

**Los congresos subnacionales y  
la política de gasto en México.**

El ejercicio de la función  
presupuestaria





# **Los congresos subnacionales y la política de gasto en México.**

El ejercicio de la función  
presupuestaria

José Said **SÁNCHEZ MARTÍNEZ**

HJ2057  
S2111  
2017

Sánchez Martínez, José Said

Los congresos subnacionales y la política de gasto en México : el ejercicio de la función presupuestaria / José Said Sánchez Martínez. — 1a. ed. — México : IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017.

324 p. — (serie Breviarios de Cultura Política Democrática ; 30).  
Incluye gráficas y tablas

ISBN 978-607-9496-38-8

1. Política de gastos del gobierno - México 2. Gastos públicos - México  
3. Finanzas públicas - México

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 30

Primera edición, noviembre de 2017.

D. R. © José Said Sánchez Martínez, 2017.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2017.

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpaltitlán,  
C. P. 50160, Toluca, México.

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

ISBN 978-607-9496-38-8

ISBN de la versión electrónica 978-607-9496-37-1

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

**Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.**

Recepción de colaboraciones en [ceditorial@ieem.org.mx](mailto:ceditorial@ieem.org.mx) y en [ceditorial.ieem@gmail.com](mailto:ceditorial.ieem@gmail.com)

## Índice

<b>Introducción</b>	7
De la pasividad al ejercicio de la función presupuestaria	11
Argumento teórico	15
Metodología	20
<b>PRIMERA PARTE</b>	25
<b>Función presupuestaria del Legislativo y su ejercicio</b>	
<b>El papel de la legislatura en la política pública</b>	27
La función presupuestaria del Poder Legislativo	32
Los componentes de la relación Ejecutivo-Legislativo	36
<i>El modelo de la relación Ejecutivo-Legislativo</i>	38
<i>Los efectos de la pluralidad partidista: el debate y la evidencia</i>	42
La organización interna del Congreso	51
<i>El partido mayoritario y sus ventajas en el Congreso</i>	52
La configuración partidista vertical en un sistema federal	54
Argumento	57
Conclusiones	62
<b>Los congresos subnacionales y la aprobación del presupuesto de egresos en México: 2001-2012</b>	65
Los congresos subnacionales en México	66
<i>La expansión de los gobiernos divididos</i>	70
La relación Ejecutivo-Legislativo y la función presupuestaria subnacional	80
Propuesta de medición	88
El ejercicio de la función presupuestaria, 2001-2012	97
<i>Los determinantes políticos de la función presupuestaria a nivel subnacional</i>	104
<i>Método, variables y resultados</i>	108
Los diputados y su participación en la aprobación del presupuesto	119
Conclusiones	127
<b>SEGUNDA PARTE</b>	131
<b>Estudios de caso</b>	
<b>Estado de México: gobiernos divididos sin alternancia, 1989-2014</b>	139
Aspectos socioeconómicos y electorales del Estado de México	140
Relación Ejecutivo-Legislativo en la política de gasto	144

<i>Actividad en la comisión dictaminadora y en el pleno</i>	147
Implicaciones de la función presupuestaria ejercida	164
Creación de políticas dentro del presupuesto	171
Conclusiones	174
<b>Jalisco: gobiernos divididos y alternancias, 1990-2014</b>	177
Aspectos socioeconómicos y electorales de Jalisco	178
Relación Ejecutivo-Legislativo en la política de gasto	181
<i>Actividad en la comisión dictaminadora y en el pleno</i>	185
Implicaciones de la función presupuestaria ejercida	196
Presupuestos vetados	201
Conclusiones	206
<b>Zacatecas: gobiernos divididos y alternancias, 1989-2014</b>	209
Aspectos socioeconómicos y electorales de Zacatecas	210
Relación Ejecutivo-Legislativo en la política de gasto	213
<i>Actividad en la comisión dictaminadora y en el pleno</i>	215
Implicaciones de la función presupuestaria ejercida	229
Consecuencias potenciales del ejercicio de la función presupuestaria: conflicto entre poderes	234
Conclusiones	239
<b>Explorando un caso desviado: Sinaloa</b>	243
Análisis comparativo: Sinaloa y Tamaulipas	244
Hipótesis potenciales	253
Reflexiones sobre los casos desviados	264
<b>Conclusiones y reflexiones finales</b>	267
La política legislativa en México	272
Los congresos, la pluralidad partidista y la política de gasto	274
Futuros temas de investigación	285
<b>Bibliografía</b>	289
<b>Anexo A</b>	315
<b>Anexo B</b>	317



## Introducción

---

**Algunos estudios sobre las democracias** de América Latina han detectado diversas deficiencias en su funcionamiento tanto a nivel nacional como subnacional. En el primer nivel, aunque las reglas procedimentales de la democracia han funcionado de manera aceptable, persisten fallas en el ejercicio del gobierno y en otras cuestiones más sustantivas: presidentes sin contrapesos, débil Estado de derecho, limitaciones en la rendición horizontal de cuentas, poderes legislativos marginales, corrupción, y una ciudadanía de baja intensidad (Mainwaring y Welna, 2003; O'Donnell, 1996, 2004, 2010; PNUD, 2004, 2008).<sup>1</sup> Sin embargo, otras investigaciones han mostrado un cambio en la relación Ejecutivo-Legislativo. Aunque ambos poderes se encuentran en un juego bilateral de veto, en el que el primero a menudo es un actor activo y el segundo uno reactivo (Cox y Morgenstern, 2002), el Legislativo está ejerciendo sus diversas facultades y participando en el diseño de la política pública (Alemán y Calvo, 2008; Arana, 2013, 2014; Cheibub, 2007; García, 2009; Negretto, 2002, 2015; Morgenstern, 2004; Morgenstern y Nacif, 2002; Pérez-Liñán, 2009; Santos, Pérez-Liñán y García, 2014; Shugart y Mainwaring, 2002; Shugart y Haggard, 2001).

<sup>1</sup> En términos conceptuales, esta situación se sintetizó en el concepto de *democracia delegativa* (O'Donnell, 1996, 2010).

En el segundo nivel, una serie de estudios ha demostrado que las transiciones hacia un régimen democrático no se expandieron de manera homogénea en todo el territorio de cada país. En efecto, a nivel subnacional se observa la convivencia de regímenes con diferentes características institucionales: algunos más próximos a la democracia y otros más similares al autoritarismo (Beer, 2000; Gervasoni, 2011a, 2011b; Gibson, 2007; Giraudy, 2009, 2015; Solt, 2003). Además, aspectos como la descentralización administrativa y las políticas de liberalización del mercado han aumentado el poder de los gobernadores para incidir tanto en la política local como en la nacional (Cheibub, Figuereido y Limongi, 2002; Mainwaring y Samuels, 1999).<sup>2</sup> Aunque la política subnacional comienza a ser estudiada con más frecuencia, todavía conocemos poco sobre sus características. Lo anterior cobra importancia en las democracias presidenciales con sistemas federales de gobierno, en donde las características institucionales nacionales no se reproducen en automático en los niveles inferiores.

En términos procedimentales, a pesar de las diversas fallas en temas sustantivos, México es considerado como una democracia. Acerca del ejercicio del poder, el diagnóstico depende del área analizada. Por ejemplo, en la relación Ejecutivo-Legislativo la pluralidad partidista ha activado la función de control del Congreso frente al presidente. En contraste, a nivel subnacional se identifican diferencias entre los estados en términos de la efectividad de las reglas procedimentales de una democracia. Por ejemplo, Giraudy (2009, 2015) muestra que estados como Oaxaca y Tabasco guardan similitud con regímenes autoritarios, mientras que estados como Querétaro y Nuevo León están más cerca de un régimen democrático.

En los medios de comunicación y en la academia se destaca que los gobernadores han adquirido mayor poder frente al Ejecutivo

<sup>2</sup> También existen investigaciones que matizan la idea del aumento de poder de los gobernadores, véanse Desposato (2004), Falleti (2010) y Jones y Hwang (2005).



federal (Hernández, 2008; Zuckerman, 2004, 2013) y a los poderes subnacionales (Gutiérrez, 2013), especialmente el Legislativo (Puente, 2011a; Sleman, 2012, 2014). Aspectos como el aumento de las transferencias federales a los estados en las últimas décadas, el incremento de la deuda estatal, la débil aplicación de la ley sobre los casos de corrupción o el abuso de autoridad, entre otros, hacen ver a los gobernadores como actores sin límites de acción (Hernández, 2006, 2008; Langston, 2010; Merino, 2010; Pliego, 2012; Snyder, 1999).

En lo que respecta al Poder Legislativo, hay dos interpretaciones sobre su funcionamiento actual. Una de ellas concluye que son débiles en términos *institucionales* (Balkin, 2004; Lujambio, 2004; Pérez, 2009; Puente, 2011a) o *políticos* (Ríos, 2010a, 2010b), lo cual tiene como consecuencia que el ejercicio de sus facultades, cuando sucede, tenga un impacto mínimo sobre las políticas.<sup>3</sup> La otra indica que, gracias a la pluralidad partidista, la competitividad de las elecciones y la oposición legislativa, los Congresos han adquirido autonomía, independencia y un papel de contrapeso frente a los gobernadores (Beer, 2000, 2001; Benítez-Iturbe, 2008; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004). En el tema de la política de gasto, predomina la visión de que el Ejecutivo está por encima del Legislativo (García, 2011; Sleman, 2012, 2014; Gutiérrez, 2013; Puente, 2011a). En otras palabras, las preferencias de gasto del gobernador son las que prevalecen, en tanto que el Congreso es un actor pasivo que sólo critica sin lograr un impacto en el contenido del gasto. Este fenómeno no resultaría extraño si en todos los estados cada gobernador contara con mayorías absolutas o si persistieran las deficiencias electorales anteriores a la reforma federal de 1996. Sin embargo, desde 1989 los congresos subnacionales se han integrado por una mayor pluralidad partidista y han experimentado cambios en su organización interna (Guerra, 2011). Para el año 2015, en poco

<sup>3</sup> Para una revisión de los estudios sobre los congresos estatales en México, véase Patrón (2014).

más de la mitad de los estados el gobernador no tenía la mayoría en el Congreso. La pluralidad y competitividad partidista estatal se manifiesta en diferentes indicadores, como el número efectivo de partidos, el margen de victoria electoral, el porcentaje de escaños del partido del gobernador, las alternancias en el gobierno, entre otros. ¿Acaso esta pluralidad no ha incidido en la relación Ejecutivo-Legislativo subnacional?

Nuestra investigación integra diversos temas, como la relación Ejecutivo-Legislativo, la rendición de cuentas horizontal (*accountability horizontal*),<sup>4</sup> el sistema de pesos y contrapesos, y la organización del Congreso. Específicamente, el objeto de estudio es la facultad presupuestaria o poder de bolsa de los Congresos estatales (Weldon, 1997b). Nos enfocamos en el desempeño de los Congresos en la política de gasto, ya que, en primer lugar, estos órganos tienen la facultad no sólo para aprobar, sino también para enmendar el presupuesto de egresos elaborado por el gobernador y, de esta forma, determinar el destino de los recursos; en segundo lugar, porque no sólo se trata de una cuestión técnica, sino también política, pues, en el proceso, los partidos políticos tratan de influir en el contenido del presupuesto para obtener un beneficio electoral: el partido en el gobierno busca ser reelecto por un periodo más y los partidos de oposición en el Congreso desean obtener más escaños y, en el mejor de los casos, ganar la gubernatura. Pero ¿qué tan cierta es esta idea?

Como se verá más adelante, nuestro argumento principal es que la pluralidad partidista en el Congreso hace de él un actor activo en el proceso presupuestario no sólo verificando, sino también modificando el contenido del presupuesto de egresos.

<sup>4</sup> Aunque no hay un consenso sobre la definición de rendición de cuentas horizontal (Mainwaring, 2003), en el capítulo dos establecemos cómo la función presupuestaria del Congreso se ubica en ella.

DE LA PASIVIDAD AL EJERCICIO DE LA **FUNCIÓN PRESUPUESTARIA**

Entre las diversas funciones del Poder Legislativo,<sup>5</sup> una de las más antiguas e importantes es el poder del tesoro o de bolsillo (Schick, 2002; Weldon, 1997b). En términos generales, se trata de la facultad para participar y determinar los ingresos y los gastos que implementa el gobierno durante un periodo determinado. En el caso del gasto, el Poder Legislativo tiene la capacidad de influir en él mediante la *función presupuestaria*, que consiste en la facultad para analizar, dictaminar, aprobar y, en su caso, modificar el proyecto de presupuesto de egresos elaborado por el Ejecutivo (Nacif, 2005; Puente, 2011a). Mediante esta función, que muestra variaciones entre los países, el Congreso puede incidir en el diseño de la política de gasto.

Al igual que las demás facultades, la capacidad que tiene la Legislatura para influir en la política presupuestaria depende de varios factores, especialmente de dos: los formales y los partidistas. En el aspecto formal, generalmente los presidentes tienen la facultad exclusiva para elaborar y presentar el presupuesto de egresos. En algunos casos, las constituciones establecen restricciones al Congreso para enmendar el presupuesto. Por ejemplo, en Chile, Colombia y Perú, el Congreso no puede aumentar los recursos del gasto (Shugart y Mainwaring, 2002). Sin embargo, lo anterior no quiere decir que el Congreso sea un mero espectador. Por ejemplo, en Chile el Poder Legislativo ha logrado realizar modificaciones al proyecto de gasto del presidente (Arana, 2013, 2014).

Con relación a la dimensión partidista, la cuestión es qué tanto apoyo tiene o puede lograr el Ejecutivo en el Congreso para aprobar sus iniciativas de gasto sin que resulten modificadas. Se ha analizado el efecto de variables como el número efectivo de partidos,

<sup>5</sup> De manera general, las funciones del Poder Legislativo son la legislativa, la político-administrativa, de control y jurisdiccional (Casar, Marván y Puente, 2010).

el gobierno dividido, el porcentaje de escaños del partido del gobernador, la disciplina partidista, entre otras. En los Estados Unidos abundan las investigaciones acerca del efecto de los gobiernos divididos sobre la productividad legislativa del Congreso, sin que se haya llegado a un consenso. Para algunos, el gobierno dividido genera parálisis legislativa y conflictos con el Ejecutivo (Binder, 1999, 2003; Coleman, 1999; Edwards, Barrett y Peake, 1997; Howell *et al.*, 2000; Kelly, 1993), mientras que para otros no hay ningún efecto (Mayhew, 1991).

En el caso mexicano se muestra mayor contraste. Durante buena parte del régimen autoritario (1934-1997), el Congreso no ejerció, o rara vez lo hizo, sus facultades legislativas (Béjar, 2004; González 1965; Nacif, 2004, 2010; Molinar y Weldon, 2009; Weldon, 1997a), lo cual se manifestó en la superioridad del Ejecutivo tanto en las iniciativas presentadas como en las aprobadas. Algo similar ocurrió con la función presupuestaria: los proyectos del presupuesto de egresos fueron aprobados por la Cámara de Diputados sin modificaciones, principalmente entre 1974 y 1994 (Weldon, 2002b). Esta subordinación del Poder Legislativo fue posible gracias a tres condiciones: el gobierno unificado, la disciplina partidista y el liderazgo del presidente frente a su partido (Weldon, 2002b, 2002c).<sup>6</sup> No obstante, el perfeccionamiento gradual de las reglas electorales<sup>7</sup> permitió que los partidos de la oposición poco a poco fueran adquiriendo presencia en los órganos legislativos, primero en la Cámara de Diputados y después en el Senado (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Cejudo, 2005; Lujambio y Vives, 2000). Lo anterior provocó que el Partido Re-

<sup>6</sup> Previamente, Carpizo (1978) señaló las siguientes: el presidente tiene amplios recursos para garantizar la disciplina de los legisladores; éstos le deben al presidente su cargo legislativo; la idea aceptada por parte de los legisladores de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo. Un argumento similar al de Weldon se encuentra en Casar (1996, 1999).

<sup>7</sup> Al respecto se pueden consultar Méndez (2003), Monsiváis (2009) y Peschard (2008).

volucionario Institucional (PRI) perdiera la mayoría calificada en 1988 y la mayoría absoluta en 1997, fecha en la que se inauguraron los gobiernos divididos. Desde entonces, el presidente y su partido no pueden aprobar reformas constitucionales, leyes secundarias y la política presupuestaria ignorando a los partidos de la oposición.

La llegada del gobierno dividido no tardó en mostrar sus consecuencias sobre el Congreso: se llevó a cabo un rediseño institucional en su organización interna (Béjar, 2001) y aumentó su participación en la legislación (Béjar, 2004, 2012, 2014; Casar, 1999, 2002a, 2008, 2013; Nacif, 2004, 2010). En suma, la fuente del cambio político pasó del Ejecutivo al Poder Legislativo (Nacif, 2004). En relación con la función presupuestaria, aunque la Cámara de Diputados ya había mostrado una ligera actividad a mediados de la década de los 80 (Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998), fue de mayor magnitud a partir de 1997 (Alvarado, 2009; Carpio, 2010; Puente, 2011a; Sour, 2006; Ugalde, 2014). Incluso, se ha debatido si es deseable la participación de la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto, ya que, se dice, las enmiendas generan políticas particularistas (Ugalde, 2014). En síntesis, la política presupuestaria ya no es un reflejo exacto de las preferencias del presidente, ahora incluye a las diversas fuerzas políticas (Hernández, 2006, 2008).

Pero ¿qué es lo que sucede a nivel subnacional? Aunque los gobiernos divididos se han expandido desde 1989, la relación Ejecutivo-Legislativo parece no cambiar. Se identifica una relación asimétrica que se deriva de la superioridad de los gobernadores tanto en términos formales como informales (Alvarado, 1996; Gutiérrez, 2013; Hernández, 2008; Langston, 2010; Merino, 2010; Pliego, 2012). Esta imagen recuerda a aquella existente a nivel federal durante los gobiernos priistas del siglo xx. Semejante asimetría se reproduce en la política presupuestaria; es decir, el gobernador es quien domina el destino de los recursos (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2012, 2014; Sleman y López, 2013), mientras que el Poder Legislativo tiene poco margen para influir en él (Puente, 2011a).

Algunos estudios concluyen que, incluso en los escenarios de gobierno dividido, las preferencias presupuestarias del gobernador logran prevalecer (Sleman, 2014). De manera tentativa, otras investigaciones destacan que el ejercicio de la función presupuestaria por parte de Congreso no es diferente bajo contextos de gobierno dividido y unificado (Patrón, 2015). Tal evidencia indica que la dimensión partidista no afecta, o no ha afectado hasta el momento, la relación Ejecutivo-Legislativo. Sin embargo, otros consideran que sí ha hecho del Congreso un actor más activo y autónomo frente al gobernador (Beer, 2000, 2001; Benítez-Iturbe, 2008; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004).

