del autor por un tema que ha estado en el debate público por décadas en México: la discrecionalidad del uso del presupuesto por el Poder Ejecutivo y el consentimiento que tiene de ello por parte de la Cámara de Diputados.

La preocupación del autor deriva del hecho que la única Cámara responsable del gasto público, la de Diputados, recurrentemente aprueba un Presupuesto a través de un Decreto que obliga –en teoría- al Ejecutivo a gastar montos específicos para distintos propósitos. Sin embargo, la regla ha sido que esto no se ha respetado. Cuando ha sido respetuoso de los Diputados, el Ejecutivo ha basado más su decisión en la voluntad política que en la obligación que en leyes o reglamentos dictan. Tampoco la Cámara ha sido un contrapeso legal o técnico que asegure que la representación popular decida en qué y cómo se usa el dinero de los contribuyentes.

# ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970 - 2018

La manera en que se gastan y usan los recursos públicos en México no construye democracia ya que vulnera el papel de pesos y contrapesos entre Poderes. Tampoco construye finanzas públicas sanas ni políticas públicas de largo plazo. La manera en que se gasta el dinero de los contribuyentes coloca a México en un nivel propio de países con un atraso institucional, político, social y económico mucho mayor al nuestro. Esto es inadmisibile.

El libro se propone medir tanto la discrecionalidad de los Diputados y los Presidentes en el manejo del dinero público. Lo hace con la ayuda de estándares internacionales provistos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y a partir de lo que ordenan las leyes y reglamentos aplicables existentes. El libro demuestra que han existido Presidentes y Legislaturas que son ejemplares. Tanto la Cámara ha modificado los proyectos de presupuesto enviados por el Ejecutivo de manera responsable y el Poder Ejecutivo ha respetado los presupuestos que la Cámara le ordena cumplir. Las cosas se pueden hacer bien.

# ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970 - 2018

Para que el dinero de los contribuyentes se use bien es necesario tener una Cámara de Diputados con capacidades técnicas, voluntad política y fortaleza institucional.

Para que los Ejecutivos tengan una discrecionalidad acotada (por cuanto la experiencia internacional demuestra que una flexibilidad es necesaria), es preciso no sólo gozar de apoyo político sino de una convicción apoyada por técnica, visión de largo plazo y una genuina cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Este libro intenta dar las bases analíticas para promover una reforma a la ley y reglamentos que regulan la actuación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en el uso del gasto público. También pretende ayudar a que México ingrese en la vanguardia de los estándares internacionales en la gestión y administración de las finanzas públicas.

# Antecedentes de la relación Legislativo-Ejecutivo en asignación de presupuesto

Muchos estudios cuantitativos se han realizado sobre el “poder de la bolsa” de la Cámara de Diputados y de la Secretaría de Hacienda.

## Ejemplos en opinión pública:

Magaloni y Díaz: Del dicho al hecho hay mucho trecho, *Reforma* (13.11.97)  
Farfán: El uso político del presupuesto (21.12.08) y La farsa del presupuesto, *Reforma* (01.11.09).

## Ejemplos en trabajos académicos:

Magaloni y Díaz: *Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación (Política y Gobierno, 2º Semestre 1998).*  
Farfán: *La economía política del estado rentista mexicano (Foro Internacional, Julio- septiembre, 2011).*

**==Estudios varían en tipo de variables: político-electorales y económico-financieras==**

---

# Muchos antecedentes de *medición de incidencia* del Legislativo y Ejecutivo en el Presupuesto

*Clásicos:*

- ✓ Dan A. Cothran
- ✓ John J. Bailey
- ✓ James W. Wilkie
- ✓ Pablo González

+ *Actuales:*

- ✓ Diversos estudios del CIDE y PPGP
- ✓ María Amparo Casar
- ✓ Luis Carlos Ugalde
- ✓ Jeffrey Weldon

# Enfoque del presente estudio

La capacidad de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto enviado por Hacienda es considerada como un indicador del **“Poder de la bolsa” de la Cámara**, o bien, que la ausencia de modificaciones al Proyecto es signo de superioridad técnica y/o política del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

La capacidad de Hacienda para modificar el Decreto de Presupuesto, aprobado por la Cámara, es considerado un indicador del **“Poder de la bolsa” del Poder Ejecutivo** o bien, signo de la captura y discrecionalidad del Ejecutivo.

Dichas mediciones suponen que en 3 momentos del Ciclo de Presupuesto, Proyecto, Decreto y Ejercido prevalece uno u otro actor o que cada momento es definitivo.

**Debemos considerar que la Cámara de Diputados no sólo incide en el momento que analiza y discute el Presupuesto sino cuando monitorea y evalúa su desempeño durante el ejercicio.**

# Enfoque propuesto

La captura y discrecionalidad del presupuesto ocurre porque las reglas formales e informales que gobiernan las finanzas públicas lo permiten, pero también porque factores externos determinan que tanto la Cámara de Diputados modifique el Proyecto que Hacienda le envía, como que Hacienda modifique el Presupuesto que la Cámara aprueba.

Dentro de las reglas informales se pueden identificar las técnicas o prácticas presupuestarias con que cuenta México. En las formales, el diseño de las leyes y reglamentos aplicables al control y rendición de cuentas en materia de finanzas públicas por parte del Congreso y bajo responsabilidad del Poder Ejecutivo, las cuales permiten o incluso alientan, la captura y discrecionalidad.

Finalmente, entre los factores externos más importantes se encuentra la dependencia de las finanzas públicas respecto del petróleo.