A pesar de este avance en el análisis de los congresos subnacionales y la política de gasto, las investigaciones tienen dos limitaciones. Por un lado, no ofrecen evidencia empírica suficiente sobre la práctica de la función presupuestaria. Aunque algunas de ellas han abarcado a los 31 estados del país, sólo analizan algunos años (Sleman, 2014). Otras estudian sólo algunos estados durante un periodo de gobierno (Patrón, 2015). Además, se han enfocado principalmente en la dimensión formal, derivando de ella sus conclusiones (Puente, 2011a; Sleman, 2012, 2014; Sleman y López, 2013). Lo anterior impide conocer con precisión si los congresos participan en el diseño del presupuesto de egresos (mediante enmiendas) y si la pluralidad partidista ha tenido un efecto sobre esta actividad.

Considerando lo anterior, establecemos las siguientes preguntas de investigación: *¿qué tipo de conducta muestran los Congresos al momento de aprobar el presupuesto de egresos?, ¿en qué condiciones partidistas el Congreso ejerce su función presupuestaria?, ¿qué mecanismos utiliza el Congreso para incidir en el presupuesto de egresos?, ¿qué tipo de consecuencias tiene el ejercicio de la función presupuestaria sobre el contenido de la política de gasto y sobre la relación Ejecutivo-Legislativo?*

Nuestra investigación tiene los siguientes objetivos: mediante un análisis cuantitativo a) proporcionar evidencia empírica sobre el

proceso de aprobación del presupuesto para los 31 congresos locales durante el periodo 2001-2012;<sup>8</sup> b) identificar qué variables partidistas tienen un impacto sobre el ejercicio de la función presupuestaria; y mediante un análisis cualitativo c) identificar los mecanismos que utiliza el Congreso para enmendar el presupuesto, d) dar cuenta de las características de las enmiendas y e) explorar algunas hipótesis que permitan explicar la conducta de los casos que se desvían de la teoría.

## ARGUMENTO TEÓRICO

Apoyándonos en algunos de los modelos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo para los sistemas presidenciales (Morgenstern, 2002b; Shugart y Mainwaring, 2002; Shugart y Haggard, 2001) y, en el caso de la organización interna del Congreso, en una de las variantes de la *party government theory* (Cox y McCubbins, 1993, 2005), tratamos de identificar las condiciones partidistas y los mecanismos que permiten que el Poder Legislativo influya en el diseño del presupuesto de egresos. Lo anterior también implica conocer el grado de aplicación de estos modelos para el estudio de la política legislativa subnacional. De manera general, en los primeros modelos se establece que la relación Ejecutivo-Legislativo está determinada, principalmente, por aspectos partidistas y constitucionales. En términos generales, el Ejecutivo puede subordinar al Legislativo cuando su partido posee la mayoría en el Congreso (gobierno unificado), hay altos grados de disciplina y es reconocido como el líder de su

<sup>8</sup> Aunque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) tiene la facultad para aprobar el presupuesto de egresos que elabora el jefe de Gobierno, en algunos temas financieros, como la aprobación de la deuda, interviene el Congreso de la Unión, lo que resta autonomía al Distrito Federal en sus finanzas públicas respecto a los estados (artículo 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Debido a esta menor autonomía, hemos excluido al Distrito Federal de nuestro estudio.

partido (Morgenstern, 2002a; Weldon, 2002a, 2002b, 2002c). En tales condiciones, el partido político funciona como un puente que conecta y pone en coordinación ambas ramas (Sundquist, 1988; Shugart y Haggard, 2001).

En contraste, cuando cada rama está controlada por partidos diferentes (gobierno dividido), cada una trata de imprimir sus preferencias sobre la política. Los partidos políticos que controlan cada poder tienen incentivos electorales suficientes para incidir en el presupuesto: el *partido* en el gobierno busca ser reelecto por un periodo más; los *partidos* de la oposición buscan obtener más escaños y, en el mejor de los escenarios, ganar la gubernatura. Para lograr tal fin, tratarán de beneficiar a sus electores y grupos de apoyo por medio de la política de gasto. Aunque los políticos mexicanos no tienen en mente la reelección inmediata en el mismo cargo (debido a su prohibición),<sup>9</sup> los partidos políticos buscan seguir cosechando ganancias electorales y cuentan con los recursos para obtener una conducta disciplinada de sus integrantes (Benítez-Iturbe, 2008).

En segundo lugar, para el análisis del Congreso, la teoría del cartel procedimental (*procedural cartel theory*) establece que la organización de este órgano sirve a los intereses colectivos del partido mayoritario. La posición mayoritaria del partido le permite contar con una serie de ventajas y beneficios como la *cartelización* de la agenda legislativa y la hegemonía en los órganos clave, como las comisiones dictaminadoras (Cox y McCubbins, 1993, 2005). Además, el líder del partido cuenta con instrumentos de castigo y recompensa para garantizar el voto de sus legisladores en decisiones clave. Debido a tales ventajas, los legisladores que pertenecen al partido mayoritario no tienen motivos para indisciplinarse y dañar su reputación frente al electorado. Al contrario, a medida que sea mejor la imagen del partido, las posibilidades de victorias electorales futuras serán mayores y la carrera política de los legisladores se prolongará.

<sup>9</sup> Prohibición eliminada con la reforma política de 2014.



A pesar de que la mayor parte de la literatura sobre la política legislativa proviene y se basa en el caso del Congreso de los Estados Unidos (Cox y McCubbins, 2004), se han realizado adaptaciones para los sistemas presidenciales de América Latina (Morgenstern y Nacif, 2002). También hay aspectos que se pueden aplicar al caso mexicano, principalmente la capacidad del partido político para mantener la disciplina entre sus miembros. En este sentido, Nacif (2002a, 2002b) propuso el modelo del gobierno de partido centralizado (*centralized party government*) para analizar la organización de la Cámara de Diputados en México. El modelo establece la idea básica de que los legisladores no tienen autonomía frente al liderazgo de sus respectivos partidos políticos, situación que ha sido posible gracias a la no reelección y a la forma de selección de los candidatos por parte de los partidos.

No hay que ignorar que México tiene un sistema federal, es decir, cuenta con diversos niveles de gobierno (en este caso tres), los cuales gozan de ciertas jurisdicciones propias y autónomas establecidas constitucionalmente (Riker, 1964). En otras palabras, la relación Ejecutivo-Legislativo subnacional no es ajena totalmente a lo que sucede en el resto del sistema, especialmente en su interacción con el nivel federal. En el caso que nos ocupa, el federalismo fiscal mexicano se caracteriza por la alta dependencia de los estados y municipios respecto a las transferencias federales, las cuales representan entre 85 y 95 % de sus ingresos (Díaz-Cayeros, 2004; Pliego, 2012; Sobarzo, 2005). Por otro lado, a pesar de que hay fórmulas específicas para evitar la discrecionalidad en su distribución, se ha demostrado que ciertas variables partidistas influyen, como el gobierno dividido vertical.<sup>10</sup> Por ejemplo, aquellos estados que han sido gobernados por el mismo partido del presidente han obtenido menos transferencias federales que aquellos gobernados

<sup>10</sup> Se trata del escenario en el que los niveles de gobierno son ocupados por diferentes partidos políticos.

por la oposición (Flamand, 2006). Incluso a nivel municipal se han detectado efectos. En este sentido, los municipios gobernados por el mismo partido del gobernador y del presidente o sólo del presidente muestran menores niveles de deuda que aquéllos gobernados por la oposición (Benton y Smith, 2013).

Semejante conducta se explica porque los líderes partidistas nacionales tienen los recursos para disciplinar a los funcionarios de su mismo partido que se encuentran en otros niveles de gobierno; por lo tanto, para el gobierno nacional es más fácil realizar acciones coordinadas y homogéneas que en ocasiones pueden borrar la autonomía jurídica de los niveles de gobierno. Los funcionarios estatales tienen incentivos para cooperar porque su futuro político depende no sólo del partido, sino del futuro de sus colegas en el nivel nacional (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000; Rodden y Wibbels, 2002).

Considerando lo anterior, establecemos los siguientes argumentos. Con relación a las condiciones del ejercicio de la función presupuestaria, si el Poder Legislativo tiene no sólo la facultad para aprobar sino también para modificar el proyecto de presupuesto de egresos, su ejercicio dependerá de la relación partidista que exista con el Ejecutivo, específicamente de la capacidad del partido del gobernador para contar con la mayoría absoluta. Cuando cuenta con esta mayoría, tanto el Congreso como el Ejecutivo actúan de manera coordinada y homogénea, lo cual garantiza que las políticas del gobernador prevalezcan y que el Congreso sea un actor subordinado. Cuando tal mayoría no se logra, ambas ramas actúan con propósitos distintos. En este contexto, el Congreso (la oposición) tiene mayores incentivos para distinguirse de la política del gobernador, lo que se materializará en enmiendas a la política de gasto.

Al interior del Congreso, si el partido del gobernador tiene la mayoría absoluta, su posición mayoritaria se reflejará en la composición de los órganos clave; por lo tanto, la comisión dictaminadora y el pleno serán instancias pasivas y respaldarán la iniciativa del gobernador de manera automática. En contraparte, cuando el partido

del gobernador no tiene la mayoría absoluta, las propuestas del Ejecutivo serán enmendadas por la comisión dictaminadora, lo cual será respaldado en automático por el pleno.<sup>11</sup>

Como hemos indicado, la política subnacional no se encuentra aislada de su entorno. En consecuencia, es posible que la configuración partidista vertical tenga un efecto sobre el proceso presupuestario. Ya que se ha demostrado que los estados gobernados por la oposición reciben más transferencias federales que aquéllos gobernados por el mismo partido del presidente, esperamos que en los primeros el nivel de enmiendas sea mayor que en los segundos. Al obtener más recursos (transferencias condicionadas y no condicionadas), el Congreso está incentivado para imprimir su sello. Es preciso destacar que este tipo de recursos adicionales son producto de la presión política o cabildeo realizado por los gobernadores y diputados, y no de las fórmulas de distribución ya establecidas.

Con base en lo anterior, las hipótesis que proponemos son las siguientes. Para el análisis cuantitativo:

- *H1. A mayor porcentaje de escaños del partido del gobernador, menor será el nivel de enmiendas al proyecto de presupuesto de egresos del gobernador.*
- *H2. Bajo escenarios de gobierno dividido, el Congreso hará enmiendas al proyecto de presupuesto de egresos del gobernador.*
- *H3. Bajo escenarios de gobierno unificado, el Congreso aprobará sin enmiendas el presupuesto de egresos del gobernador.*
- *H4. Con la presencia de gobiernos divididos verticales se espera que el nivel de enmiendas sea mayor que bajo gobiernos unificados verticales.*

<sup>11</sup> Sobre el sistema de comisiones en la Cámara de Diputados en México, véase Nacif (2000).

Para el análisis cualitativo:

- *HA. En gobiernos unificados la comisión dictaminadora y el pleno serán instancias pasivas, aprobando sin cambios el presupuesto de egresos.*
- *HB. En el caso de los gobiernos divididos, sólo la comisión dictaminadora será el mecanismo de cambio, ya que el pleno respaldará en automático sus decisiones.*

Estos argumentos se apoyan en los siguientes supuestos: a) los partidos legislativos son altamente disciplinados; b) la política de gasto de la oposición es distinta a la del partido en el gobierno, y c) para el caso de los gobiernos unificados, el gobernador es reconocido como el líder de su partido en el Congreso. En realidad, los supuestos a) y c) han sido comprobados por otros estudios (Sleman, 2014; Gutiérrez, 2013). Además, no hay que perder de vista que partimos de la idea de que cada partido (ya sea en el gobierno o en el Congreso) busca influir en el presupuesto para obtener un beneficio electoral y continuar en la escena política; por lo tanto, tienen un fuerte incentivo para influir en el proceso presupuestario.

## **METODOLOGÍA**

Nuestra investigación utiliza una metodología mixta, basada en los enfoques cuantitativo y cualitativo. En este sentido, en la primera parte, los objetivos del análisis cuantitativo son: 1) definir y medir las características de la función presupuestaria para el periodo 2001-2012 (variable dependiente) de los congresos estatales, y 2) ubicar las variables partidistas que tienen un efecto sobre ella.

Generamos una propuesta de medición de las enmiendas que es distinta a la utilizada por otras investigaciones. Aunque existen varias formas de medir la función presupuestaria a nivel federal,

no se pueden aplicar de manera mecánica al nivel subnacional. La razón es que los ingresos estatales tienen características distintas que inciden en el gasto. En primer lugar, las transferencias federales representan alrededor de 90 % de sus ingresos totales. En segundo lugar, una parte de tales transferencias, las aportaciones, son recursos que no pueden ser modificados (en teoría) ni por el gobierno ni por el Congreso. Por lo tanto, los recursos que *potencialmente* pueden ser modificados son menores al monto total presupuestado. Las hipótesis *H1-H4* serán probadas/refutadas en esta parte. De manera complementaria, realizamos un análisis cualitativo a partir de entrevistas a ex diputados locales. La finalidad es dar cuenta de los motivos que los llevaron a enmendar el presupuesto y las características de esta participación.

La segunda parte de la investigación consiste en un análisis cualitativo; específicamente, se hacen tres estudios de caso de tipo longitudinal y un estudio comparativo entre dos estados. Los estudios de caso se han utilizado para diversos objetivos: probar predicciones teóricas, identificar los mecanismos causales o explicar las características de casos clave. Con relación a los *estudios de caso longitudinales*, se compara el caso consigo mismo antes y después de la existencia del gobierno dividido. El mismo caso funciona como su propio control (Gerring, 2007). Nuestro objetivo no sólo es confirmar/refutar la relación entre nuestras variables para un periodo más extenso, sino también identificar los mecanismos que utilizan los Congresos para incidir en la política de gasto y explorar las potenciales consecuencias de esta actividad. Las hipótesis *HA* y *HB* serán probadas/refutadas en esta parte.

El periodo de estudio para cada caso es más amplio: de 1989/1990 a 2014. El común denominador de los tres casos es que las variables partidistas muestran cambios a lo largo del tiempo analizado, por lo que se puede identificar su efecto. Además, los casos son diferentes entre sí en otros aspectos. Por ejemplo, mientras que Jalisco y Zacatecas han experimentado la alternancia en el gobierno

desde finales de la década de los 90, el Estado de México sigue en manos del PRI. Relacionado con lo anterior, cada estado ha sido gobernado por los tres principales partidos políticos nacionales: el Partido Acción Nacional (PAN) ha gobernado en Jalisco; el PRI ha gobernado el Estado de México, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) lo ha hecho en Zacatecas.

En lo que respecta al estudio comparativo, tratamos de explorar algunas hipótesis que puedan explicar la conducta de los casos que se desvían de las expectativas teóricas (Gerring, 2007). Para ello, comparamos dos casos similares que muestran un resultado distinto en la variable dependiente (Sinaloa y Tamaulipas). En ambos, el gobierno unificado ha prevalecido; sin embargo, mientras que el Congreso tamaulipeco se ajusta a nuestras hipótesis, el Congreso sinaloense se desvía de ellas. Cabe aclarar que la idea de este capítulo surgió una vez que contamos con la información sobre el ejercicio de la función presupuestaria para todos los estados y detectamos algunos casos desviados. Más que evitarlos y minimizar su existencia, decidimos indagar la razón de tal conducta y sus características.

Los datos que ofrecemos sobre la función presupuestaria tienen como fuente principal de información los archivos legislativos (dictámenes, *Diarios de los debates* y periódicos oficiales). Hasta donde tenemos conocimiento, no hay un estudio similar en la amplitud espacio-temporal y en el tipo de fuentes de información utilizadas. Esperamos que este esfuerzo pueda ofrecer una imagen más exacta del papel que desempeñan los congresos en sus respectivos estados. Otras fuentes de información fueron los dictámenes del presupuesto de egresos, los decretos y los periódicos locales.

La estructura de la investigación es la siguiente. En el primer capítulo, describimos la función presupuestaria del Poder Legislativo, exponemos nuestro argumento teórico y los estudios realizados sobre el tema. Posteriormente, en el segundo capítulo, se exponen las facultades formales de los congresos subnacionales en el tema presupuestario; medimos y ofrecemos evidencia empírica sobre el

ejercicio de la función presupuestaria, y definimos, mediante un análisis para datos de tipo panel, las variables partidistas que inciden en el ejercicio de la función presupuestaria. Complementamos cualitativamente este capítulo con el análisis de entrevistas a ex diputados locales.

El análisis cualitativo se realiza en los capítulos tercero (Estado de México), cuarto (Jalisco) y quinto (Zacatecas). Cada uno se divide en cuatro secciones. En la primera se describen las variables socioeconómicas y electorales; en la segunda se exponen los mecanismos formales de cambio y se analiza la actividad de las comisiones y del pleno durante la aprobación del presupuesto; en la tercera se da cuenta del impacto de las enmiendas sobre los diversos temas, y en la cuarta se destacan las particularidades de la función presupuestaria.

En el séptimo capítulo, exploramos algunas hipótesis para explicar la conducta de los casos desviados (Gerring, 2007). Para ello, se combinan dos técnicas de estudio: la primera es la del *caso desviado*, cuya conducta no se ajusta a lo establecido por la teoría en cuestión; la segunda es el estudio de *casos más similares* (Sinaloa y Tamaulipas), cuya finalidad es identificar algunas hipótesis que permitan explicar la conducta del desvío (Sinaloa).

Por último, cerramos con el capítulo de conclusiones y reflexiones. En él sintetizamos los hallazgos de nuestra investigación, sus principales aportes para los estudios de los congresos estatales en México y destacamos algunos temas futuros de investigación.







## **PRIMERA PARTE**

Función presupuestaria del  
Legislativo y su ejercicio





## El papel de la Legislatura en la política pública

---

**Las actividades del Poder Legislativo** se pueden sintetizar en cinco funciones: representativa, legislativa, político-administrativa, de control y jurisdiccional (Casar, Marván y Puente, 2010). Sin embargo, en el caso mexicano, durante la mayor parte del régimen autoritario, especialmente entre 1934 y 1997, el Congreso las ejerció de manera marginal. Durante este periodo, González Casanova (1965, p. 32) expresó, “hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo”. Los datos que él usó en aquel tiempo mostraron que el Congreso aprobaba automáticamente las iniciativas del Ejecutivo. Estudios posteriores han confirmado, por ejemplo, el poco o nulo ejercicio de la función legislativa en esos años (Béjar, 2004; Casar, 1999, 2008, 2013; Molinar y Weldon, 2009; Nacif, 2004, 2010). Entre otras cosas, lo anterior generó la imagen de un presidente sin contrapesos. En palabras de Carpizo: “Desde que nacemos hemos ido captando la existencia de un presidente poderoso, que pensamos que lo puede todo o casi todo. Es un ser muy lejano a uno, de carácter que casi podría considerarse mítico y de quien depende, en una buena parte, lo que le acontezca al país y a uno mismo” (1978, p. 26).