# Credibilidad, confiabilidad, realismo...

Muchas maneras de decirlo pero... ¿Cómo conceptualizarlo?

El consenso global sobre un sistema de Gestión Financiera Pública abierto y ordenado produce 3 efectos sobre el presupuesto:

- La existencia de controles eficaces a los totales presupuestarios contribuye a la disciplina fiscal global.
- La planificación y ejecución del presupuesto de acuerdo con las prioridades gubernamentales contribuye a la instrumentación de los objetivos del gobierno.
- La gestión del uso de los recursos presupuestados contribuye a una eficiente prestación de servicios y a la optimización de los recursos.

**Credibilidad del presupuesto: el presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Ello se determina comparando ingresos y gastos reales con el presupuesto aprobado originalmente.\***

\* PEFA, Manual PEFA 2016, Volumen II: Guía para la Aplicación Práctica de las Evaluaciones, 30 agosto 2016, Secretariado PEFA, Washington, D.C., p.910

# El presupuesto, base indispensable de las políticas públicas para el crecimiento y desarrollo

Factores que afectan la credibilidad del presupuesto \*

- **decisiones de gasto adoptadas con posterioridad** a la aprobación del presupuesto o fuera del proceso presupuestario;
- **reasignaciones** significativas de recursos entre ministerios y programas;
- **estimaciones de ingresos** excesivamente **optimistas** o poco confiables;
- **donaciones u otro tipo de apoyo presupuestario otorgados por agencias de cooperación al desarrollo fuera del ciclo presupuestario anual;**
- **choques externos**, como desastres naturales o condiciones económicas adversas a nivel mundial o regional.

\*

PEFA, Manual PEFA 2016, Volumen II: Guía para la Aplicación Práctica de las Evaluaciones, 30 agosto 2016, Washington, D.C., p. 27

# Credibilidad del presupuesto en México..

## ¿Cómo podemos identificarla?

Mediante el uso de un método internacionalmente aceptado, comparable con otros países y relativamente fácil de aplicar.

-Método PEFA, propuesta presente- \*

## ¿Cómo podemos incrementarla?

Modificando prácticas (usos y costumbres) o bien leyes o reglamentos aplicables: Adopción del Método PEFA por parte del Legislativo y Ejecutivo o bien modificando la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## ¿Cómo podemos mejorarla en el largo plazo?

Reduciendo la dependencia petrolera del presupuesto

\*\*métodos idiosincráticos OSC's y SHCP-UED



**PEFA**

Red, blue, and yellow horizontal bars.

**Public Expenditure and  
Financial Accountability**

**Rendición de Cuentas  
Financiera y de Gasto Público**

# Método, propuesta y recomendación

**Método** PEFA y propuesta de método en el presente trabajo:

Credibilidad/confiabilidad del presupuesto	
CALIFICACIÓN	REQUISITOS MÍNIMOS PARA LA CALIFICACIÓN
<b>A</b>	El gasto agregado ejecutado fue de entre 95% y 105% del gasto presupuestado agregado en, por lo menos dos de los últimos tres ejercicios.
<b>B</b>	El gasto agregado ejecutado fue de entre 90% y 110% del gasto presupuestado agregado en, por lo menos dos de los últimos tres ejercicios.
<b>C</b>	El gasto agregado ejecutado fue de entre 85% y 115% del gasto presupuestado agregado en, por lo menos, dos de los últimos tres ejercicios.
<b>D</b>	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Fuente: PEFA.

**Propuestas** para reducir la captura y discrecionalidad

- Adopción del Método PEFA por el Legislativo y Ejecutivo.
- Rediseño del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, el CEFP
- Reforma a los artículos 58 y 59 de la LFPRH.

**Recomendación** para desactivar el factor macro de captura y discrecionalidad

- Reformar la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo.