En su ensayo sobre el sistema político mexicano, Cosío Villegas consideró que, por un lado, la Constitución de 1917 había gene-

rado un régimen en el que el “Poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el Legislativo” (1972, p. 22). Por el otro, aspectos como la mayoría del partido en el gobierno, la jefatura del presidente frente a su partido y la no reelección también permitieron semejante desequilibrio.

Posteriormente, varios estudios especificaron que el poder del presidente no radicaba en las facultades constitucionales sino en sus facultades partidistas (Carpizo, 1978; Casar, 1996, 1999; Weldon, 2002c). En suma, el desbalance de poderes fue posible gracias a tres condiciones: los gobiernos unificados, la disciplina partidista y el liderazgo indiscutible del Ejecutivo frente a su partido (Weldon, 2002c).<sup>12</sup>

La subordinación del Poder Legislativo cambió radicalmente con la llegada del primer gobierno dividido en 1997. A partir de entonces, la Cámara de Diputados y, posteriormente, el Senado han ejercido sus facultades legislativas de manera activa (Béjar, 2004, 2012, 2014; Casar, 1999, 2008, 2013; Nacif, 2004, 2010; Ugalde, 2014). Incluso, hay quienes hablan de un nuevo desequilibrio que favorece al Poder Legislativo (Hernández, 2010, 2013).

A nivel subnacional, la imagen que se tiene de los congresos locales guarda cierta semejanza con la conducta que tuvo el Congreso federal durante los gobiernos priistas. Además, el contexto político e institucional en el que actualmente se desenvuelven está marcado por aspectos como el débil Estado de derecho, la concentración de poder formal e informal en los gobernadores, el deficiente sistema de pesos y contrapesos, los altos grados de corrupción, las violaciones constantes a los derechos civiles, la falta de transparencia en el uso de los recursos, los desequilibrios fiscales, etcétera (Cabrero,

<sup>12</sup> Incluso, debido a la marginalidad del Poder Legislativo, los estudios desde la ciencia política fueron escasos, por lo que predominaron los de derecho e historia (Lujambio, 1998). Como expresó Lujambio, la ciencia política “se ha abocado a estudiar al Ejecutivo y la burocracia, al partido hegemónico y sus corporaciones, a los grupos empresariales, etcétera, en el entendido de que son otros actores los que tradicionalmente han influido en la toma de decisiones políticas” (2013, p. 121).

2010; Chávez y Hernández, 2012; CIDE-Comaip, 2010; Díaz-Cayeros, 2004; Flamand, 2010; Hernández, 2008; Merino, 2010; Ríos y Cejudo, 2010; Sobarzo, 2005, 2009; Zuckerman, 2004, 2013). A lo anterior se añade un fenómeno característico de las democracias de la tercera ola: la transición democrática nacional no se expandió de manera homogénea en todo el territorio, sino que persisten estados que difícilmente cumplen con las características de un régimen democrático (Cornelius, 1999; Fox, 2007; Gibson, 2007; Giraudy, 2009, 2015; Snyder, 1999).<sup>13</sup> En suma, la imagen de desequilibrio entre poderes que señalaron González (1965) y Cosío (1972) parece aplicarse a lo que actualmente sucede en el nivel subnacional.

Al estudiar el sistema de pesos y contrapesos a nivel estatal, Gutiérrez (2013) comprueba que la capacidad de los poderes Legislativo y Judicial para ejercer un control sobre el Ejecutivo es débil: poco en el primer caso y nulo en el segundo. En el tema de la relación Ejecutivo-Legislativo, la mayor parte de los análisis concluye que los gobernadores poseen más facultades formales e informales frente al Congreso, lo que les permite incidir con contundencia en la política subnacional (Alvarado, 1996; Hernández, 2008; Sleman, 2014; Sleman y López, 2013).

En la misma lógica, pero desde el enfoque de los congresos locales, se identifican dos interpretaciones sobre el papel que desempeñan. Una destaca que estos órganos padecen de una debilidad institucional generalizada, lo que les dificulta ejercer sus funciones en términos de igualdad frente al Ejecutivo (Balkin, 2004; Lujambio, 2004; Nava, 2004; Pérez, 2009; Puente, 2011a). La otra considera que, producto de la pluralidad partidista, los Congresos han obtenido mayor autonomía y han activado el sistema de pesos y contrapesos (Beer, 2001, 2000; Benítez-Iturbe, 2008; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004).

<sup>13</sup> Para el caso argentino, véase Gervasoni (2011a, 2011b).

En el tema específico de la política de gasto, nuevamente se destaca una asimetría a favor del gobernador (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014). A pesar de que los congresos locales tienen la facultad no sólo para aprobar sino también para modificar el presupuesto de egresos de sus respectivos estados, los estudios subrayan que no tienen las capacidades institucionales y organizacionales suficientes para ello (Puente, 2011a).

Predomina la visión de que los Congresos estatales son un actor marginal, sin capacidad institucional ni voluntad política para ejercer sus facultades. Lo anterior no resultaría sorprendente si en todos los estados los gobernadores tuvieran la mayoría absoluta en sus respectivos congresos o si las reglas electorales fueran tan deficientes como antes de los años 90. Sin embargo, desde 1989 la pluralidad partidista en cada Congreso ha aumentado: 94 % de los estados ha experimentado el gobierno dividido en al menos una Legislatura. Para 2015, en poco más de la mitad de los estados, el gobernador no contó con la mayoría absoluta. Entonces, ¿el perfeccionamiento de las reglas del juego y la pluralidad lograda no han servido para activar el sistema de pesos y contrapesos en los estados? ¿Por qué el ejercicio de las facultades del Congreso federal, derivadas de la pluralidad partidista, no se reproduce a nivel subnacional?

Más adelante exponemos en detalle las investigaciones sobre el papel del Congreso *en la política de gasto*; por el momento, adelantamos algunas de sus limitaciones. La primera es que se basan principalmente en el componente formal, haciendo deducciones a partir de él y dejando en segundo plano el componente partidista. Como veremos, ambas dimensiones son importantes para caracterizar la relación Ejecutivo-Legislativo. La segunda limitación es que no ofrecen evidencia empírica suficiente sobre el grado de participación de los Congresos en el diseño del presupuesto de egresos. En tercer lugar, se pierde de vista que la capacidad del Congreso para incidir en las políticas (en general) no sólo depende de las relaciones que tiene con el Ejecutivo, sino

también del tipo de organización interna del Poder Legislativo y del tipo de política pública que se discute (Olson y Mezey, 1991). En este sentido, algunos estudios son generales al momento de analizar la relación Ejecutivo-Legislativo (Alvarado, 1996; Hernández, 2008), y los que se enfocan en una política específica ignoran la organización interna del Congreso (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014). Por último, no se ha considerado si existe algún efecto de la interacción entre el nivel federal y el estatal.

Por lo tanto, para tratar de dar cuenta de la participación del Congreso en el diseño de la política de gasto, no sólo hay que ofrecer evidencia empírica y considerar el componente partidista, sino también hay que tener en cuenta las características de su organización. Con lo anterior, podríamos estar mejor equipados para: a) conocer el papel que juegan los Congresos en la política subnacional, específicamente en la política de gasto; b) saber si el componente partidista tiene un efecto en la conducta de este órgano dentro del proceso presupuestario, y c) ubicar los mecanismos que utilizan para incidir en él.

En este capítulo, se expone el argumento teórico que utilizaremos en la investigación. La estructura es la siguiente. En la primera sección, describimos la función presupuestaria del Poder Legislativo y mencionamos algunos datos sobre su actividad en varios países. En la segunda parte, exponemos las ideas teóricas sobre la relación Ejecutivo-Legislativo y se describe el modelo teórico aplicado para los países de América Latina. En la tercera, abordamos la teoría sobre la organización interna del Congreso. En la cuarta, destacamos las potenciales implicaciones del sistema federal sobre la relación Ejecutivo-Legislativo subnacional y los efectos esperados. Posteriormente, sintetizamos el argumento teórico. Cerramos con las conclusiones.

## LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PODER LEGISLATIVO

La política presupuestaria<sup>14</sup> es uno de los instrumentos más poderosos de los gobiernos. Dado que en su diseño intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, el proceso se vuelve complejo, lo que le da un componente en gran medida político (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2009; Santiso, 2004). La política de gasto representa un juicio sobre cómo los recursos escasos deben ser distribuidos para lograr la máxima utilidad social (Key, 1940). Lo anterior se materializa en el *presupuesto de egresos*, que es el documento jurídico y financiero en el que se especifica el monto y el destino de los recursos económicos que se ejercerán durante un ejercicio fiscal (Nacif, 2005).

Históricamente, el primer instrumento formal en manos del parlamento estuvo relacionado con los *ingresos* estatales (año 1215, Carta Magna Británica); posteriormente, surgió el relacionado con la asignación del *gasto* (año 1689, Inglaterra), y, por último, se creó el de control (año 1791, Francia) (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). La palabra *presupuesto* se utilizó por primera vez en Inglaterra en el siglo XVIII, para describir las prácticas financieras del gobierno. En Francia, se utilizó en el siglo XIX, donde en 1862 se definió al presupuesto como un documento en el que se prevén y autorizan los ingresos y los gastos anuales del Estado (Schick, 2002).

En estas cuestiones, y desde entonces, la participación de los órganos representativos ha sido constante, aunque con variaciones. En el continente americano, con la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos de América se reafirmó el papel del Poder Legislativo en el tema presupuestario. Dado que el diseño constitucional de los Estados Unidos fue, en cierta medida, imitado por los países de América Latina durante el siglo XIX, éstos mantuvieron la facultad del

<sup>14</sup> Utilizaremos indistintamente los términos *política presupuestaria*, *política de gasto* y *presupuesto de egresos*.



Legislativo para aprobar los ingresos y los gastos de la Nación (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). En palabras de Carpizo:

el poder legislativo tiene lo que se ha denominado el *poder de la bolsa*, es decir que el ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo; esto es de especial importancia: recordemos que una de las luchas del incipiente constitucionalismo tuvo como objeto que los reyes no tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que fuera necesaria, para ejercer dichos actos, la aprobación de los parlamentos (cursivas en original, Carpizo, 1978, p. 143).

En la actualidad, la participación del Ejecutivo y del Legislativo en la política de gasto se sintetiza en el proceso presupuestario, el cual se compone por cuatro etapas: elaboración, aprobación, ejecución y control (Nacif, 2005). Mientras que el Ejecutivo participa principalmente en las etapas de elaboración y ejecución, el Legislativo lo hace en las de aprobación y de control. La Legislatura tiene un papel tanto en las asignaciones de gasto (función presupuestaria) (*ex ante*) como en las fases de la información financiera, la auditoría y la evaluación externa de la implementación del presupuesto (*ex post*) (Santiso, 2004; Stapenhurst, 2009).

Dicho lo anterior, surge la siguiente cuestión conceptual: ¿la función presupuestaria se ubica dentro del sistema de pesos y contrapesos o es parte de la rendición de cuentas horizontal (*accountability horizontal*)?<sup>15</sup> En términos sintéticos, el sistema de pesos y contrapesos hace referencia al escenario en el que diferentes poderes comparten la autoridad sobre determinadas facultades, lo que permite una restricción mutua (Kenney, 2003). Con relación al concepto de *rendición de cuentas horizontal* no hay un consenso

<sup>15</sup> Sobre la propuesta y aplicación contemporánea del concepto, véase O'Donnell (2004).

sobre su definición (Mainwaring, 2003). Sin embargo, en términos generales, consiste en la relación en la que unas instituciones estatales pueden solicitar explicaciones sobre las decisiones tomadas por otras instituciones y, en su caso, para sancionarlas.<sup>16</sup>

A pesar de las diferencias, consideramos que hay ciertas intersecciones entre ambos conceptos. Por un lado, la función presupuestaria forma parte del sistema de pesos y contrapesos, ya que existe un poder compartido al momento de determinar el gasto. Sin embargo, en esta etapa, el Congreso también tiene la facultad para solicitar información al Ejecutivo no sólo sobre las características del gasto, sino también sobre las justificaciones del mismo. Antes de aprobar el presupuesto, es decir, durante su estudio y análisis (control *ex ante*), es posible que se detecten algunas irregularidades que podrían implicar o no una sanción. Por el otro lado, cuando se considera el proceso presupuestario en su conjunto, la función presupuestaria también forma parte de la rendición de cuentas horizontal. Esto es más claro en las etapas de fiscalización, en las que se pueden aplicar sanciones cuando el manejo de los recursos se considera ilegal o fuera de la normatividad. En suma, en términos generales, la facultad presupuestaria del Poder Legislativo se puede ubicar dentro de las relaciones de rendición de cuentas horizontal y específicamente dentro del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución.

Aunque las facultades del Poder Legislativo en el tema presupuestario se han mantenido en las diversas constituciones consideradas como democráticas, existen diferencias. Por ejemplo, en los *sistemas presidenciales* el Legislativo tiene un papel más significativo *versus* los *sistemas parlamentarios* y *semipresidenciales* (Wehner, 2009). En este sentido, un estudio de la Organización para la Cooperación y el

<sup>16</sup> Esta definición no es definitiva. En realidad, entre los estudiosos no hay un consenso sobre la definición de la *accountability horizontal*. Para una exposición de las diferencias, véase Mainwaring (2003).

Desarrollo Económico (OCDE) detectó poca participación de la Legislatura dentro del proceso presupuestario en países como Inglaterra y Francia (Schick, 2002), lo cual contrasta con el hecho de que en cerca de la mitad de estos países el Parlamento tiene poderes ilimitados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos (Lienert, 2010).

Wehner midió el poder presupuestal *formal* de las Legislaturas nacionales en varios países. Su intención fue identificar los arreglos institucionales que permiten el control del Poder Legislativo sobre el presupuesto, entendiendo por *control* “el poder de someter a escrutinio e influir en la política presupuestal y garantizar su implementación” (Wehner, 2009, p. 81).<sup>17</sup> Los valores del índice utilizado van de 0 a 100; a mayor valor, mayor el poder presupuestal de la Legislatura. El valor más alto lo obtuvo el Congreso de los Estados Unidos, con 88.9; le siguen países como Hungría, 66.7; Suecia, 65.3; Noruega, 61.1; Países Bajos, 59.7; Dinamarca, 55.6; Japón, 52.8; Alemania, 52.8; México, 51.4; Argentina, 50; Uruguay, 38.9; Bolivia, 30.9, y Chile, 20.8.

Otros estudios consideran que existe cierta asimetría entre los poderes en el tema presupuestal: el Ejecutivo es el que tiene un papel predominante en la elaboración del presupuesto, en tanto que el Legislativo tiene un papel secundario (OCDE, 2007; Santiso, 2004). Por ejemplo, las constituciones de Chile, Colombia, México y Perú restringen la autoridad del Congreso para incrementar el gasto público (Shugart y Haggard, 2001). En contraste, en Paraguay el Poder Legislativo puede modificar la propuesta del presidente y es una práctica común (BID, 2009); en Guatemala, la Legislatura no tiene restricciones para enmendar el presupuesto (OCDE, 2007).

Incluso con tales limitaciones, se ha demostrado que los congresos realizan enmiendas al presupuesto. En países como Argentina,

<sup>17</sup> Los indicadores que integraron el índice son los poderes de enmienda, los presupuestos reversibles, la flexibilidad del Ejecutivo en la implementación, el tiempo para el escrutinio, la capacidad de los comités y el acceso a la información presupuestal.

Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay, el porcentaje que representan las enmiendas respecto del presupuesto total es de 5 % aproximadamente. La única excepción es Venezuela, con porcentajes cercanos a 25 % (OCDE, 2007). Pero ¿qué aspectos influyen en la relación Ejecutivo-Legislativo? ¿Cómo interactúan las facultades formales y los aspectos partidistas en la aprobación del presupuesto? Para tratar de comprender esta relación, en la siguiente sección exponemos los argumentos teóricos sobre el tema.

## LOS COMPONENTES DE LA RELACIÓN **EJECUTIVO-LEGISLATIVO**

La forma de gobierno depende del tipo de relación que existe entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este sentido, un sistema de gobierno es presidencial cuando el jefe de Estado es electo popularmente directa o casi directamente, no puede ser removido por la asamblea y es quien encabeza el gobierno (Sartori, 1994). Para Mainwaring (1995; Shugart y Mainwaring, 2002), son dos los aspectos principales del presidencialismo: la elección popular del jefe de gobierno y el hecho de que es electo por un periodo fijo. De manera aún más sintética, Cheibub (2007) señala que la principal característica de los sistemas presidenciales es que el gobierno no puede ser removido por la asamblea.<sup>18</sup> Lo anterior hace que los sistemas presidenciales

<sup>18</sup> Debido a la inestabilidad política de los regímenes en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX, se llegó a afirmar que los sistemas presidenciales acarrearían más peligros para la estabilidad de la democracia que los sistemas parlamentarios (Linz, 1998). Sin embargo, como Shugart y Mainwaring (2002) mostrarían, la evidencia no apoya semejante afirmación. Para empezar, existen diferencias entre los países con sistemas presidenciales, específicamente en las facultades que cada Constitución otorga al Poder Ejecutivo. En segundo lugar, también se ha demostrado que las *deficiencias* atribuidas al sistema presidencial en realidad son efectos del sistema partidista, cuyas características se derivan del tipo de sistema electoral (Haggard, McCubbins y Shugart, 2001; Mainwaring, 1995; Mainwaring y Shugart, 2002).

se basen en la separación de poderes y la separación de propósitos. El primer aspecto tiene que ver con la autoridad independiente del Ejecutivo y del Legislativo, la cual se deriva de la elección separada de ambas ramas y de su periodo fijo en el cargo. El segundo aspecto surge cuando, resultado de las elecciones, grupos partidistas diferentes controlan cada rama (Cox y Kernell, 1991; Shugart y Haggard, 2001).

Los análisis sobre la relación Ejecutivo-Legislativo a menudo han asumido una perspectiva desde el presidente (Shugart y Mainwaring, 2002). En este sentido, se ha estudiado la capacidad del Ejecutivo para influir en la formulación de las políticas, la cual depende de dos aspectos: los poderes constitucionales y los poderes partidistas. Los primeros se refieren a los poderes formales inherentes al cargo del presidente; los segundos, al apoyo legislativo que tiene en el Congreso, específicamente si su partido cuenta o no con la mayoría de los escaños. Los poderes constitucionales se dividen en *proactivos* y *reactivos*. Los primeros permiten al presidente cambiar o establecer un nuevo *statu quo*. El instrumento legal para ello es el poder de decreto, especialmente el que no requiere el consentimiento previo de la asamblea. Por su parte, los poderes *reactivos* permiten al Ejecutivo mantener o evitar el cambio del *statu quo*. Aquí, el instrumento legal por excelencia es el poder de veto, con el cual se rechaza una iniciativa que ha sido aprobada por el Congreso. La fortaleza del poder del veto depende de la mayoría que se requiere para superarlo: mayoría absoluta (veto débil) o calificada (veto fuerte) (Shugart y Mainwaring, 2002).