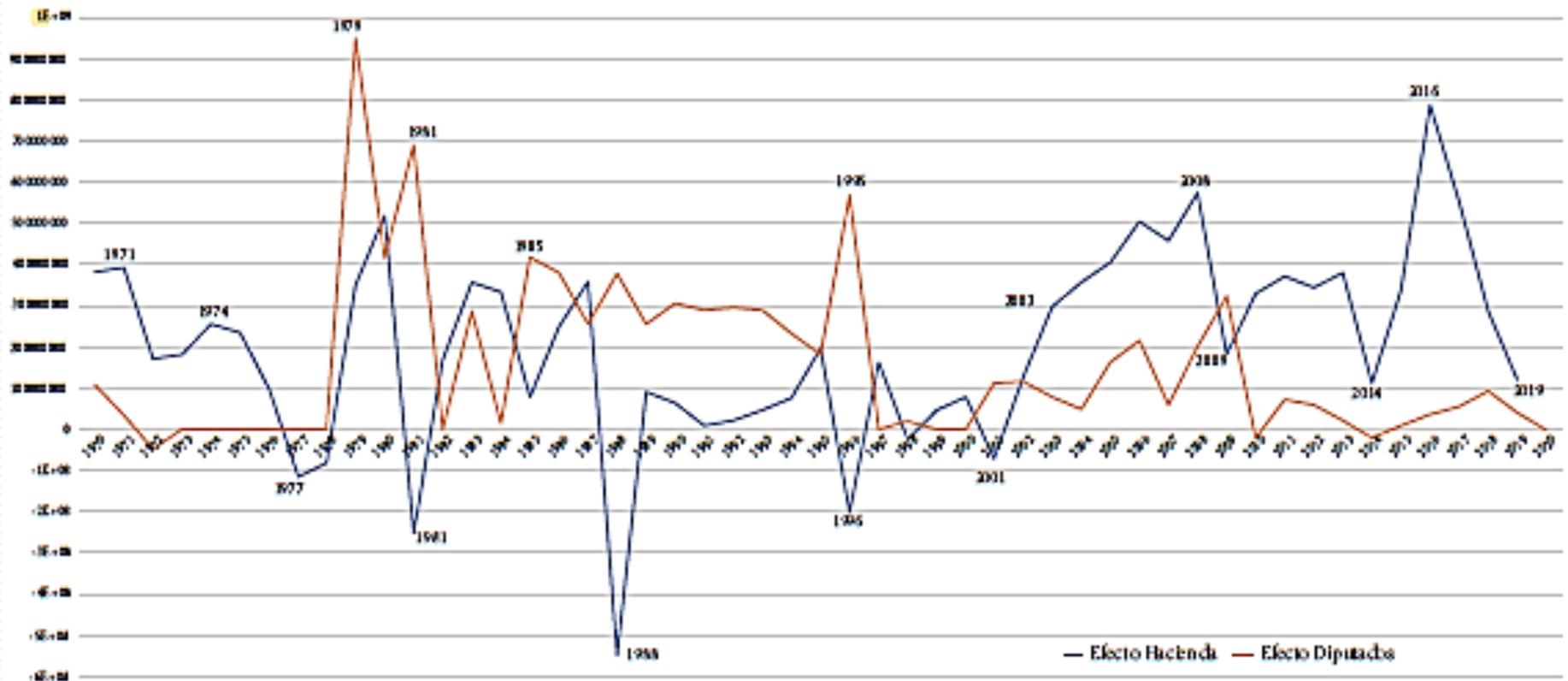
# ¿Qué se hizo para este estudio?

1. Revisión de los Proyectos, Decretos y Cuentas Públicas correspondientes al Presupuesto de Egresos de la Federación en el periodo 1970-2018 (en papel).
2. Construcción de una base de datos para el periodo, para los tres momentos del ciclo de gasto (Proyecto, Decreto y Ejercido) en categorías y montos en pesos equivalentes y comparables.
3. Aplicación y modificación de la metodología PEFA en México para el periodo mencionado para cada sexenio y para cada Legislatura (cada 6 años y cada 3 años, respectivamente).
4. No se replicó el análisis del Presupuesto de Egresos para la Ley de Ingresos ni para deuda pública, por cuestiones de tiempo y de presupuesto del presente estudio.
5. Todo el análisis y despliegue de las tablas y gráficas se hizo en términos reales, año base=2017.

---

# Análisis de las series históricas

### Gasto programable del sector público (Poderes y órganos autónomos; Ramos Administrativos, Ramos Generales y Empresas de Control Directo), 1970-2020

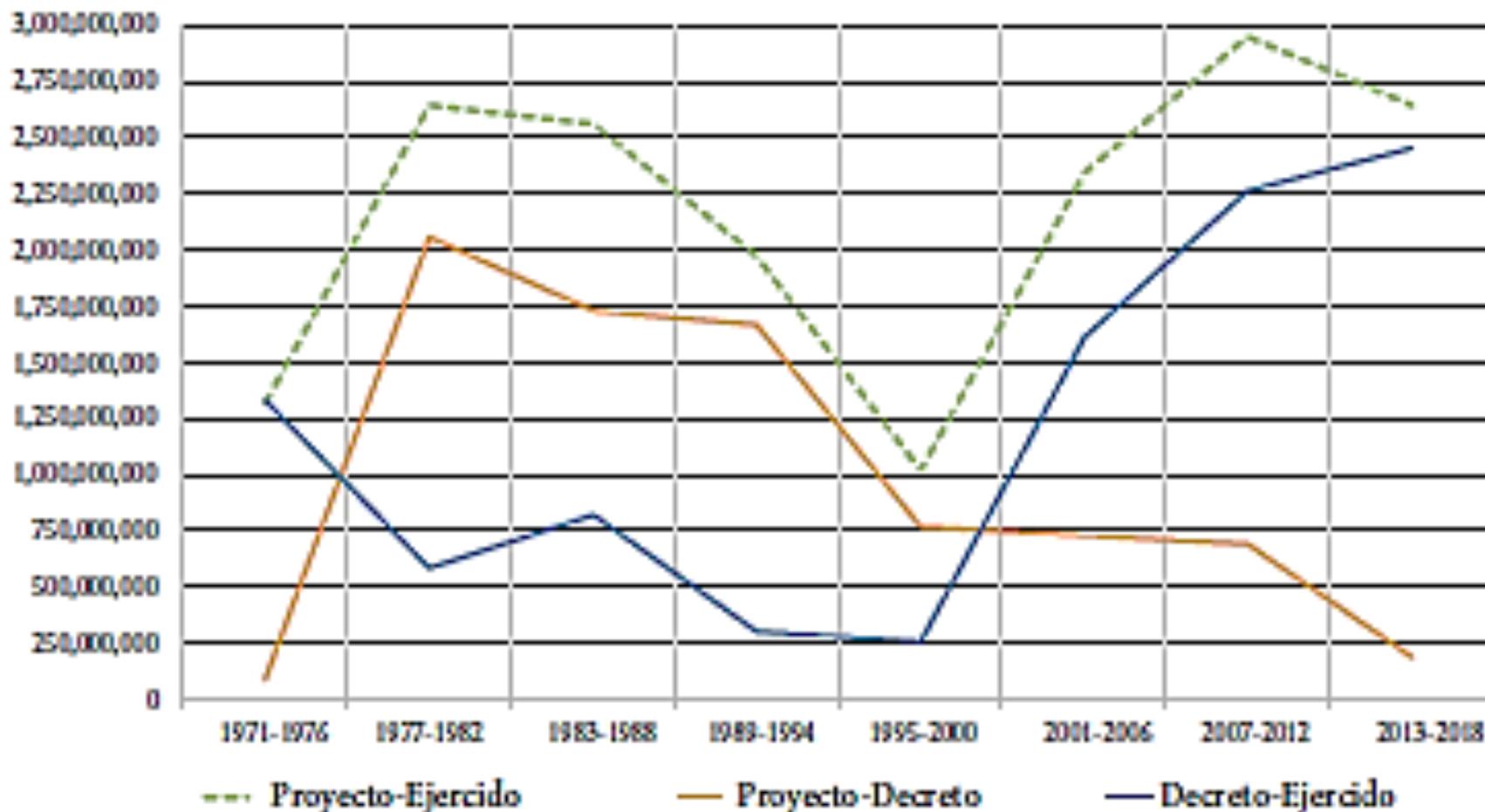


Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.

PERIODO	MONTO DE REASIGNACIÓN DEL PODER EJECUTIVO COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL (%)	MONTO DE REASIGNACIÓN DE CÁMARA DE DIPUTADOS COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL (%)
1971-1976	11.03	0.77
1977-1982	2.82	9.88
1983-1988	5.52	11.56
1989-1994	2.56	14.02
1995-2000	2.19	6.57
2001-2006	10.16	4.59
2007-2012	10.24	3.14
2013-2018	9.31	0.72
2019-2020	2.90	0.99
<b>PROMEDIO 1971-2018</b>	<b>6.7</b>	<b>6.4</b>

Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.

## Variación de asignaciones de gasto por el Ejecutivo y Legislativo, por sexenio, en miles de pesos



Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.

# Síntesis histórica previo y después al año 2000

PERIODO	PROYECTO-EJERCIDO	PROYECTO-DECRETO	DECRETO-EJERCIDO
Totales 1971-1982	3,954,473,307	2,145,686,532	1,915,688,340
Totales 1971-2006	11,850,815,234	7,040,108,153	4,917,608,646
Totales 2006-2018	5,592,893,378	880,827,896	4,712,065,482
Totales 1971-2000	9,502,694,191	6,308,678,470	3,300,917,286
Totales 2001-2018	7,941,014,421	1,612,257,579	6,328,756,842

Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.

# ¿Quién apoya y usa PEFA?

*La Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los gobiernos de Francia, Noruega, Suiza y el Reino Unido.*

*El BID y la OCDE utilizan parte de sus componentes en sus investigaciones y diversas mediciones e indicadores.*

*Es la única metodología estándar a nivel mundial para determinar el grado de credibilidad del presupuesto.*

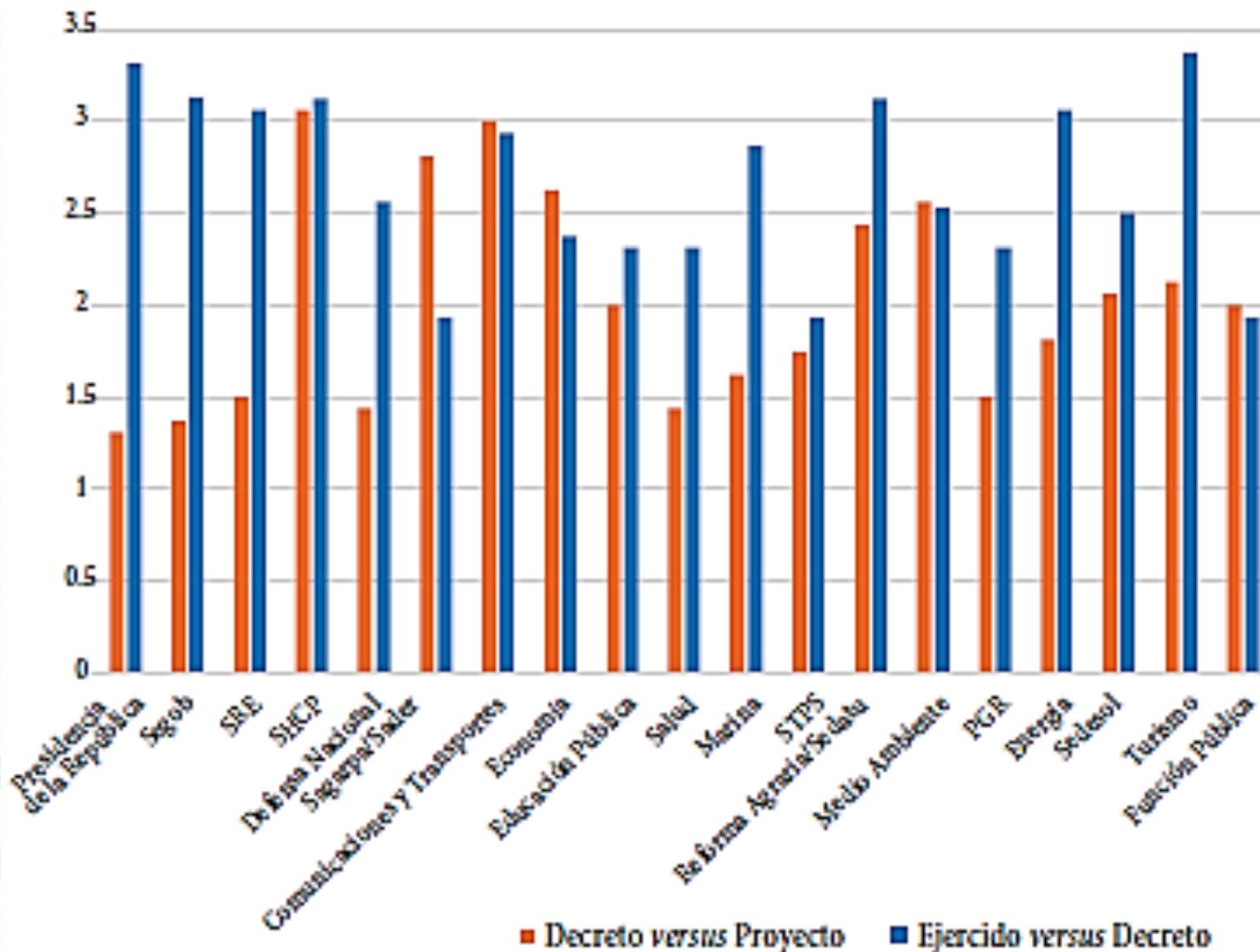
*Desde su creación en 2001, ha sido aplicada en 150 países.*