Sin embargo, los poderes constitucionales no operan en el vacío, sino que interactúan con el componente partidista o con la existencia de la separación de propósitos. A diferencia de la separación de poderes, que se deriva de la Constitución, la separación de propósitos emerge cuando, como resultado de las elecciones, grupos partidistas distintos controlan al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo (Cox y Kernell, 1991; Shugart y Haggard, 2001). El mejor

ejemplo de lo anterior es el gobierno dividido, en el cual el partido del presidente no tiene 50 % más uno de los escaños. Pero puede emerger una unidad de propósitos cuando el presidente cuenta con una mayoría partidista disciplinada en el Congreso. El mejor ejemplo de este escenario es el gobierno unificado. En este sentido, se considera que los sistemas presidenciales funcionan mejor cuando el presidente cuenta con mayorías legislativas. Por lo anterior, uno “de los temas más importantes para las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo de los sistemas presidenciales es el tamaño relativo del partido del presidente” (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 257).

Con base en la interacción de las dos dimensiones, Shugart y Mainwaring (2002) señalan que la influencia de un presidente es débil cuando no tiene *autoridad constitucional* sobre la legislación y cuando carece de la *mayoría partidista en el Congreso*; pero cuando poseen la mayoría parecerán dominantes. En cambio, los presidentes con amplios *poderes constitucionales* influirán en la política aun cuando no cuenten con la mayoría en el Congreso.

## El modelo de la relación Ejecutivo-Legislativo

Buena parte de la literatura sobre la política legislativa proviene del estudio del Congreso de los Estados Unidos. Esto implica que tales modelos teóricos se basan en supuestos que sólo se cumplen en ese país, principalmente: a) los legisladores tienen como único objetivo la reelección, b) las estrategias que siguen en distritos uninominales, c) la existencia de un sistema bipartidista, y c) el tipo de facultades constitucionales que se otorgan a cada rama (Morgenstern, 2002b). No obstante, se han realizado modificaciones para aplicarlos al estudio de las Legislaturas de América Latina. Por ello se tratan los supuestos señalados como variables independientes que afectan la forma en que la Legislatura participa en la *policy-making*.

En primer lugar, los legisladores tienen otros objetivos distintos a la reelección. Esto se puede notar en el porcentaje de legisladores que lo logra: Argentina, 17 %; Brasil, 43 %, y Chile, 59 % (Morgenstern, 2002a). En segundo lugar, relacionado con lo anterior, dependiendo de las características institucionales y políticas del país, los legisladores se guían por objetivos estáticos o progresivos. Los estáticos hacen referencia a la búsqueda de la reelección. Los progresivos significan que el legislador persigue una actividad distinta, ya sea compitiendo por otros cargos de elección popular, en la burocracia o regresando a sus actividades privadas. Mientras que en los Estados Unidos los legisladores compiten en distritos uninominales y con alta independencia del liderazgo partidista, en los países de América Latina existe una variedad de sistemas electorales que implican listas cerradas, listas abiertas, sistemas mixtos (mayoría relativa y representación proporcional), etcétera, lo que incide en los grados de independencia respecto al partido político y en el tipo de objetivos que se buscan. En tercer lugar, los sistemas de partidos difícilmente se aproximan al sistema bipartidista estadounidense. Por último, las constituciones otorgan diversas facultades al presidente y a la Legislatura (Morgenstern, 2002b; Shugart y Mainwaring, 2002).

Teniendo en cuenta estos aspectos, se considera que en los sistemas presidenciales de América Latina existe un *juego bilateral de veto*. Este juego es asimétrico porque generalmente el presidente es quien hace las propuestas de política; por lo tanto, es un actor proactivo (Cox y Morgenstern, 2002). En cambio, la Legislatura es un actor reactivo, ya que, aunque también genera un número importante de iniciativas, su papel principal se caracteriza por bloquear la legislación no favorable, influir en las iniciativas por medio de presiones al presidente o enmendando sus iniciativas (Morgenstern, 2002b).

Además, en la relación Ejecutivo-Legislativo subyace la lógica de las reacciones anticipadas. La idea básica consiste en que, si las acciones del actor X son sujetas a una revisión por parte del actor Y, con éste capaz de recompensar las buenas acciones y de castigar las

malas, entonces el actor X se anticipará y considerará las expectativas de Y. Bajo esta lógica, el Poder Legislativo no siempre necesita de poderes proactivos para desempeñar un papel importante en la política, ya que puede incidir en ella mediante enmiendas u obstrucción. En consecuencia, la acción del Ejecutivo depende del tipo de apoyo que encuentre en el Congreso.

En este proceso hay tres principales movimientos. En el primero, el presidente propone una o más iniciativas. En el segundo, la Legislatura puede aceptar, enmendar o rechazar la propuesta del presidente. Por último, si la Legislatura rechaza o enmienda la propuesta, el presidente puede reaccionar recurriendo a la negociación, tomando una acción unilateral o buscando debilitar la capacidad de veto de la Legislatura. Con base en esto, Cox y Morgenstern (2002) establecen los siguientes tipos de Legislatura a las que el presidente podría enfrentarse:

1. *Recalcitrante*. Si pocos miembros apoyan las iniciativas del presidente, la Legislatura rechazará sus propuestas.
2. *Subordinada*. Si el presidente cuenta con una mayoría que lo respalda, ya sea de su propio partido o una coalición, apoyará cualquiera de sus propuestas.
3. *Activa*. Busca participar en el proceso de la política a cambio de apoyar al presidente.
4. *Parroquial-venal*. Apoya las propuestas del presidente a cambio de recursos.

Dependiendo de lo anterior, el presidente utilizará determinados dispositivos formales e informales para actuar. En este sentido, puede utilizar las siguientes estrategias:

1. Si el presidente cree que la asamblea es *recalcitrante*, su mejor estrategia es usar poderes unilaterales (poderes proactivos y reactivos). Éste es un presidente *imperial*.



2. Cuando el presidente cree que la asamblea es *subordinada*, su mejor estrategia es establecer una línea partidista. Se trata de un presidente *dominante*.
3. Cuando el presidente se enfrenta a una asamblea *parroquial-venal*, el presidente negocia mediante recursos para comprar el apoyo de los legisladores. Hay un presidente *orientado nacionalmente*.
4. Cuando el presidente se enfrenta a una asamblea *activa*, negociará su apoyo mediante designaciones en el gabinete, concesiones en la política o en la colocación de agenda. Aquí hay un presidente *coalicional*.

Las investigaciones sobre el papel del Poder Legislativo en el proceso de la *policy-making* muestran diversos grados de participación. Los resultados varían según el indicador utilizado y el detalle del análisis. Por ejemplo, en el caso de la *legislación general*, destaca el hecho de que el presidente brasileño ha predominado en la legislación total aprobada. En el caso argentino, se observa un mayor equilibrio entre ambos poderes. Por último, en México es claro cómo un aspecto político (el gobierno dividido a partir de 1997) modificó la participación del Congreso en la elaboración de las leyes: pasó de tener un papel pasivo a uno más activo en términos legislativos (García, 2009).

Sin embargo, cuando se analiza la *legislación generada por el uso de decretos*, la lectura es en cierta medida distinta. En el caso argentino, la mayor parte de los *decretos* del presidente que se convirtieron en ley fueron aprobados en su forma original, sin modificaciones.<sup>19</sup> Lo anterior se explica no sólo por ciertas características normativas para su aprobación, sino también por el apoyo legislativo que logró el presidente. En el caso brasileño, entre oc-

<sup>19</sup> De los 158 vetos presidenciales que se produjeron entre 1983 y 1995, el Congreso rechazó sólo nueve (Jones, 2001).

tubre de 1988 y enero de 1999, sólo 14.9 % de las medidas provisionales no fueron modificadas por el Congreso (Negretto, 2002). El resto fueron decretos reenviados al expirar el plazo de aprobación por parte de este órgano. El uso recurrente de la reintroducción de los decretos por parte del presidente es interpretado por Negretto como un mecanismo de ajuste entre las preferencias del Ejecutivo y del Legislativo, y no como un acto unilateral en el que el primero controla de manera absoluta la agenda legislativa. El hecho de que los presidentes de Argentina y Brasil cuenten con facultades para legislar por decreto no garantiza la anulación total del Congreso; el componente partidista influye en su participación.<sup>20</sup>

En síntesis, son dos las dimensiones que influyen en la relación Ejecutivo-Legislativo: la dimensión formal y la dimensión partidista. Ya que buscamos determinar si los aspectos partidistas tienen un efecto sobre la conducta de los congresos locales, en la siguiente sección exponemos los argumentos y la evidencia de los estudios realizados.

### **Los efectos de la pluralidad partidista: el debate y la evidencia**

Las investigaciones sobre el papel de las Legislaturas en la elaboración de la política pública han desarrollado tres tipos de estudios: a) los que se enfocan en la relación Ejecutivo-Legislativo; b) los que analizan a los partidos políticos y la estructura de la Legislatura, y c) aquellos que abordan los procesos en la hechura de la política pública (Morgenstern, 2002b). Dentro de los estudios sobre la relación Ejecutivo-Legislativo encontramos un subgénero que se encarga de analizar y explicar los efectos de diversas variables partidistas: el número efectivo de partidos, el porcentaje de escaños del partido del gobernador, el gobierno dividido, la disciplina partidista, entre otros.

<sup>20</sup> También se ha mostrado evidencia, a partir de la década de los 90, sobre el papel del Congreso en los juicios políticos en la región (véase Pérez-Liñán, 2009).

Varios análisis se han enfocado en los efectos del estatus del gobierno,<sup>21</sup> especialmente del gobierno dividido. El concepto se puede definir de dos formas (Elgie, 2001). La primera es una definición aritmética, por ejemplo, el escenario en el cual el Ejecutivo no cuenta con 50 % más uno de los escaños (Colomer, 2007; Lujambio, 1996). La segunda es una definición que se deriva de cierto tipo de conducta esperada. En este sentido, se considera que el gobierno dividido tiene los siguientes efectos: el conflicto institucional, la generación de políticas por medio de las negociaciones y la activación del sistema de pesos y contrapesos (Beer, 2001; Cox y Kernell, 1991; Mainwaring y Shugart, 2002).<sup>22</sup>

El modelo del gobierno de partido (*party government*) considera al partido político como un instrumento de unión que permite generar una acción coordinada y homogénea entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo que podría generar un gobierno efectivo. Además de conectar a los poderes separados constitucionalmente, también permite la coordinación de la política estatal y federal (Cox y Kernell, 1991). Para que lo anterior ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños, que el presidente sea reconocido como el líder del partido y que existan altos grados de disciplina (Sundquist, 1988). Bajo tales condiciones, el presidente es quien determina las acciones del Congreso y logra obtener apoyo para sus políticas: él es el *policy maker*.<sup>23</sup> El costo de no actuar de manera coordinada cuando existe gobierno unificado, permitiendo desacuerdos entre ambas ramas, podría materializarse en la derrota en el siguiente proceso electoral (Kernell, 1991).

<sup>21</sup> El concepto de *estatus del gobierno* hace referencia al tipo de mayoría que tiene el Ejecutivo en el congreso: mayoría absoluta (gobierno unificado) o sin ella (gobierno dividido) (Cheibub, 2007).

<sup>22</sup> Aunque Mainwaring y Shugart se enfocan principalmente en el número efectivo de partidos, tal variable está correlacionada negativamente con el porcentaje de escaños del partido del Ejecutivo.

<sup>23</sup> Esta visión positiva del gobierno unificado fue generada a mediados de la década de los 50 del siglo XX (véase Sundquist, 1988, y Binder, 2003).

Sin embargo, cuando ambas ramas se encuentran en manos de partidos diferentes, los efectos establecidos por el modelo del gobierno de partido son distintos. Bajo un gobierno dividido, el partido político del presidente tiene más obstáculos para coordinar la acción entre los poderes, ya que las preferencias partidistas son las que dominan su relación (Kernell, 1991). Por lo tanto, a la división de poderes y al sistema de pesos y contrapesos que existen en términos formales se añade la separación de propósitos (división partidista). Además, debido a la legitimidad democrática dual (Linz, 1998), derivada del hecho de que ambos poderes son electos mediante el voto popular, es más probable que bajo gobiernos divididos cada uno se proclame como el verdadero representante de la voluntad popular, lo que en ciertos casos podría generar parálisis política (Sundquist, 1988). En este sentido, la competencia partidista puede llevar a una guerra de ofertas de políticas entre el Congreso y el Ejecutivo. Incluso la oposición puede encontrar beneficios electorales al frustrar las preferencias del Ejecutivo (Kernell, 1991). No obstante, ante esta idea negativa de los efectos del gobierno dividido, también se ha señalado que en él el sistema de pesos y contrapesos puede activarse, específicamente las funciones de control del Congreso frente al Ejecutivo (Beer, 2001, 2000). En otras palabras, los “frenos y contrapesos son neutralizados de forma considerable si el presidente y una mayoría *disciplinada* del mismo partido tienen un control unificado sobre el gobierno” (cursivas en original, Mainwaring y Shugart, 2002, p. 257).

¿Qué muestra la evidencia empírica? ¿En verdad el estatus del gobierno (dividido o unificado) tiene un efecto sobre la relación Ejecutivo-Legislativo y, específicamente, sobre la conducta del Legislativo? En el tema de la legislación, la lógica general es que el gobierno unificado fusiona las metas electorales con las políticas del presidente y de la mayoría en el Congreso, lo que se traduce en una mayor producción de legislación. Por el contrario, con el gobierno dividido se refuerzan los desacuerdos electorales y políticos que son

inherentes a la separación de poderes, lo que hace difícil generar las mayorías necesarias para hacer cambios importantes (Binder, 2003).

En el caso de las investigaciones sobre el Congreso estadounidense, aún no existe un consenso sobre los efectos del gobierno dividido en temas como la legislación y el control sobre el Ejecutivo. Por un lado, están quienes sostienen que no hay impacto. Según Mayhew (1991), en términos de la legislación importante, la evidencia no indica que los Congresos bajo gobiernos divididos sean menos productivos que bajo gobiernos unificados. Tampoco los Congresos bajo gobiernos divididos controlan más al Ejecutivo *versus* los gobiernos unificados.<sup>24</sup>

En contraparte, hay quienes señalan que el estatus del gobierno sí tiene un efecto sobre la productividad legislativa del Congreso (Binder, 1999, 2003; Coleman, 1999; Edward, Barret y Peake, 1997; Howell *et al.*, 2000; Kelly, 1993). Por ejemplo, Coleman (1999) muestra que los gobiernos divididos producen menos legislación importante que los gobiernos unificados. No obstante, las diferencias no sólo se deben al estatus del gobierno *per se*, sino que también se explican por ciertas variables institucionales, como el tipo de mayorías necesarias para la aprobación de las leyes y el grado de faccionalismo intrapartidista. Al mismo resultado llega Kelly (1993): bajo gobiernos divididos el Congreso es menos productivo en términos de legislación importante (no obstante, el autor reconoce que muchas preguntas persisten sobre las consecuencias del gobierno dividido). Por su parte, Edward, Barret y Peake (1997) examinaron la legislación potencialmente importante que fracasó en ser aprobada. Sus resultados muestran que existen más probabilidades de que la legislación importante fracase en ser aprobada bajo gobiernos divididos contra gobiernos unificados. Este hallazgo es respaldado por

<sup>24</sup> Para clasificar de esta manera a la legislación, Mayhew se basó en dos criterios: la percepción contemporánea o la percepción retrospectiva por expertos. Es decir, la legislación que se consideró importante en su tiempo y la que, después de cierto periodo, se sigue considerando como importante.

Binder (2003, 1999). Es preciso destacar que la diferencia en los resultados puede ser explicada, en parte, por la forma de medición de la variable dependiente, a saber, el tipo de leyes que se aprueban. Por ejemplo, la forma de operacionalización que utilizan Howell *et al.* (2000) tuvo como consecuencia que un mayor número de leyes fueran consideradas (17 663) en comparación con el estudio de Mayhew (267). Por su parte, Kelly (1993) sólo se enfocó en las piezas de la legislación que cumplen al mismo tiempo con los dos criterios señalados por Mayhew, por lo que las leyes analizadas se redujeron de 267 a 147.

En el tema de las finanzas públicas, se ha investigado el efecto del estatus del gobierno sobre variables como el déficit presupuestal, la fiscalización y la aprobación del gasto. A diferencia del tema de la legislación, aquí se encuentran contrastes más claros entre los gobiernos divididos y los unificados. En este sentido, McCubbins (1991) demostró que, cuando las cámaras están dominadas por partidos diferentes, cada una puede usar su poder de veto para bloquear las propuestas de gasto de la otra. Ante este conflicto, los partidos prefieren aumentar el gasto en los temas de su preferencia, dejando de lado el problema del déficit, el cual aumenta. En el caso de la política fiscal,<sup>25</sup> la premisa fundamental de la que parten Cox y McCubbins (1991) es que los principales partidos tienen preferencias distintas sobre lo que constituye una política apropiada y

<sup>25</sup> Otras teorías se han ocupado de este tema. Estos autores mencionan dos. El *modelo de los ciclos electorales* señala que los titulares del gobierno buscarán asegurar que la economía esté en auge alrededor del tiempo de elecciones, para lo cual recortan impuestos. No obstante, este modelo supone gobiernos unificados. Los problemas surgen cuando el Ejecutivo y el Legislativo son de partidos diferentes y no se ponen de acuerdo sobre la manipulación de la economía. Por su parte, en el *modelo del votante mediano*, los partidos buscan elegir políticas para atraer al mayor número de votantes y maximizar sus votos totales. El teorema del votante mediano señala que la competencia entre partidos que buscan maximizar los votos adoptará la postura del votante mediano. Nuevamente, el gobierno dividido no es considerado, ya que ambos partidos buscarían políticas similares.

sobre lo que ello implica: los grupos de población que deben pagar, los programas de gasto, el nivel óptimo de tributación, etcétera. Su estudio no sólo considera qué partido es el que controla la presidencia, sino también cada cámara del Congreso. Esto permite lograr un análisis mucho más detallado, al grado de identificar cinco variedades de control partidista.<sup>26</sup> Uno de los principales hallazgos de su investigación es que, cuando el Partido Republicano ha mantenido el control de ambas cámaras del Congreso pero no la presidencia, existe una mayor reducción en los ingresos fiscales en comparación con los gobiernos unificados del Partido Demócrata. Esto quiere decir que también hay un efecto de la etiqueta partidista sobre las finanzas públicas.

En otro estudio, Kiewet y McCubbins (1985b) parten de la premisa de que tanto los legisladores como el presidente buscan obtener una ganancia electoral: la reelección. Para lograrlo, es preciso influir en las diversas políticas públicas que integran el presupuesto de egresos. La interacción entre ambos poderes se basa en un juego de negociación bilateral. Esto quiere decir que al momento de diseñar el presupuesto el Ejecutivo considera cómo podría reaccionar el Congreso. Por su parte, este órgano responderá según el tipo de propuesta presentada por el Ejecutivo (se trata de las reacciones anticipadas que mencionamos en la sección anterior). Los resultados muestran que los presidentes del Partido Demócrata proponen presupuestos mayores que los republicanos. Además, a medida que los demócratas incrementan su presencia en el Congreso, aumenta el presupuesto. En los casos de cambio de administración, cuando un presidente republicano reemplaza a uno demócrata, el Congreso tiende a reducir el gasto de las agencias. Los resultados para el caso del Congreso son

<sup>26</sup> 1) Control unificado republicano (presidencia y Congreso); 2) control unificado demócrata; 3) control republicano del gobierno y control demócrata del Congreso; 4) control demócrata de la presidencia con control republicano del Congreso; 5) control republicano del gobierno y del Senado, y control demócrata de la cámara baja.

corroborados en otro estudio (Kiewet y McCubbins, 1985a): el Congreso es más generoso con las agencias en años electorales; las designaciones son influidas por aspectos económicos (alto desempleo implica un aumento del gasto, especialmente en agencias de trabajo; alta inflación lleva a una reducción del gasto), y a mayor porcentaje de demócratas, mayores fondos para las agencias.

En lo que respecta al caso mexicano, las diferencias entre gobierno dividido y unificado son claras en diversos temas. En relación con la legislación, bajo los periodos de gobierno unificado el Congreso tuvo poca actividad, aprobando en automático y sin discusión las iniciativas del Ejecutivo (González, 1965). El presidente predominó en las iniciativas aprobadas. Lo anterior puede variar según el periodo estudiado; sin embargo, la situación es la misma. Por ejemplo, en 1946-1958 y 1961-1964, el presidente envió al menos dos de cada tres de las iniciativas aprobadas, mientras que en 1940-1943 presentó tres de cada cuatro (Molinar y Weldon, 2009). Entre 1982 y 1985, del conjunto de las iniciativas aprobadas, 97 % pertenecieron al Ejecutivo; para 1994-1997, la cifra fue de 83 % (Casar, 1996).

Sin embargo, la llegada de los gobiernos divididos (1997) implicaría un cambio importante en este patrón (Béjar, 2012, 2014; Casar, 1999, 2008, 2013; Nacif, 2004, 2010). Su efecto se reflejó de manera inmediata en la LVII Legislatura (1997-2000). Del total de las iniciativas aprobadas, solamente 28 % habían sido presentadas por el Ejecutivo; en contraste, 79 % fue de los diputados. Para 2000-2003, las cifras fueron de 18 y 76 %, respectivamente (Nacif, 2010). Para el conjunto de las LVIII, LIX y LX legislaturas, de las iniciativas aprobadas, 9.9 % fue del presidente, mientras que 86.8 % fue de los diputados (Béjar, 2012). Además, un nuevo fenómeno que se identifica es el aumento del número de iniciativas presentadas por los diputados de manera individual y no en forma colectiva (Béjar, 2012). Incluso, las legislaturas subnacionales han presentado más iniciativas al Congreso federal a partir de 1997, aunque también hay que considerar variables partidistas subnacionales para explicar



esta conducta (Flamand, 2008). Todo lo anterior se ha interpretado como una transformación de la fuente del cambio político, la cual ahora se encuentra en el Poder Legislativo (Nacif, 2004, 2010).

En el caso de la política de gasto, durante una parte del régimen autoritario, se ha demostrado que las propuestas de gasto del Ejecutivo se aprobaron sin enmiendas por parte de la Cámara de Diputados (Weldon, 2002b). Díaz-Cayeros y Magaloni (1998) matizan lo anterior. Por un lado, muestran que las modificaciones realizadas por los diputados fueron nulas o mínimas entre 1960 y 1980; por el otro, destacan que, a partir de 1982, aún bajo gobierno unificado, hubo ciertas modificaciones en el proyecto de presupuesto de egresos. Sin embargo, con la llegada del gobierno dividido, la Cámara de Diputados comenzó a realizar enmiendas de mayor magnitud (Alvarado, 2009; Carpio, 2010; Chávez y Hernández, 2012; Puente, 2011a; Sour, 2006; Ugalde, 2014).

Carpio (2010) destaca que a partir de 1997 las modificaciones al proyecto de presupuesto de egresos comenzaron a aumentar. Las enmiendas que detectó oscilan entre -1 % (año fiscal 1999) y 6 % (año fiscal 2006). Por medio del análisis de ciertas categorías del gasto, argumenta que se ha desarrollado una estrategia negociadora en la cual la Cámara de Diputados reconoce la iniciativa presidencial en su contenido esencial, a cambio de realizar modificaciones en ciertas áreas, especialmente en el gasto federal descentralizado. Sour (2006) también demuestra que la participación de la Cámara de Diputados en el diseño del presupuesto se ha incrementado de manera notable a partir del primer gobierno dividido. Para años más recientes (2007-2012) y gastos específicos, el estudio de Chávez y Hernández (2012) encuentra enmiendas en el gasto federalizado de 5.7 %, cifra que llegó a 14.1 % en 2008. Se menciona que, en regímenes democráticos, donde el Congreso puede enmendar los presupuestos, la modificación favorita es el rubro de infraestructura física, en especial la carretera, ya que atrae la atención de los electores. En este rubro, el promedio de los cambios fue de 40 %, con un máximo de 106 % en 2008.

Respecto a los estudios subnacionales, en general se ha encontrado que variables como la pluralidad legislativa, la competitividad electoral, el gobierno dividido y la alternancia en el gobierno tienen un efecto positivo en el desempeño de los congresos locales, lo cual se manifiesta en el ejercicio de sus facultades y en el control que ejercen sobre el Ejecutivo (Beer, 2000, 2001; Benítez-Iturbe, 2008; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004). Uno de los primeros estudios fue la obra colectiva editada por Lujambio (1996); en ella se analizaron los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Guanajuato. Se muestra cómo la llegada del gobierno dividido generó cambios en la organización del Congreso y en su relación con el Ejecutivo, por ejemplo, cómo el gobernador de Chihuahua vetó el presupuesto de egresos que el Congreso había modificado (Aziz, 1996).

La investigación de Beer (2000), a partir de los estudios del caso de Guanajuato, Hidalgo y San Luis Potosí, y con base en un análisis estadístico para 30 de los 31 estados, muestra que el aumento de la competitividad electoral tiene un efecto positivo en los recursos del Poder Legislativo, en la descentralización de su organización interna, en la actividad de las comisiones y en su autonomía frente al Poder Ejecutivo, entre otros aspectos. Aunque su estudio se enfoca en los efectos de la competitividad electoral, también se observa que el gobierno dividido tiene un impacto positivo sobre la actividad legislativa de los diputados.

Con base en el estudio de Jalisco, Michoacán y Veracruz, Benítez-Iturbe (2008) muestra que, entre otros aspectos institucionales del Congreso, el gobierno dividido y una oposición cohesionada influyen en el régimen de distribución, es decir, en las reglas que determinan el tipo de recursos y la forma de su distribución: específicamente, limitan su discrecionalidad y promueven el establecimiento de reglas formales para su operación. Por ejemplo, se ha aumentado o modificado la regulación de programas sociales y diversos procedimientos del proceso presupuestario con la finalidad de evitar que el partido en el gobierno se beneficie electoralmente de su uso discrecional.

Sin embargo, hay otros estudios que no encuentran un efecto de la pluralidad partidista sobre la conducta del Congreso (Sleman, 2014; Patrón, 2015; Patrón y Pérez, 2012). Por ejemplo, Sleman (2014) muestra que los gobernadores siguen prevaleciendo incluso cuando su partido no tiene la mayoría en el Congreso. Por su parte, Patrón (2015) no encuentra una diferencia en la productividad legislativa entre los Congresos con gobiernos divididos y aquéllos con gobiernos unificados. A lo anterior se añaden las investigaciones que subrayan la debilidad institucional y organizacional de los congresos estatales (Lujambio, 2004; Nava, 2004; Pérez, 2009; Puente, 2011a).

En resumen, la evidencia para el caso mexicano, y una parte de la proveniente del caso estadounidense, muestra que el componente partidista sí afecta la relación Ejecutivo-Legislativo, convirtiendo al segundo en un actor activo en el ejercicio de sus facultades. Sin embargo, a nivel subnacional no hay un consenso claro, lo cual persiste en el tema presupuestario. Lo expuesto hasta ahora sólo representa el primer nivel del análisis, el cual puede ser complementado con un segundo nivel, a saber, la forma en la que se organiza internamente el Congreso para la toma de decisiones. La siguiente sección expone los principales aspectos de este nivel.

## **LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL CONGRESO**

Las dimensiones constitucionales y partidistas sólo explican una parte de la relación Ejecutivo-Legislativo. La otra parte tiene que ver con la organización interna del Congreso. Se trata de conocer quién toma las decisiones al interior de este órgano y mediante qué procedimientos. Los estudios sobre la organización congresional se pueden dividir en dos tipos: los que consideran a los partidos políticos como un factor fundamental en el proceso legislativo y los que minimizan su papel (Cox y McCubbins, 2004). Debido a la importancia que tienen los partidos políticos sobre la conducta de los legisladores en México

(Casar, 2013; Nacif, 2002a), aquí consideramos una de las teorías que se encuentra en el primer tipo: la teoría del cartel procedimental (*procedural cartel theory*) (Cox y McCubbins, 1993, 2005), la cual se deriva del modelo del gobierno de partido (*party government*). La idea central es que el partido que tiene la mayoría en el Congreso está en una posición favorable para aprovechar la autoridad legislativa, rediseñar las instituciones y controlar la agenda, lo que al final le permite aprobar las iniciativas de su interés. El análisis de la organización nos permitirá conocer los mecanismos utilizados por los partidos legislativos para incidir en la política de gasto.

## El partido mayoritario y sus ventajas en el Congreso

Una parte de las investigaciones sobre la organización del Congreso subvaloró el papel de los partidos políticos debido al predominio de tres ideas. La primera concibió a los partidos como *coaliciones de votación en el pleno*, con poco peso en la fase previa, es decir, en las negociaciones dentro de los comités, pero con influencia durante la votación del pleno. La segunda idea los consideró como *coaliciones procedimentales* que actúan homogéneamente en temas como la elección del *speaker* (el presidente del Congreso), la determinación de las reglas de las sesiones, la integración de comités, etcétera, pero se separan en los temas sustantivos como la aprobación de leyes. La tercera idea estableció que las acciones del líder partidista están condicionadas por el apoyo de los miembros del partido sobre una base de caso por caso. Es decir, en cada tema el líder tiene que negociar el apoyo de las bases (Cox y McCubbins, 1993).

Aparte de estas tres ideas, otro argumento que subvaloró el papel de los partidos políticos se encuentra en el modelo del *gobierno de comité*. Como el nombre lo indica, este modelo destaca la supuesta autonomía de los comités, la cual se sustenta en aspectos como el criterio de antigüedad (*seniority*), la autoselección y la rigidez de

sus jurisdicciones (Weingast y Marshall, 1988). Lo anterior permite que los comités sean quienes tomen las decisiones en el Congreso. En este sentido, también se encuentra la idea del *subgobierno*, que destaca la influencia de tres actores sobre la política pública: el comité, las agencias del Ejecutivo y un cliente industrial (actor externo que es afectado por la política). Sin embargo, Cox y McCubbins (1993) refutan empíricamente varias de estas afirmaciones.

Como hemos señalado, para la teoría del *party government* los partidos son un instrumento que permite establecer un puente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero al interior del Congreso el poder del partido mayoritario reside en su capacidad para mantener una votación cohesiva entre sus integrantes. En esta lógica, Cox y McCubbins (1993, 2005) proponen una teoría similar a la de la firma para explicar por qué un Congreso crea y mantiene partidos políticos.<sup>27</sup> La idea básica es que los partidos son inventados, estructurados y reestructurados para resolver una variedad de dilemas colectivos<sup>28</sup> que enfrentan los legisladores.

Entonces, ¿son los comités o los partidos quienes influyen en la toma de decisiones al interior del Congreso? Para Cox y McCubbins, son los partidos políticos. ¿Cómo mantienen el control sobre la legislación? A diferencia de la visión tradicional de la *party government*, la teoría del cartel procedimental establece que el poder del partido se deriva no sólo de su capacidad para mantener un voto cohesivo entre sus integrantes, sino también de su capacidad

<sup>27</sup> Weingast y Marshall (1988) también retoman la teoría de la firma para explicar cómo los acuerdos entre los legisladores logran perdurar. Señalan que, de manera similar a las instituciones del mercado, las instituciones legislativas tienen dos componentes clave: las metas y preferencias de los legisladores, y los costos de transacción generados por la información imperfecta y el oportunismo. No obstante, los mecanismos que hacen cumplir y mantener las negociaciones son diferentes. Los legisladores crean alternativas institucionales que dan a los acuerdos altos grados de durabilidad, como el *sistema de comités*.

<sup>28</sup> Un dilema colectivo hace referencia a una acción que es racional, pero que no está organizada, y que puede llevar a resultados que son considerados como peores que los obtenidos mediante una acción organizada.

para colocar la agenda.<sup>29</sup> El partido mayoritario es quien *carteliza* la agenda legislativa; es decir, la controla. ¿Cómo lo logra? En primer lugar, el partido crea un conjunto de cargos con poderes especiales en la colocación de la agenda, por ejemplo, la Junta de Coordinación Política o las presidencias de los comités. En segundo lugar, asegura que sus miembros obtengan todos o la mayoría de estos cargos. En tercer lugar, los miembros que son designados en ellos actúan obedeciendo la orden del líder partidista (no proponer iniciativas que dividan al partido y apoyar las que él prefiere).

Los mecanismos que usa el partido para obtener el apoyo de los titulares de los cargos se basan en un sistema de recompensas y castigos. También se espera que las filas apoyen la agenda determinada por los titulares de los cargos. El partido no necesita el voto fiel de cada miembro, sino sólo los votos necesarios para aprobar las iniciativas. Además, los líderes partidistas cuentan con recursos para recompensar la fidelidad de los miembros en votaciones importantes. Por último, el líder del partido realiza acciones para mantener la cooperación y la coordinación dentro del cartel (Cox y McCubbins, 2005).

## **LA CONFIGURACIÓN PARTIDISTA VERTICAL EN UN SISTEMA FEDERAL**

Ya que nuestro análisis se enfoca en las unidades subnacionales dentro de un sistema federal, es preciso exponer la forma en que determinadas configuraciones partidistas verticales pueden afectar la relación Ejecutivo-Legislativo. Un sistema federal tiene diversas características: a) existen dos o más niveles de gobierno; b) cada nivel tiene un área de jurisdicción propia con autonomía, y c) ésta se establece constitucionalmente (Riker, 1964). Dado este arreglo institucional, algunas investigaciones se han enfocado en los efectos

<sup>29</sup> La agenda legislativa es el conjunto de iniciativas que son consideradas y votadas en el pleno.

del gobierno dividido vertical sobre diversas variables, por ejemplo, las finanzas públicas. El concepto de gobierno dividido vertical hace referencia al escenario en el que los diferentes niveles de gobierno están en manos de partidos políticos distintos (Colomer, 2007).

El efecto esperado de los gobiernos divididos verticales se basa en el siguiente argumento. Cuando los diferentes niveles de gobierno están en poder del mismo partido (gobierno unificado vertical), los líderes nacionales partidistas o el presidente tienen la capacidad y los recursos para influir sobre los funcionarios de los niveles inferiores. Lo anterior da como resultado la generación de políticas coherentes y homogéneas que trascienden las divisiones jurisdiccionales respectivas. Por su parte, los funcionarios subnacionales tienen incentivos para cooperar con tales indicaciones, ya que su carrera política depende en buena medida de la imagen y del futuro de sus colegas en el nivel nacional (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2002; Rodden y Wibbels, 2002). Lo contrario sucede con los gobernadores de oposición, ya que no están sujetos a los controles partidistas del presidente.

Sin duda, lo anterior depende no sólo de la configuración partidista vertical, sino también de las características del sistema de partidos, específicamente de su capacidad para determinar e influir en la carrera política de los funcionarios electos popularmente. Cuando los partidos son altamente centralizados y disciplinados, se espera una mayor cooperación de los funcionarios subnacionales. Generalmente, lo anterior es posible cuando el partido nacional tiene poder para designar las candidaturas de todos los niveles y cuando hay listas cerradas en las boletas. Si el comportamiento del funcionario subnacional fue acorde con lo dictado por el partido, se le recompensará con más recursos en su carrera política o se le designará en puestos de igual o mayor importancia, etcétera. En contraparte, cuando el sistema es descentralizado, la disciplina podría ser menor, ya que es más probable que el futuro de los funcionarios subnacionales dependa más de grupos y fuerzas políticas del mismo

nivel, y no del centro (Dillinger y Webb, 1998; Garman, Haggard y Willis, 2001). Esto sucede cuando son los liderazgos subnacionales y locales quienes tienen influencia en la designación de las candidaturas y cuando se presentan listas abiertas en las boletas.

Una parte de las investigaciones realizadas comprueba el argumento anterior. En el caso de los países federales, se ha demostrado que a mayor número de unidades subnacionales con gobierno unificado vertical (GUV), el superávit es mayor y la inflación es menor (Rodden y Wibbels, 2002). En el caso de las provincias argentinas, se ha comprobado que el nivel de gasto ha sido menor en aquéllas con GUV *versus* aquéllas con gobierno dividido vertical (GDV) (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000). En el caso mexicano, se ha destacado que los estados bajo GUV reciben menos transferencias federales que los GDV (Flamand, 2006). En un estudio posterior, la misma autora mostró que los GDV presentan más iniciativas legislativas a la Cámara de Diputados que los GUV (Flamand, 2008).

Incluso a nivel municipal se ha detectado un efecto de los GDV. En este sentido, cuando el mismo partido controla los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) e incluso cuando sólo controla dos de ellos (nacional y municipal), los municipios muestran menores niveles de gasto que aquellos que son gobernados por un partido político diferente al del presidente (Benton y Smith, 2013).<sup>30</sup> Por último, no está de más mencionar que otros estudios, para el caso mexicano, no han encontrado los efectos esperados del GDV sobre temas como la dependencia financiera de los estados (Ibarra, 2013), la deuda pública (Montemayor, 2003) y el gasto (Velázquez, 2006). Es posible que la diferencia de resultados se deba al tipo de

<sup>30</sup> Posteriormente, Benton y Smith (2014) también demostraron que la selección de los tipos de instrumentos de deuda utilizados por los municipios está determinada por la etiqueta del partido que los gobierna. Es decir, también importa qué partido político está en el gobierno municipal. Por otro lado, Díaz-Cayeros (2006) muestra cómo la distribución de la inversión pública federal favoreció a aquellos estados que dieron más apoyo al PRI durante las elecciones presidenciales.



variable dependiente utilizada y al periodo de tiempo analizado en cada investigación.