*Se han realizado 585 aplicaciones a la fecha (Agosto 2018).*

*Prácticamente todos los países en América Latina la han utilizado a excepción de México y Venezuela.*

Ejercidos de Decreto Período	Gasto programable del Sector Público (Poderes y órganos autónomos; Ramos administrativos; Ramos Generales y Empresas de Control Directo)	Gasto programable de Ramos Administrativos (Poder Ejecutivo Federal) y Generales (descentralizada)	Poderes y Órganos Autónomos	Secretarías de Estado	Ramos Generales (descentralizados)	Gasto No Programable	Empresas Parastatales	
1971-1973	D	D	B	B	D	D	A	1971-1973
1974-1976	B	B	D	A	D	D	B	1974-1976
1977-1979	A	A	A	A	D	D	A	1977-1979
1980-1982	A	D	D	C	D	D	D	1980-1982
1983-1985	B	B	D	B	D	D	C	1983-1985
1986-1988	A	A	D	D	D	C	B	1986-1988
1989-1991	A	A	D	D	D	D	B	1989-1991
1992-1994	A	A	D	C	A	C	A	1992-1994
1995-1997	A	A	C	D	D	D	C	1995-1997
1998-2000	A	A	A	A	D	A	A	1998-2000
2001-2003	A	A	A	B	A	A	A	2001-2003
2004-2006	C	C	A	D	B	B	C	2004-2006
2007-2009	C	C	A	B	B	A	C	2007-2009
2010-2012	B	B	A	B	A	A	C	2010-2012
2013-2015	B	B	A	B	B	B	A	2013-2015
2016-2018	C	C	B	D	B	A	B	2016-2018

Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.



Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.

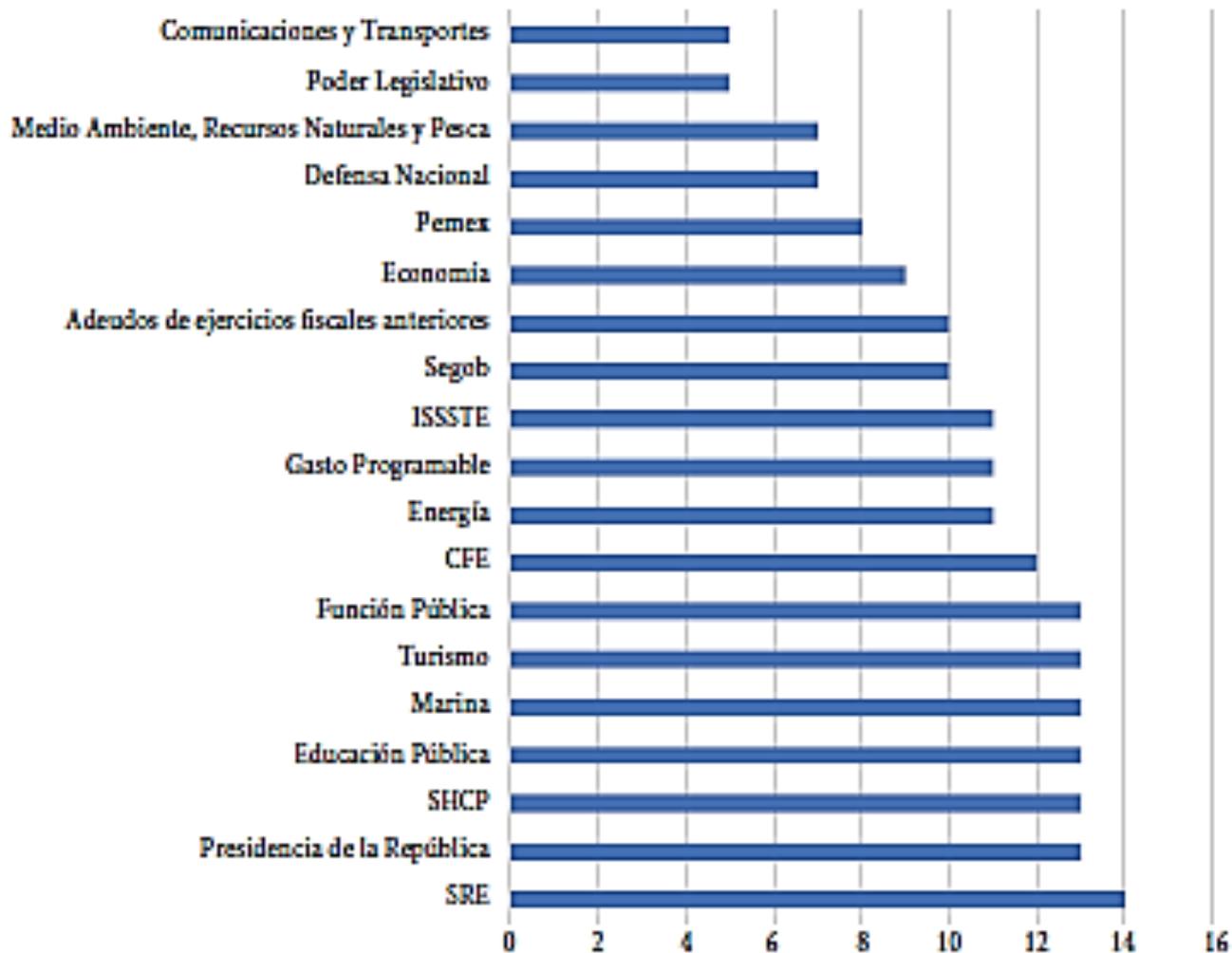
# ¿Qué ocurre si utilizamos las obligaciones del Ejecutivo en la Ley actual, la LRPRH?

*Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente (abril 2018)*

*Art. 58*

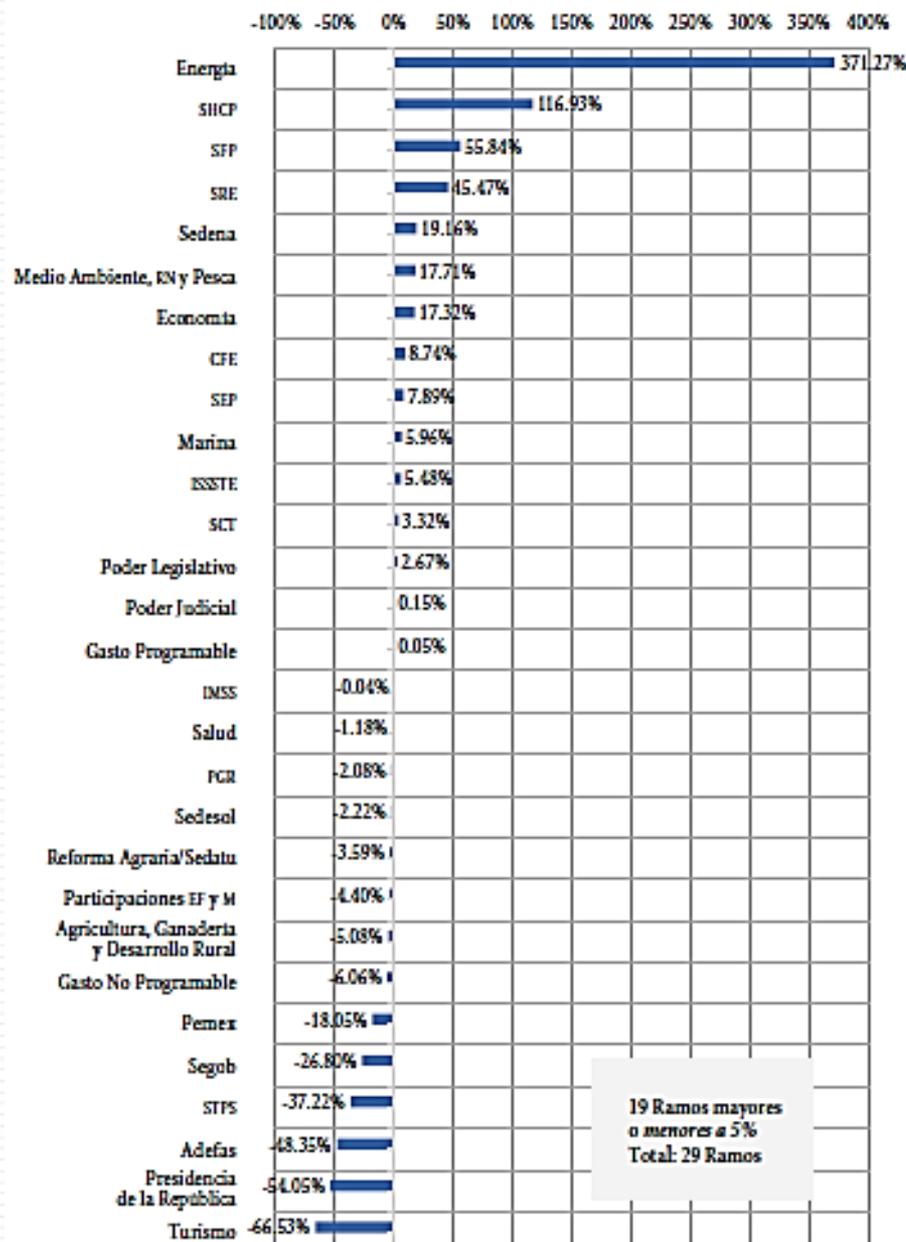
*“Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones”*