Entonces, ¿qué efecto se podría esperar del G<sub>GV</sub> sobre la aprobación del presupuesto estatal? ¿Qué razones hay para que la interacción gobernador-presidente tenga un impacto sobre el presupuesto? Si los hallazgos de Flaman (2006) son válidos para el periodo 2000-2012<sup>31</sup> —es decir, que los gobernadores de la oposición reciben más transferencias federales que aquellos gobernados por el mismo partido del presidente—, es posible que esto afecte la estrategia y la reacción del gobernador frente al Congreso. Si los estados gobernados por la oposición reciben más recursos, es posible que el Congreso y el gobernador tengan más margen de maniobra para garantizar sus respectivas preferencias de gasto.

## ARGUMENTO

A partir del marco de análisis de Shugart y Mainwaring (2002) y de Morgenstern (2002b), podemos deducir el poder potencial del Congreso para incidir en las políticas. Desde la dimensión formal, la separación de poderes del sistema presidencial implica que ambas ramas tienen facultades para incidir en el diseño de las políticas, incluso en las que el presidente tiene la facultad exclusiva de iniciativa (como en el presupuesto de egresos). No obstante, la separación de poderes, así como el mecanismo de pesos y contrapesos, se desvanecen cuando ambas ramas son controladas por el mismo partido. Bajo tal escenario (*gobierno unificado*) se espera una actividad marginal por parte del Congreso, pero no por sus debilidades constitucionales, sino porque el partido del presidente sirve como instrumento coordinador y unificador.

<sup>31</sup> Su análisis abarcó el periodo 1995-1999.

Lo anterior es válido siempre y cuando se cumplan dos condiciones: alta disciplina de los legisladores y que el presidente sea el líder indiscutible de su partido en el Congreso. Como ya indicamos, para el caso mexicano ambos supuestos han sido comprobados tanto a nivel federal como a nivel subnacional (Casar, 2013; Gutiérrez, 2013; López y Loza, 2003; Sleman, 2014). En el escenario opuesto, a la separación de poderes se le añade la separación de propósitos (*gobierno dividido*), es decir, cuando distintos partidos controlan ambas ramas. Esto propicia mayores oportunidades para activar el sistema de pesos y contrapesos, lo que se reflejará en una mayor actividad del Congreso en las políticas no sólo por la dificultad que tendrá el presidente para encontrar apoyo legislativo, sino por los motivos que tiene la oposición para imprimir su sello en ellas, a saber, un beneficio electoral.

Incluso con los matices mencionados por Morgenstern (2002a), es preciso subrayar que la idea de la conexión electoral (Mayhew, 1974) no puede ser aplicada de manera exacta al caso mexicano. Reiteramos: la prohibición de la reelección consecutiva impide que los legisladores tengan en mente esta meta. A lo anterior se añade la alta disciplina partidista y los recursos que tienen los líderes partidistas o funcionarios electos popularmente (gobernadores) para influir en la conducta de los legisladores. Aunque no hay una conexión electoral entre el legislador y el elector (ya que el primero está sujeto a su partido y el segundo no puede votar por el mismo legislador), teóricamente sí hay una conexión entre partido y elector. En términos de Benítez-Iturbe (2008), los políticos mexicanos sí son buscadores de la reelección para su partido político.

Por un lado, el partido en el gobierno busca obtener la victoria en las urnas y permanecer en el cargo por un periodo más. Por el otro, los partidos de oposición en el Congreso buscan obtener más escaños y, en el mejor de los casos, ganar la gubernatura.<sup>32</sup> Para

<sup>32</sup> Para Downs (1957), el objetivo de los partidos políticos es ganar elecciones.

lograrlo, los partidos pueden usar varias estrategias. En el tema específico de la política de gasto, la táctica más clara es influir en el presupuesto de egresos para favorecer a sus electores y obtener nuevos votos (Kiewet y McCubbins, 1985b). En suma, los partidos en cada poder tienen incentivos suficientes para participar en el proceso presupuestario e influir en él, lo cual es más probable que suceda en contextos de gobiernos divididos.

En lo que respecta a la organización interna del Congreso, si el partido del gobernador es el que tiene la mayoría, entonces tendrá una ventaja importante en los puestos clave, específicamente en las *comisiones dictaminadoras*. Dada la disciplina partidista, lo que se decida en la comisión dictaminadora será respaldado en automático por el pleno; por lo tanto, ambos mecanismos de cambio permanecerán inactivos. En síntesis, el partido, la comisión y el pleno actúan de manera homogénea y coordinada.

En contraparte, cuando la oposición tiene la mayoría (ya sea un solo partido o un conjunto de ellos), hay más oportunidad de que los mecanismos de cambio (especialmente la comisión dictaminadora) sean activados. Debido a los incentivos que tiene la oposición para diferenciarse de la política del gobierno, su presencia en las comisiones se reflejará en las enmiendas a las iniciativas del gobernador. Las decisiones tomadas en este órgano serán respaldadas por el pleno gracias a la disciplina que cada partido ejerce sobre sus respectivos integrantes.

Sin duda, existen diferencias importantes entre el Congreso de Estados Unidos y el de México. Entre ellas están los objetivos que persiguen los legisladores y el grado de independencia que tienen con respecto a su partido. Así, el legislador estadounidense se enfoca en la reelección y tiene un alto grado de autonomía de acción frente a su partido. En contraste, el legislador mexicano está imposibilitado para reelegirse de manera inmediata (al menos hasta la reforma política de 2014) y su acción está subordinada al partido (Nacif, 2002a, 2002b). Como ya indicamos, la teoría del cartel procedimental no descarta

la capacidad del partido para mantener la disciplina entre sus miembros. Por esta razón, en su análisis de la Cámara de Diputados, Nacif (2002a, 2002b) propuso un modelo de gobierno de partido centralizado (*centralized party government*), en el cual los legisladores tienen poca autonomía y es el partido político quien recompensa la disciplina y castiga a quienes no se ajustan a ella.

Los partidos mexicanos, a diferencia del caso estadounidense, tienen un papel más destacado en la toma de decisiones al interior del Congreso, lo cual no está en contradicción con el argumento de Cox y McCubbins. Pero ¿qué sucede en los casos en los que ningún partido tiene la mayoría? La evidencia ha demostrado que el monopolio y las ventajas del partido mayoritario se dispersan entre las demás fuerzas políticas (Béjar, 2001; Nacif, 2002a). La integración de los comités y los cargos se pluraliza. Sin embargo, cada partido mantiene el poder para determinar la integración de los comités y para controlar a sus integrantes.

Por último, añadimos los potenciales efectos de la configuración partidista vertical sobre la relación Ejecutivo-Legislativo subnacional. Aunque nos enfocamos en este nivel, difícilmente puede ser aislado de lo que sucede a nivel federal, especialmente cuando una buena parte de los ingresos estatales provienen de las transferencias federales. Además, una parte de las investigaciones ha encontrado que los gobiernos estatales tienen una conducta distinta en contextos de gobiernos divididos verticales. Por lo anterior, en nuestro argumento consideramos que, con este escenario partidista, el nivel de enmiendas al presupuesto será mayor en comparación con los gobiernos unificados verticales. Debido a que en el primer caso los gobernadores ejercen más presión para obtener recursos adicionales, las preferencias de gasto del Ejecutivo y del Legislativo podrán imprimirse en el presupuesto estatal, obteniendo un beneficio mutuo. Lo contrario se espera en los estados donde gobierna el partido del presidente, ya que, al no contar con recursos adicionales de la federación, los intentos del Congreso por realizar

modificaciones serán, en la medida de lo posible, obstaculizados por el gobernador.

Con lo anterior se completa el argumento teórico en el cual nos basamos. Por un lado, está la dimensión enfocada en la relación Ejecutivo-Legislativo; por el otro, se encuentra la dimensión centrada en la organización interna del Congreso, específicamente en los mecanismos de cambio legislativo y, por último, integramos la configuración partidista vertical. Sintetizando, las principales hipótesis a comprobar en nuestra investigación son las siguientes. Para el análisis cuantitativo:

- *H1. A mayor porcentaje de escaños del partido del gobernador, menor será el nivel de enmiendas al proyecto de presupuesto de egresos del gobernador.*
- *H2. Bajo escenarios de gobierno dividido, el Congreso hará enmiendas al proyecto de presupuesto de egresos del gobernador.*
- *H3. Bajo escenarios de gobierno unificado, el Congreso aprobará sin enmiendas el presupuesto de egresos del gobernador.*
- *H4. Con la presencia de gobiernos divididos verticales, se espera que el nivel de enmiendas sea mayor que bajo gobiernos unificados verticales.*

Para el análisis cualitativo:

- *HA. En gobiernos unificados, la comisión dictaminadora y el pleno serán instancias pasivas, aprobando sin cambios el presupuesto de egresos.*
- *HB. En el caso de los gobiernos divididos sólo la comisión dictaminadora será el mecanismo de cambio, ya que el pleno respaldará en automático sus decisiones.*

## CONCLUSIONES

La intervención del Poder Legislativo en el diseño de la política de gasto es una de sus facultades más antiguas. En los sistemas presidenciales contemporáneos, tanto el Legislativo como el Ejecutivo participan en su diseño. Sin embargo, la lectura general que predomina en los estudios nacionales y subnacionales consiste en caracterizar al Poder Legislativo como un órgano marginal en el diseño de las políticas. En contraparte, el Ejecutivo aparece como un actor con amplios poderes formales e informales que le permiten garantizar sus intereses.

No obstante, el grado de participación del Congreso en la *policy making* depende no sólo de los aspectos formales, sino también de los partidistas. Por una parte, se encuentran las facultades que la Constitución otorga al Ejecutivo y al Legislativo. Por la otra, está la capacidad del Ejecutivo para lograr el apoyo partidista en el Poder Legislativo. El tipo de relación entre ambas ramas se deriva de las características de las dos dimensiones. En el caso de los sistemas presidenciales, la separación formal de poderes adquiere fortaleza en función de la disociación de propósitos. En este sentido, bajo gobiernos unificados el partido del Ejecutivo funciona como un instrumento que conecta y coordina ambas ramas. Combinado con la disciplina partidista y el liderazgo sobre los legisladores, se favorece la postura del Ejecutivo. En contraparte, bajo gobiernos divididos, el Congreso (la oposición) cuenta con incentivos para distinguirse de la política del Ejecutivo; por lo tanto, participará en el diseño de las políticas enmendando las iniciativas.

Sin embargo, lo anterior sólo es una parte que da cuenta de la participación del Congreso en las políticas. El otro aspecto a considerar es la organización interna. El partido mayoritario dentro del Congreso tiene la capacidad para obtener una serie de beneficios: modificación de reglas, obtención de recursos, dominio en los órganos de gobierno y en las comisiones dictaminadoras más importantes, entre otros. Cuando este partido pertenece al Ejecutivo, tanto

la comisión dictaminadora como el pleno serán instancias pasivas que aprobarán en automático sus iniciativas. En contraparte, cuando el partido mayoritario es de la oposición o ningún partido tiene la mayoría, la comisión dictaminadora ejercerá su facultad para analizar y enmendar las iniciativas del Ejecutivo, decisión que será respaldada en automático por el pleno.

El partido en el gobierno y los partidos de la oposición en el Congreso buscan una ganancia electoral. El primero busca mantenerse en el cargo; los segundos tratan de aumentar el número de escaños y, en el mejor de los casos, obtener la gubernatura. Cada uno tiene incentivos para influir en las políticas, beneficiar a sus distritos o grupos de apoyo para cosechar más votos en las próximas elecciones.

Ya que México cuenta con un sistema federal, es posible que la relación Ejecutivo-Legislativo subnacional sea afectada por la interacción con el nivel nacional, específicamente con el Poder Ejecutivo. En efecto, se han demostrado diferencias entre gobiernos unificados verticales y gobiernos divididos verticales. Lo anterior se explica porque el presidente cuenta con los recursos y medios para garantizar un comportamiento disciplinado de los funcionarios estatales que pertenecen a su partido. En cambio, los gobernadores de oposición están fuera de tales controles partidistas. Suponiendo que éstos reciben más recursos federales, es posible que el gobierno dividido vertical afecte la estrategia del gobernador en el proceso de aprobación del presupuesto.

Consideramos que este marco teórico puede ser aplicado para entender la relación Ejecutivo-Legislativo y, específicamente, la conducta de los congresos estatales bajo diversos escenarios partidistas en un sistema federal. En concreto, las variables partidistas y sus efectos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto son las siguientes. En primer lugar, se encuentra la presencia del partido del gobernador en el Congreso. Los indicadores que se pueden utilizar son el porcentaje de escaños del partido del gobernador y el estatus del gobierno (dividido y unificado). En

ese sentido, a medida que disminuyen los escaños del partido del gobernador, se espera que las enmiendas al presupuesto tiendan a aumentar. Si se utiliza el indicador de gobierno dividido, se espera que bajo este escenario el Congreso realice más enmiendas al presupuesto en comparación con el gobierno unificado. En segundo lugar, se encuentra la presencia del gobierno dividido vertical. Como hemos indicado, se espera que en tales escenarios las enmiendas al presupuesto sean mayores que bajo gobiernos unificados verticales. En el capítulo siguiente se determinará el efecto de estas y otras hipótesis que compiten con las nuestras mediante un análisis estadístico.

Por último, con relación a la organización interna del Congreso, utilizaremos estudios de caso para destacar los mecanismos de cambio (comisiones y pleno) y la distribución partidista en los órganos clave. Se espera que el partido mayoritario predomine en las comisiones dictaminadoras del presupuesto, por lo que sus decisiones serán respaldadas en automático por el pleno. En escenarios de gobierno unificado, lo anterior significa que ni la comisión ni el pleno enmendarán el presupuesto. En contraparte, con gobiernos divididos la integración de las comisiones será plural, sin dominio de algún partido. Debido a los incentivos de los partidos de oposición para imprimir su sello en el presupuesto, durante el proceso de dictaminación se realizarán enmiendas, decisión que será respaldada por el pleno al momento de la votación.





## Los congresos subnacionales y la aprobación del presupuesto de egresos en México: 2001-2012

---

**La mayor parte de las investigaciones** sobre la relación Ejecutivo-Legislativo a nivel subnacional señala una asimetría de poder que favorece al gobernador, la cual se reproduce en el tema de la política de gasto. Sin embargo, hasta ahora no hay evidencia empírica suficiente que dé cuenta de la actividad de los congresos locales en el proceso de aprobación del presupuesto. En segundo lugar, derivado de esto, no se ha determinado qué tipo de variables podrían afectar la conducta del Congreso en el tema presupuestario. Por último, también desconocemos los motivos y el contexto en el que los diputados deciden enmendar el gasto.

Considerando lo anterior, el presente capítulo tiene cuatro objetivos: a) ofrecer evidencia empírica sobre el ejercicio de la función presupuestaria por parte de los congresos durante el periodo 2001-2012; b) proponer un indicador para medir las enmiendas al presupuesto de egresos; c) determinar las variables que podrían influir en la función presupuestaria, y d) destacar la opinión que tienen los diputados del proceso de análisis y aprobación.

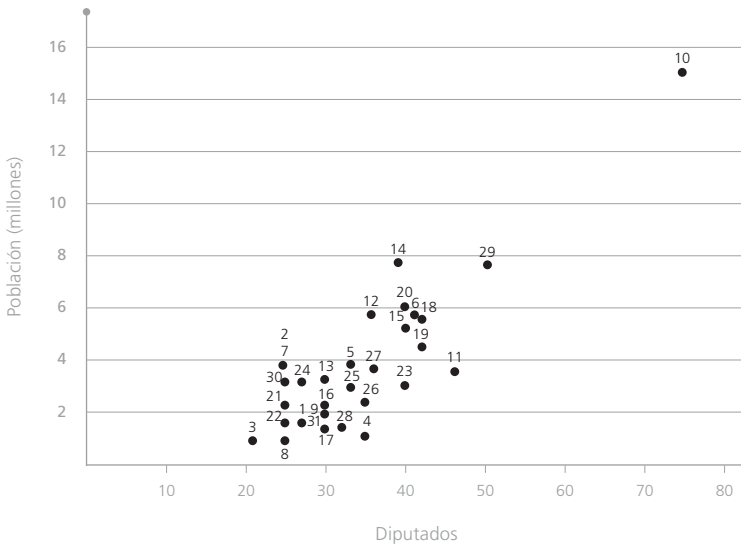
El capítulo se divide de la siguiente forma. En la primera sección, exponemos algunas características generales de los congresos y describimos la expansión de los gobiernos divididos desde 1989. En la segunda parte, abordamos el proceso de aprobación del presupuesto y exponemos las principales conclusiones de los estudios

al respecto. En la tercera, explicamos la propuesta de medición de la función presupuestaria y se muestra la evidencia empírica. En la cuarta, analizamos los datos e identificamos las variables políticas que inciden en el ejercicio de la función presupuestaria. En la quinta sección, nos enfocamos en las características de la participación de los diputados durante la aprobación del presupuesto. Cerramos el capítulo con las conclusiones y una serie de reflexiones.

## LOS CONGRESOS SUBNACIONALES **EN MÉXICO**

Las constituciones estatales reproducen el sistema de gobierno que existe en el nivel federal; sin embargo, con relación al Poder Legislativo, establecen un sistema unicameral en sus sistemas políticos, es decir, sólo existe una cámara legislativa. El tamaño de los congresos estatales varía en función de la población; en promedio, cuentan con 34.5 integrantes. Los Congresos compuestos por 25 legisladores son los que predominan en el país, por ejemplo, Baja California, Coahuila, Colima, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán. Siguen aquéllos con 30 integrantes: Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Zacatecas. El Congreso más grande es el del Estado de México, con 75; en contraparte, el más pequeño es el de Baja California Sur, con 21. En la gráfica 1 ilustramos la relación positiva que existe entre la población de cada estado y el tamaño de su respectivo Poder Legislativo.