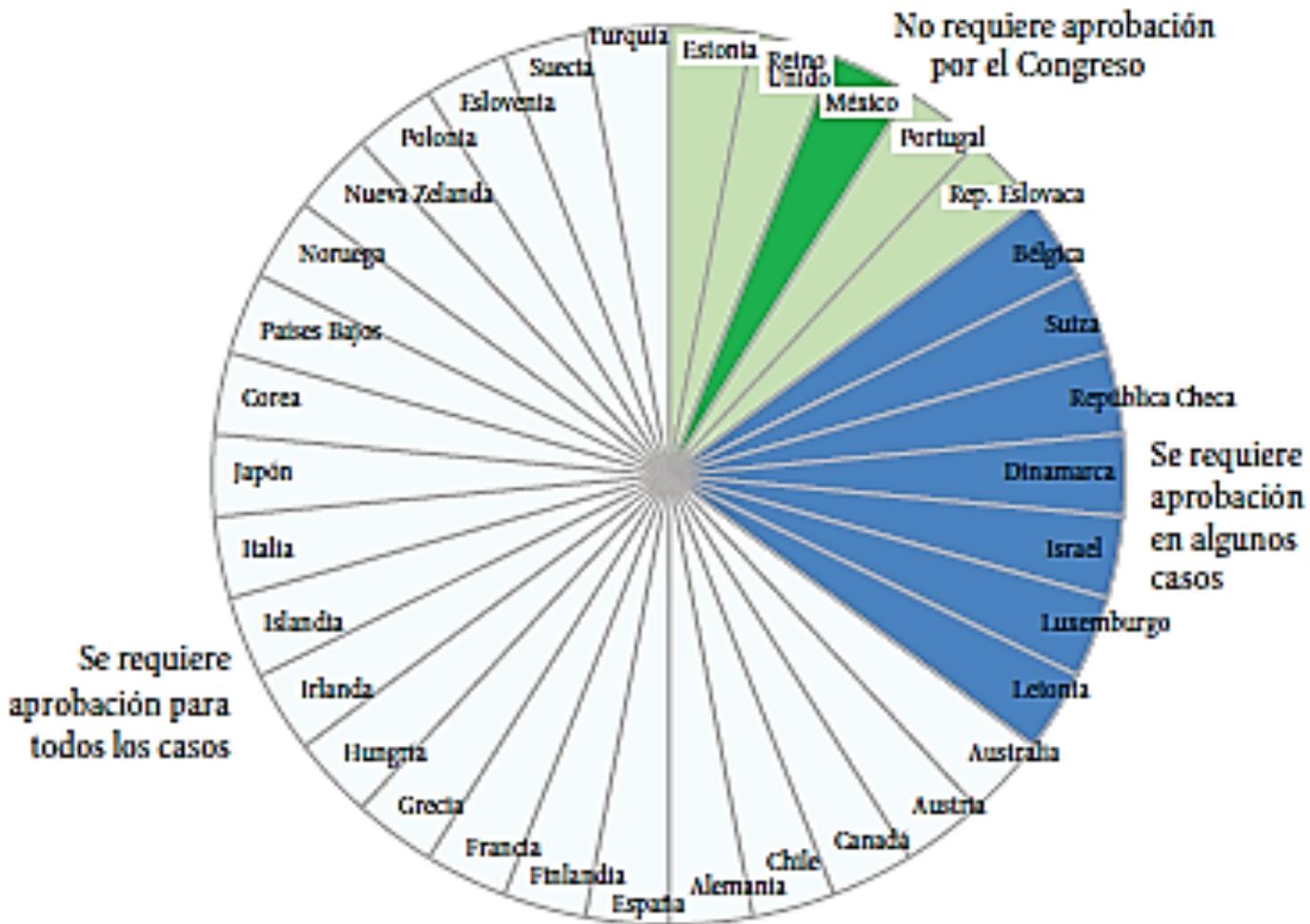
Años en los cuales las adecuaciones del ejercicio respecto al Decreto han rebasado 5%, (periodo 2006-2018)



Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.