**GRÁFICA 1.** Relación entre población y tamaño del Congreso

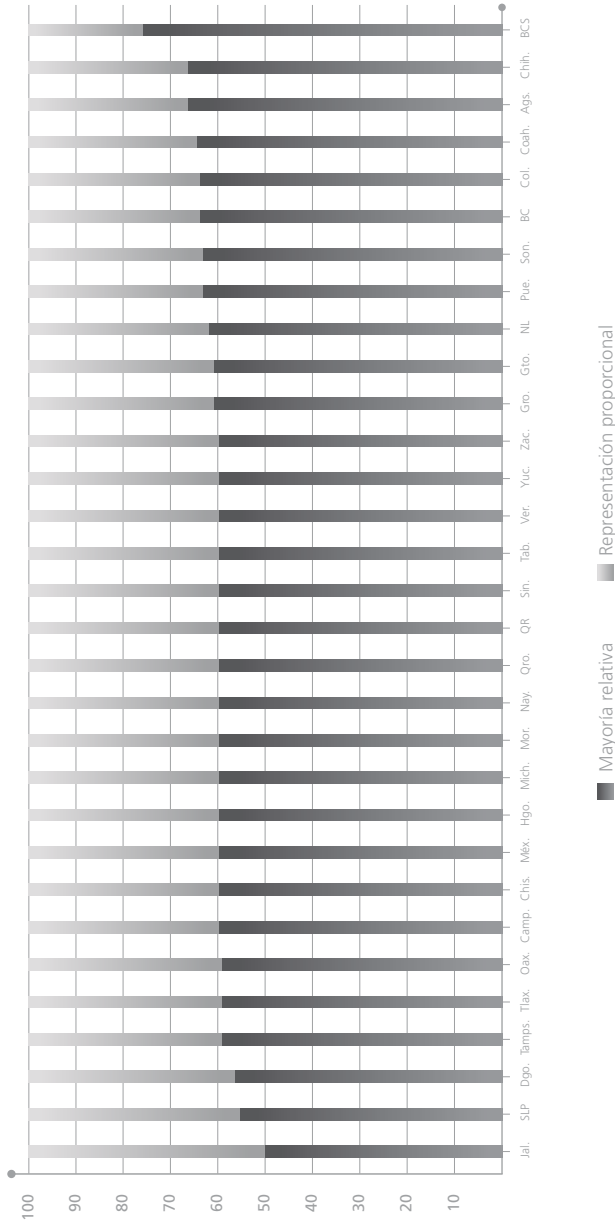


1. Ags. 2. BC. 3. BCS. 4. Camp. 5. Chih. 6. Chis. 7. Coah. 8. Col. 9. Dgo. 10. Méx. 11. Gro. 12. Gto. 13. Hgo. 14. Jal. 15. Mich. 16. Mor. 17. Nay. 18. NL. 19. Oax. 20. Pue. 21. Qro. 22. QR. 23. Sin. 24. SLP. 25 Son. 26. Tab. 27. Tamps. 28. Tlax. 29. Ver. 30. Yuc. 31. Zac.

Fuente. Elaboración propia con base en solicitudes de información a los congresos y al Inegi.

A lo anterior hay que añadir la variación que existe en el porcentaje de los diputados electos por el principio de mayoría relativa y los de representación proporcional. Recordemos que a nivel federal 60 % (300) de los diputados son electos por el principio de mayoría relativa (MR) y el resto (200) por el principio de representación proporcional (RP). En el caso de los congresos estatales, en promedio, 61 % de los diputados son electos por MR y el resto por RP. Como se observa en la gráfica 2, en Jalisco la mitad de los diputados se elige por cada principio. En contraste, en el Congreso de Baja California Sur, 76 % de los diputados se elige por el principio de MR. En la mayor parte de los congresos (15), 60 % de los diputados son electos por MR y el resto por RP (Ríos, 2010b).

**GRÁFICA 2.** Porcentaje de diputados electos por mayoría relativa y representación proporcional



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Ríos (2010a).

Al igual que a nivel federal, el cargo de legislador tiene una duración de tres años. Hasta la reforma política de 2014, los diputados no podían ser reelectos para el periodo inmediato. Actualmente, un diputado federal puede reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos. Haciendo una revisión de la legislación estatal, se observa que la mayoría de los estados también permite la reelección por cuatro periodos. En el lado opuesto, hay siete entidades que permiten la reelección por únicamente un periodo más: Chihuahua, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas. Por último, en Aguascalientes y Morelos se permite por dos y tres periodos respectivamente. Con relación a los requisitos de la reelección, en la mayoría se establece que el funcionario electo debe ser postulado por el mismo partido o por alguno de la coalición integrante; en caso contrario, deberá haber renunciado a su militancia a la mitad del periodo en el cargo.

Cualquier congreso necesita recursos económicos para llevar a cabo sus funciones. De hecho, en los índices sobre profesionalización legislativa, entre otros aspectos, se considera que el salario de los legisladores debe ser suficiente para evitar que se dediquen a otras actividades (Squire, 1992). El tamaño del presupuesto de los congresos puede ser un indicador de lo anterior. Su medición como porcentaje del presupuesto de egresos estatal muestra variaciones. Por ejemplo, el presupuesto promedio del Congreso de Baja California para el periodo 2000-2015 representó 1.1 % del presupuesto total del estado, con un mínimo de 0.7 % en 2007 y un máximo de 2.2 % en 2015. En Campeche, el promedio para el mismo periodo fue de 1.2 %, con un mínimo de 1 % y un máximo de 1.3 % en 2006. Uno de los congresos con menor presupuesto es el de Chiapas, el cual fue de 0.5 % entre 2009 y 2015. En una situación similar se encuentra el Congreso hidalguense, que entre 2007 y 2015 obtuvo 0.7 % en promedio.

Esta breve descripción muestra que, así como los estados son diferentes en varios aspectos, los congresos también muestran distin-

ciones entre sí.<sup>33</sup> Es en este contexto en el que se han experimentado diversos cambios partidistas en los últimos 25 años. En el siguiente apartado damos cuenta de este fenómeno a partir de 1989.

## La expansión de los gobiernos divididos

El término *estatus de gobierno* se refiere al apoyo partidista que tiene el Ejecutivo en el Congreso, específicamente si su partido cuenta o no con la mayoría (Cheibub, 2007). El concepto de gobierno dividido hace referencia a la situación en la que el Ejecutivo no cuenta con la mayoría absoluta en el Congreso (50 % más uno de los escaños) (Colomer, 2007; Lujambio, 1996, 2002). En caso contrario, se trata de un gobierno unificado.

Aunque el fenómeno del gobierno dividido en México adquirió importancia cuando el presidente perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997, a nivel subnacional varios estados ya habían vivido el fenómeno. En efecto, en 1989 los estados de Baja California y Michoacán fueron los primeros en experimentar el gobierno dividido en un contexto nacional todavía considerado como autoritario.<sup>34</sup> Guanajuato fue el tercer estado; sin embargo, esto fue producto de los conflictos que se derivaron de las eleccio-

<sup>33</sup> Para una descripción de los congresos estatales en éstas y otras variables, véase Ríos (2010a).

<sup>34</sup> Las discusiones sobre el inicio y fin de la transición democrática no han llegado a un acuerdo. Por ejemplo, véanse Aguayo (2010), Aziz (2003), Cansino (2000), Crespo (1999), Labastida y López (2004), Merino (2003) y Middlebrook (1994). Sobre la expansión de los gobiernos divididos a nivel estatal, véanse Lujambio y Vives (2000) y Lujambio (1996, 2002).

nes para gobernador en el año de 1991.<sup>35</sup> El cuarto estado fue Baja California Sur, en 1993. Posteriormente, en 1995 los gobernadores de Aguascalientes y Chihuahua perderían la mayoría absoluta. En 1996 tocó el turno al Estado de México. En el año siguiente un número importante de estados se sumó: Coahuila, Colima, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. Para finales de esa década, se añadieron Durango, Jalisco, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas.

Distinguir entre gobiernos unificados y divididos parece una tarea simple, pero la existencia de coaliciones partidistas que ganan la gubernatura la hace menos sencilla. Es decir, cuando un candidato gana la gubernatura mediante un solo partido es fácil distinguir cuántos escaños tiene en el Congreso. En cambio, cuando el candidato ganador se apoya en una alianza electoral, surgen varias dudas al momento de clasificar: ¿se deben considerar los escaños de un solo partido o la suma de los partidos integrantes de la coalición?; si se elige clasificar con un solo partido, ¿cuál se debe seleccionar? Autores como Mainwaring (2002) y Reynoso (2010) han optado, cuando hay estas coaliciones, por tomar en cuenta al partido con el mayor número de escaños. La decisión se justifica porque, como señala Méndez (2012), no se trata de coaliciones de gobierno, sino sólo de coaliciones electorales que no tienen ningún compromiso posterior a los comicios. Saber si esto es así requiere de evidencia, lo cual queda más allá del objetivo de esta investigación. Sin em-

<sup>35</sup> Más que producto de elecciones libres, limpias y competitivas, la alternancia en el gobierno del estado de Guanajuato fue producto de una negociación política entre el PAN y el gobierno federal, debido al cuestionamiento del proceso electoral de 1991. En efecto, la alternancia tomó la forma de un gobierno interino a cargo de Carlos Medina Plascencia, para el periodo 1991-1995. Los resultados de las elecciones extraordinarias para gobernador de 1995 dieron la victoria a Vicente Fox Quesada. Desde entonces, el PAN se ha mantenido en el gobierno estatal.

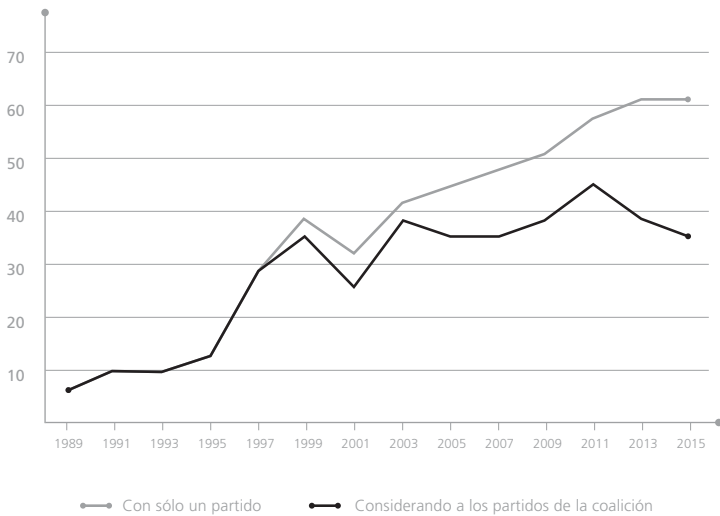
bargo, utilizamos dos formas para contar el porcentaje de escaños y clasificar a los gobiernos divididos *en caso de que existan coaliciones partidistas electorales* que hayan ganado la gubernatura: a) contar sólo al partido político con el mayor porcentaje de escaños de la coalición, y b) considerar los escaños de todos los partidos que formaron parte de la coalición electoral.

Utilizando ambos criterios, en la gráfica 3 se expone de manera trianual el porcentaje de estados que se han encontrado bajo gobiernos divididos. Con el criterio a, en la década de los 90 del siglo pasado, se observa una primera ola de este escenario partidista, la cual llegó, en 1999, a 45.2 % de los estados. A partir del año 2001 se observa una segunda ola, aunque con un crecimiento más tenue. En 2009, 51.6 % de los gobiernos no contaba con la mayoría absoluta. En los años 2013 y 2015 se logró alcanzar 61.3 %, el máximo porcentaje. Desde 1989, 94 % (29) de los estados ha contado con gobierno dividido en al menos una legislatura.

Con el criterio b, hasta 1997 la tendencia es la misma; sin embargo, el aumento de las victorias de las coaliciones electorales implica que el número de gobiernos divididos sea menor, ya que, al sumar los escaños de todos los partidos de la coalición, se supera el umbral de 50 %. Mencionamos algunos ejemplos recientes para dar claridad a lo anterior. En las elecciones de 2015, la coalición del PRI y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) ganó la gubernatura de Campeche. Cuando nos enfocamos en la integración del Congreso (LXII Legislatura), se observa que sólo el PRI obtuvo 43 % de los escaños, por lo que se trataría de un gobierno dividido. No obstante, cuando sumamos los escaños del PRI y del PVEM, la cifra sube a 51 %, es decir, un gobierno unificado. Otro caso es Colima, en donde la coalición PRI-Partido Nueva Alianza (Panal) ganó la gubernatura en las elecciones de 2009. En la LVII Legislatura, el PRI obtuvo 40 % de los escaños, pero la cifra sube a 52 % cuando se añaden los escaños del Panal.



**GRÁFICA 3.** Porcentaje de estados con gobiernos divididos, 1989-2015



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información a los congresos locales.

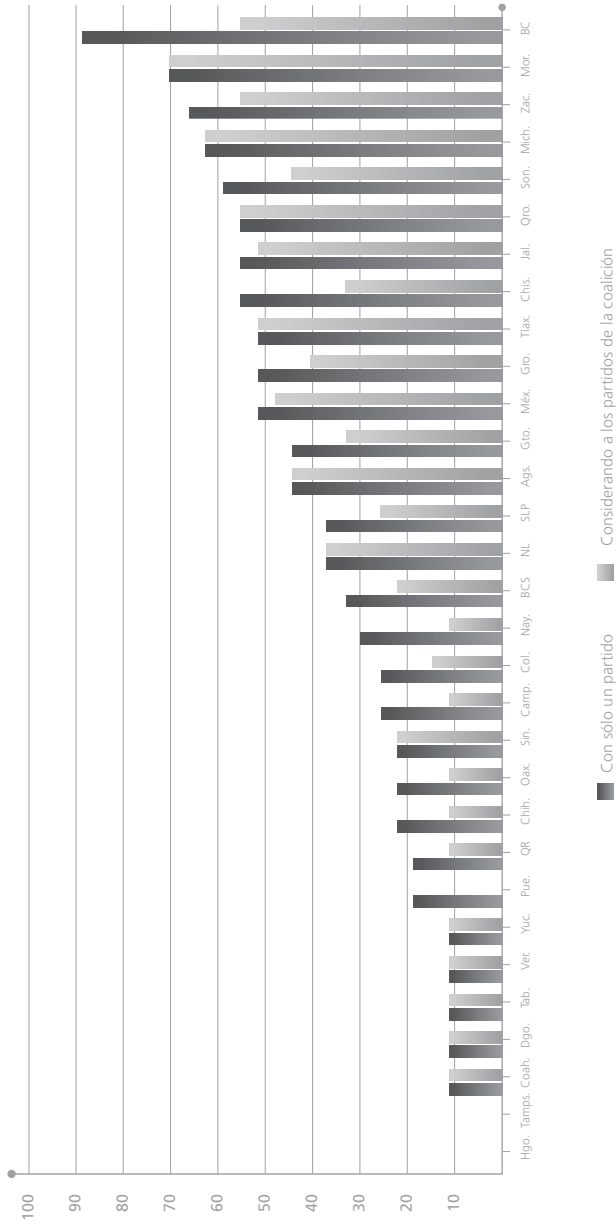
En la gráfica 4 se muestra el porcentaje de tiempo bajo gobierno dividido por estado durante el periodo 1989-2015. Utilizando el criterio a, el tiempo que han permanecido los estados bajo gobierno dividido ha sido de 35.7 % en promedio. Con ningún año bajo gobierno dividido destacan dos entidades: Hidalgo y Tamaulipas. El primero es uno de los estados que hasta la fecha no ha tenido alternancia en el gobierno, ya que en las elecciones de junio de 2016 el PRI nuevamente ganó la gubernatura. El segundo conoció recientemente la alternancia, pues en 2016 el PAN ganó. Los valores máximos se encuentran en los estados de Zacatecas, Morelia y Baja

California, con 66.7, 70.4 y 88.9 % del tiempo bajo gobiernos divididos, respectivamente.<sup>36</sup>

Con el criterio *b*, el promedio de tiempo bajo gobiernos divididos se reduce a 28.4 %. Con ningún año en este escenario, además de Hidalgo y Tamaulipas, se añade Puebla, en el que el uso de coaliciones electorales le ha permitido al gobernador en turno superar 50 % de los escaños.

<sup>36</sup> Los cálculos se realizaron de la siguiente forma: se contaron los años bajo gobierno dividido (*n*) entre 1989 y 2015 para el estado *i*; posteriormente, esta cantidad se dividió entre 27, que es el número de años del periodo indicado:  $(n / 27) * 100$ .

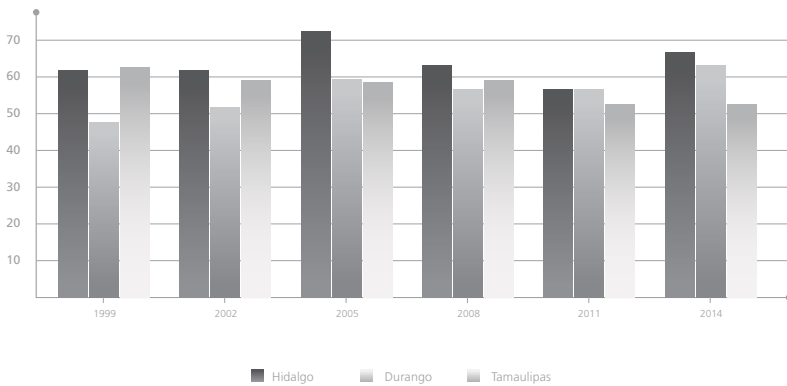
**GRÁFICA 4.** Porcentaje de tiempo bajo gobierno dividido, 1989-2015



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información a los congresos locales.

Por cuestiones de claridad, en las siguientes gráficas mostramos sólo el porcentaje de escaños del partido del gobernador usando el criterio a. La intención es dar cuenta del estatus del gobierno a lo largo del tiempo entre diferentes estados. En la gráfica 5 se muestran algunos de los casos que han contado con el menor tiempo bajo gobierno dividido, como Hidalgo, Durango y Tamaulipas, cuyos gobernadores generalmente han logrado más de 50 % de los escaños (la excepción es Durango en 1999).

**GRÁFICA 5.** Porcentaje de escaños del partido en el gobierno: Hidalgo, Durango y Tamaulipas

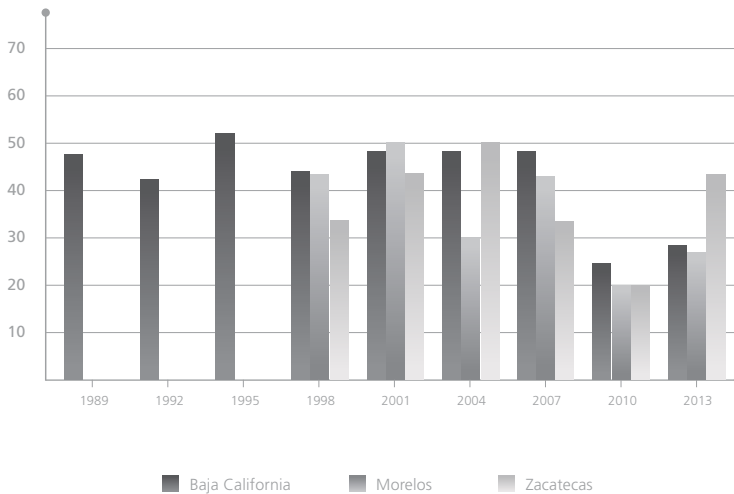


Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información a los congresos locales.

En la gráfica 6 se muestran los casos opuestos. En Baja California, desde 1989 los gobiernos panistas no han contado con la mayoría absoluta 88.9 % del tiempo. Únicamente en la XV Legislatura (1995-1998) el partido en el gobierno obtuvo 52 % de los escaños. También se ubican Morelos y Zacatecas. El primero con gobierno dividido en 70.5 % del tiempo (1997-2015), el cual ha abarcado las

dos administraciones panistas (2000-2006, 2006-2012) y la última a cargo de la coalición PRD, Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) (2012-2018). Por su parte, Zacatecas registra 66.7 % del tiempo sin mayoría absoluta, el cual coincide con las dos administraciones del PRD (1998-2004, 2004-2010) y la última a cargo de la coalición PRI-PVEM-PANAL (2010-2016).