### Comportamiento del Gasto Ejercido durante 2019



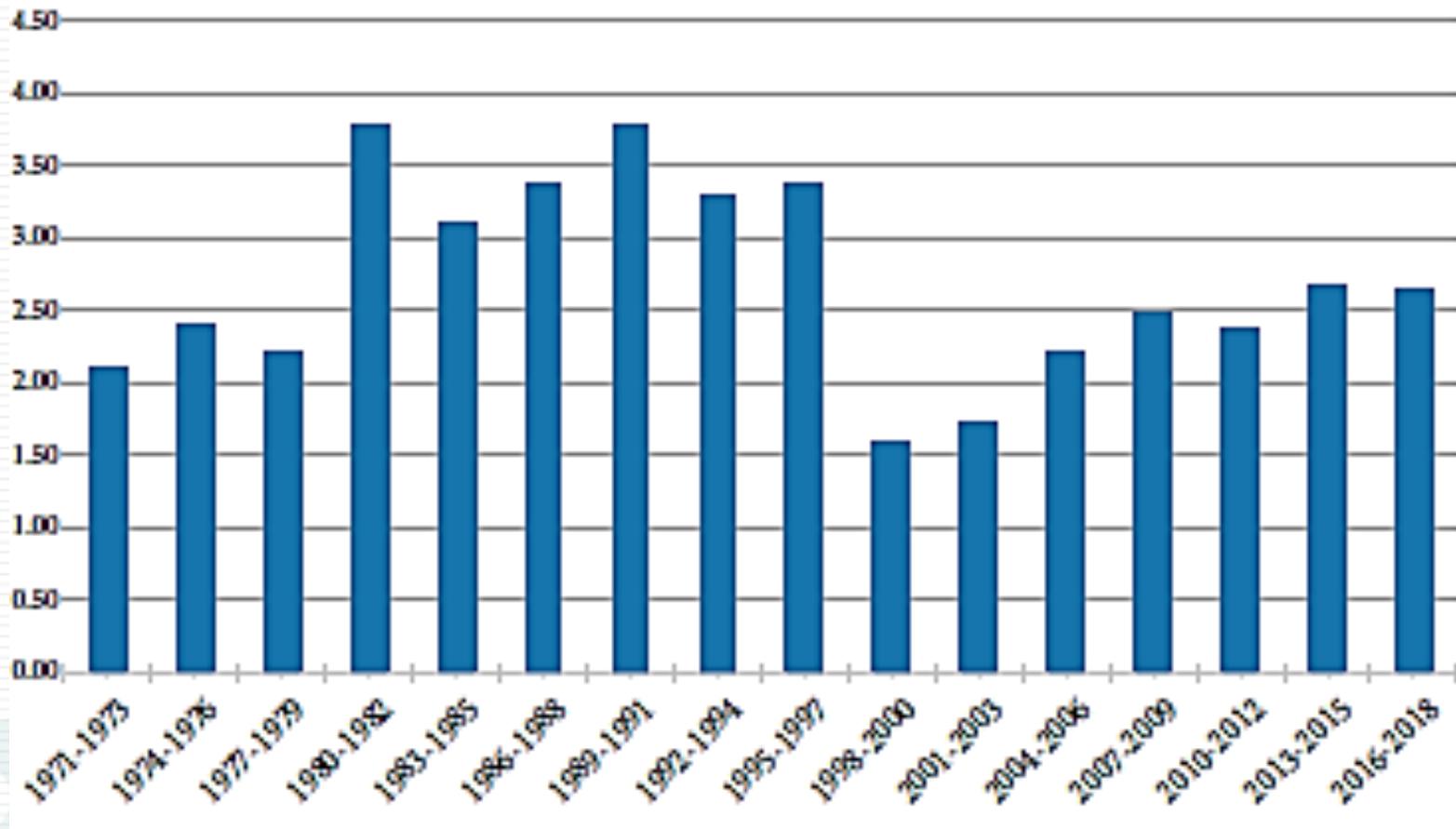


Fuente: E  
Federal, 1

cienda

Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.

### Decreto y Gasto Ejercido por Legislatura 1971-2018 (desviación estándar, indicadores PEFA)



Fuente: Gabriel Farfán Mares, ¿De quién es el dinero? Presidentes y Diputados, 1970-2020, CIDE-PIRC, Ciudad de México, 2020.

---

## **¿Qué ocurre si utilizamos las obligaciones del Legislativo en la Ley actual, la LRPRH?**

*En los años de vigencia (12 años) no hay evidencia de que la Cámara de Diputados haya emitido una opinión en torno a las afectaciones al alza o a la baja en el presupuesto por parte del Ejecutivo.*

## Conclusiones

1. Las variaciones de los presupuestos, las reasignaciones de los recursos públicos por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, sobrepasan las mejores prácticas y se encuentran en niveles muy altos de variación, lo que debilita de manera importante las finanzas públicas.
2. La conducta de la Cámara de Diputados es opuesta a la del Ejecutivo: mientras que la primera aumenta los montos globales de gasto, el segundo los reduce. Lo mismo ocurre en caso contrario. El único periodo que denota una baja modificación del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados y el Ejecutivo es el periodo de 1997 al 2000.
3. Desde 2000, se observa una tendencia consistente de baja influencia de la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto. En todo el periodo analizado (1971-2018), en sólo los últimos tres sexenios el Ejecutivo reasignó el 72% de los recursos históricamente reasignados, y la CD apenas un 9.1%.
4. El sexenio con menores modificaciones por parte de la Cámara de Diputados es la actual y el mayor el comprendido entre 1989 y 1994. Por su parte el periodo de mayor cambio por parte del Ejecutivo fue 2001-2016 y el menor el previo, 1995-2000.
5. Dentro de los rubros agregados de gasto, la Cámara de Diputados tiene una preferencia por aumentar de manera significativa el gasto al endeudamiento y a los ramos generales. El Ejecutivo consistentemente modifica el gasto para las Secretarías de Estado y la PGR.
6. Existe una tendencia históricamente consistente términos de la prevalencia de las modificaciones del Ejecutivo por encima de la Cámara de Diputados.
7. Si se desagregan los rubros de gasto que más sistemáticamente aumentan durante el ejercicio de gasto destacan la Presidencia y la Secretaría de Gobernación. De igual manera los que más decremento tienen son SAGARPA y la SCT.
8. Existe una clara tendencia al alza desde el 2000, sólo tomando en cuenta las variaciones de gasto de las Secretarías de Estado y PGR durante el ejercicio de gasto, por parte del Ejecutivo. 9. Mientras que los rubros de gasto con mayor variación durante el ejercicio no figuran en los aumentos de la Cámara de Diputados, Presidencia y Gobernación aparecen con los mayores aumentos en el periodo de ejercicio.

## Información de contacto:

Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, A.C.

Bosque de Reforma 610  
Bosques de las Lomas  
11700  
Miguel Hidalgo  
Ciudad de México

Teléfono de contacto:  
(52) 55 63835800

[www.comunidadmexicana.org.mx](http://www.comunidadmexicana.org.mx)