**GRÁFICA 6.** Porcentaje de escaños del partido en el gobierno: Baja California, Morelos y Zacatecas



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información a los congresos locales.

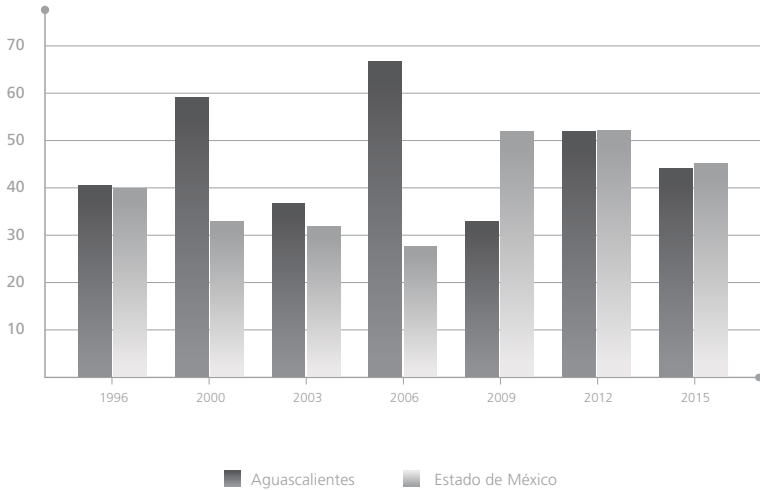
También hay casos que han oscilado de manera constante entre los estatus de gobierno, es decir, han pasado de gobiernos unificados a gobiernos divididos y viceversa. Por ejemplo, Aguascalientes registra 44.4 % del tiempo bajo gobiernos divididos. En la segunda mitad del último gobierno priista, el gobernador perdió la mayoría

absoluta (1995-1998). Posteriormente, el primer gobierno panista logró obtener la mayoría absoluta en la LVII Legislatura (1998-2001), sin embargo, no pudo mantenerla en las elecciones intermedias. El segundo gobierno panista inició con mayoría absoluta en sus primeros tres años (2004-2007), pero la perdió en las elecciones intermedias. Después de las dos administraciones panistas, el PRI ganó la gubernatura en 2010. El cambio de partido no rompería con el patrón previo. En efecto, el gobierno sólo obtuvo la mayoría absoluta en la primera mitad de su periodo y la perdió en la siguiente.

El otro caso es el Estado de México, aunque el cambio en el estatus de gobierno es más lento. El promedio de tiempo bajo gobierno dividido ha sido de 51.9 %. El periodo de gobierno dividido inició en 1996, en la segunda mitad del gobierno de Emilio Chuayffet.<sup>37</sup> Esta situación persistió hasta 2009, al término de la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto. En la segunda mitad, el partido del gobernador obtuvo la mayoría absoluta, en la LVII Legislatura (2009-2012). El estatus se mantendría en la primera parte del siguiente gobierno priista, a cargo de Eruviel Ávila Villegas (2011-2017); no obstante, el gobierno dividido regresaría en la LIX Legislatura (2015-2018). En la gráfica 7 se aprecia lo descrito.

<sup>37</sup> En realidad, Chuayffet sólo ejerció el cargo por dos años, ya que fue nombrado secretario de Gobernación por el presidente Ernesto Zedillo. En consecuencia, el Congreso local designó como gobernador a César Camacho Quiroz para el periodo 1995-1999.

**GRÁFICA 7.** Porcentaje de escaños del partido en el gobierno: Aguascalientes y Estado de México, 1996-2015



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información a los congresos locales.

En resumen, se observa que los gobiernos divididos son un fenómeno común en los estados. En algunos casos, el estatus varía de manera constante; en otros, los cambios son más lentos, o incluso, en el extremo, no han existido. En la siguiente sección exponemos algunos de los estudios que se han encargado de analizar el efecto del gobierno dividido sobre la conducta del congreso en el tema presupuestario.

## LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO Y LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA SUBNACIONAL

La variación del estatus del gobierno puede tener efectos importantes sobre la relación Ejecutivo-Legislativo, incluso bajo un mismo diseño constitucional. Algunos estudios han destacado que el Poder Ejecutivo mexicano, en términos de sus *facultades legislativas*, es uno de los más débiles de América Latina, junto con Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (Shugart y Haggard, 2001; Shugart y Mainwaring, 2002). Los presidentes más fuertes son los de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador.

El amplio poder que concentró el presidente mexicano durante el régimen autoritario se derivó tanto de aspectos institucionales como políticos. En los primeros se encuentran las leyes electorales no competitivas y la no reelección de los legisladores (Casar, 1996, 1999; Cosío, 1972). En los segundos destacan tres condiciones: el gobierno unificado, el liderazgo del presidente sobre su partido y la disciplina partidista (Cosío, 1972; Weldon, 2002b, 2002c).<sup>38</sup> En este contexto, el Poder Legislativo desempeñó generalmente un papel marginal en la política nacional y estuvo subordinado a los dictados del Ejecutivo.

No obstante, en 1997 el partido del presidente perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Para algunos estudiosos, la consecuencia de este cambio ha sido la activación de las facultades del Poder Legislativo, por ejemplo, la legislativa y la presupuestaria (Alvarado, 2009; Béjar, 2004, 2010; Carpio, 2010; Casar, 1999, 2008, 2013; Nacif, 2004, 2010; Puente, 2011a; Sour, 2006; Ugal-

<sup>38</sup> Carpizo (1978) señaló 11 aspectos que permitieron el predominio del presidente, entre los cuales ya había destacado la jefatura del presidente sobre el partido y el debilitamiento del poder legislativo (derivado de la amplia mayoría que poseía su partido político).



de, 2014). Otros, en cambio, han destacado la debilidad del Ejecutivo derivada del desequilibrio formal entre ambos poderes (Hernández, 2010, 2013). Así, el Ejecutivo “carece de facultades esenciales frente al Congreso, mientras que éste no sólo puede legislar con libertad sino también superar y controlar al Ejecutivo” (Hernández, 2010, p. 453).<sup>39</sup> Además, aunque el presidente tiene la facultad exclusiva para presentar el presupuesto de egresos, “la Cámara de Diputados puede hacerle modificaciones sustantivas” (Hernández, 2010, p. 454).

Lo anterior nos lleva al siguiente razonamiento: si en términos formales el Ejecutivo es más débil que el Legislativo (incluyendo el aspecto presupuestario) y si las constituciones subnacionales son una reproducción de la Constitución federal, entonces los gobernadores deberían ser más débiles que los congresos. Sin embargo, una parte de las investigaciones señala todo lo contrario, incluyendo el aspecto presupuestario (Alvarado, 1996; Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014; Sleman y López, 2013).<sup>40</sup> Por otro lado, se ha destacado que los congresos locales padecen deficiencias institucionales tanto en términos generales (Nava, 2004; Lujambio, 2004; Pérez, 2009)<sup>41</sup> como en su capacidad para influir en el presupuesto (Puente, 2011a). Son pocas las investigaciones que consideran que los congresos locales han adquirido mayor autonomía e independencia frente a los gobernadores (Beer, 2000, 2001; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004).

<sup>39</sup> Carpizo (1978) señaló 11 aspectos que permitieron el predominio del presidente, entre los cuales ya había destacado la jefatura del presidente sobre el partido y el debilitamiento del poder legislativo (derivado de la amplia mayoría que poseía su partido político).

<sup>40</sup> Una excepción a esta postura es Ríos (2010a).

<sup>41</sup> Otra cuestión relacionada con su institucionalización es la heterogeneidad en el acceso a la información en los congresos estatales (Nacif, Hernández y Egren, 2007; Puente, 2011b).

Dado lo anterior, veamos en qué consiste el proceso presupuestario hasta la fase de aprobación.<sup>42</sup>

Al ser una reproducción de la Constitución federal, las constituciones estatales establecen un procedimiento similar en la aprobación del presupuesto. Por lo anterior, podemos mencionar el proceso federal para tener una idea general. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el documento jurídico y financiero en el que se determina el monto y destino de los recursos económicos del gobierno federal durante un año (año fiscal). La elaboración del proyecto está a cargo del Ejecutivo (art. 74, fracción IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]), específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El Ejecutivo debe enviar su iniciativa de gasto a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre y cuando inicia una nueva administración lo puede hacer hasta el 15 de noviembre.

La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva para su aprobación, previo examen, análisis y, en su caso, modificación (art. 74, CPEUM).<sup>43</sup> Sin embargo, la facultad para hacer modificaciones tiene ciertos límites. Por ejemplo, la Cámara de Diputados no puede cambiar la estructura programática que el Ejecutivo somete al Congreso en el mes de junio, y no puede negar el financiamiento de gastos que el Ejecutivo está obligado a hacer legal o constitucionalmente, como las transferencias federales y el gasto en fondos y programas sociales (OCDE, 2009). La fecha límite de aprobación es el 15 de noviembre (art. 42, fracción V, Ley Federal de Presupuesto y Res-

<sup>42</sup> Como ya indicamos, el proceso presupuestario se integra por cuatro fases: elaboración, aprobación, ejecución y control (Nacif, 2005). Nuestra investigación se concentra en la etapa de aprobación.

<sup>43</sup> En este sentido, hablamos de la *función presupuestaria* del Poder Legislativo (Puente, 2011a).

ponsabilidad Hacendaria [LFPRH]). Una vez aprobado, se devuelve al Ejecutivo para su publicación.<sup>44</sup>

Este proceso general se reproduce en las constituciones estatales, pero es posible identificar ciertas particularidades. En efecto, los gobernadores tienen la facultad exclusiva para elaborar el presupuesto de egresos de sus respectivos estados. No obstante, en algunos casos se han establecido mecanismos para cuando no se envía la iniciativa de gasto. En Morelos, el artículo 32 de la Constitución establece que la falta de presentación de la iniciativa de presupuesto tendrá “como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente”. Además, si la falta persiste para un nuevo ejercicio fiscal, “el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación ... del Decreto de Presupuesto de Egresos”. En caso de que el Ejecutivo se niegue a publicarlo, “se ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Poder Legislativo y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado de Morelos”. En Nayarit, la Constitución expresa que en “caso de que por cualquier motivo se omita en forma tácita la presentación de algunas de las iniciativas a que alude el párrafo anterior [presupuesto de egresos], servirán como iniciativas la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos vigente” (art. 38, B). Por último, la Constitución de Tamaulipas establece que, cuando el presupuesto haya sido desechado por el Congreso, el Ejecutivo puede presentar una nueva iniciativa, pero, si no se for-

<sup>44</sup> Es preciso señalar que, en 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que el presidente de la república sí tiene la facultad para hacer observaciones (veto) al decreto aprobado por la Cámara de Diputados, el cual sólo puede ser superado con el voto de las dos terceras partes de los diputados. Anteriormente se consideraba que el Ejecutivo no podía vetar el presupuesto, aunque en la práctica ya había ocurrido.

mula a tiempo (a más tardar el 31 de diciembre), “corresponde a las comisiones del Congreso con competencia en estas materias la presentación de una propuesta susceptible de ser conocida y votada por el Pleno del Congreso” (art. 71).

A pesar de que todos los congresos tienen la facultad para aprobar el presupuesto, no todas las constituciones establecen de manera explícita la facultad para modificarlo. La mayoría de ellas utiliza expresiones como *aprobar, analizar, discutir, examinar, expedir, determinar*, etcétera. Este detalle, como se verá más adelante, no ha sido obstáculo para que los congresos modifiquen el presupuesto. Las constituciones que utilizan el término *modificar* son las de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala.

Una vez aprobado, el presupuesto se envía al Ejecutivo para que lo publique o, en su caso, haga observaciones (veto). Todos los gobernadores cuentan con poder de veto.<sup>45</sup> En 28 estados, la Constitución establece explícitamente que puede ser superado con un voto de las dos terceras partes de los miembros *presentes* o de los miembros *integrantes* del Congreso. En Chiapas y Nayarit, sólo se indica un voto de la *mayoría* de los integrantes. En el primer caso, el artículo 35 constitucional expresa que el decreto o ley vetado será “discutido de nuevo ... y si fuese confirmado en sus términos originales, por la mayoría de los integrantes del Congreso, pasará al Ejecutivo para su promulgación”. En el segundo, la Constitución determina que si “la ley o el decreto son confirmados por el voto de la mayoría de diputados integrantes del Congreso, será reenviado al Ejecutivo para su inmediata promulgación y publicación” (art. 55). En los dos casos restantes, Guerrero y Yucatán, el tipo de mayoría

<sup>45</sup> El primer veto al presupuesto por parte del gobernador en contextos de gobiernos divididos sucedió en Chihuahua, en el año fiscal de 1997 (Aziz, 2002).

no se señala explícitamente, aunque en otro tipo de decisiones se exigen las dos terceras partes del total de los integrantes.

En caso de que el presupuesto no sea aprobado antes de la fecha límite (a menudo el último día del año fiscal), la solución (reconducción presupuestaria) que establece la mayoría de las constituciones es aplicar el del año inmediato anterior.<sup>46</sup> Sólo en los estados de Aguascalientes, Estado de México y Tamaulipas, se aplica la propuesta original del Ejecutivo. Es pertinente mencionar los casos de Oaxaca y Puebla. En el primero, aunque se aplica el presupuesto del año inmediato anterior, la Constitución le permite al gobernador hacer ciertos ajustes: “respecto al Presupuesto de Egresos [el Ejecutivo] podrá hacer los ajustes que se requieran atendiendo a las necesidades del Estado ... sin afectar los presupuestos del Poder Judicial y de los organismos constitucionales autónomos” (art. 53, fracción vii). Por su parte, en Puebla el Congreso “en la legislación secundaria, establecerá las obligaciones del Poder Ejecutivo para garantizar la generalidad, permanencia y continuidad de los servicios públicos, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, los derechos de terceros, y evitar generar cargas financieras al Estado” (art. 50, fracción iii).

En suma, el proceso de aprobación del presupuesto subnacional, incluyendo las particularidades mencionadas, no muestra un Ejecutivo poderoso ni un Legislativo sin facultades para incidir. Sin embargo, algunos estudios recientes sobre la relación formal Ejecutivo-Legislativo han concluido lo contrario. Por ejemplo, Sleman (2012, 2014) considera que facultades como la propuesta exclusiva

<sup>46</sup> Para un análisis más detallado sobre la reconducción presupuestal, véanse Sleman y López (2013), y Sleman (2014). Para 1997, sólo seis constituciones estatales establecían la reconducción presupuestal: Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Quintana Roo y Sinaloa (Aziz, 2002).

del presupuesto en manos del gobernador, la reconducción presupuestal y el poder de veto lo hacen dominante frente al Congreso. Sobre el primer aspecto, la facultad exclusiva no da ventaja al Ejecutivo, ya que pasa por la aprobación de los congresos, quienes pueden modificarlo dentro de ciertos límites. Además, es un elemento característico de los pesos y contrapesos de los sistemas presidenciales. Como señala Lujambio, el Ejecutivo “monopoliza la presentación del proyecto de presupuesto, pero, a la vez, *tiene forzosamente que ser presentado* anualmente y *puede ser enmendado* por el Legislativo, de modo que ahí no hay ventaja significativa para el presidente” (cursivas en el original, 2013, p. 276).

Con relación a la reconducción presupuestal, sólo en tres estados se favorece la propuesta del gobernador; en los demás se aplica el presupuesto vigente del año inmediato anterior. En todo caso, determinar si esta solución favorece al gobernador implica considerar otros aspectos, por ejemplo, las características del gasto anterior. Por último, el veto sí podría ser un instrumento a favor del Ejecutivo, ya que al aplicarlo impide que el Congreso influya en el contenido del gasto.

No obstante, esta decisión se puede conectar con la reconducción presupuestal. Si el gobernador aplica el veto y el Congreso no es capaz de superarlo ni de aprobar el presupuesto antes de la fecha límite, se activará la reconducción presupuestal (la cual beneficia al gobernador sólo en tres casos). Además, en este aspecto, Ríos (2010a) expone que la fortaleza del veto no es la misma entre los estados: es débil en los que se requiere una mayoría de dos tercios de los *miembros presentes* o una mayoría simple, en comparación con los que requieren dos tercios de los *miembros integrantes*. En su investigación, para la versión 2009 de las constituciones estatales, 15 estados se ubicaron en la primera situación. Por lo tanto, el veto *per se* no es un instrumento poderoso, sino que es preciso considerar la composición partidista del Congreso.

En el caso de los congresos, el estudio de Puente (2011a) concluye que éstos son débiles en términos institucionales y organizacionales para incidir en el gasto. El índice que utiliza adquiere valores de cero a 100, a mayor valor, mayor capacidad institucional de la Legislatura para definir el gasto público. El índice considera importante que la Constitución o la ley secundaria exprese claramente que el Congreso puede modificar el gasto. Además, el estudio abarca aspectos posteriores a la aprobación, por ejemplo, si el Ejecutivo tiene la facultad para hacer modificaciones durante la implementación del presupuesto. El promedio que obtuvieron los congresos estatales fue de 30; sólo Tlaxcala y la Ciudad de México se localizaron por arriba de esta cifra. Entre las principales debilidades destacan el poco tiempo para analizar el presupuesto y su escasa capacidad técnica.

En un estudio posterior, Sleman (2014) muestra que, en promedio, los congresos cuentan formalmente con 44 días para el escrutinio del presupuesto, con un mínimo de 14 días en Querétaro y un máximo de 122 días en Chiapas. Otras investigaciones más generales también destacan la debilidad institucional de los congresos locales (Lujambio, 2004; Nava, 2004; Pérez, 2009). En la etapa posterior a la aprobación del presupuesto (la supervisión del gasto del Ejecutivo), Ríos (2010a) subraya que los congresos sí tienen facultades constitucionales para supervisar a las burocracias estatales, pero carecen de los recursos (económicos y técnicos) suficientes.

En síntesis, consideramos que las constituciones estatales establecen un sistema de pesos y contrapesos que impide que un poder prevalezca sobre el otro, al menos en lo que respecta a la aprobación del presupuesto de egresos. Conocer qué tan bien funciona este sistema implica considerar la dimensión partidista y el ejercicio de la facultad presupuestaria de los congresos. Esta tarea la realizamos en la siguiente sección.

## PROPUESTA DE **MEDICIÓN**

¿Cómo medir las enmiendas al presupuesto de egresos? Las investigaciones sobre la aprobación del presupuesto a nivel federal han propuesto y aplicado diversas formas. Díaz-Cayeros y Magaloni (1998) señalan que el poder presidencial y el grado de influencia legislativa sobre el presupuesto se pueden medir contrastando las asignaciones de cada ramo presupuestal del proyecto y lo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Su indicador, denominado *influencia legislativa*, se obtiene dividiendo el monto reportado en el *Diario Oficial de la Federación* entre el monto de la iniciativa del presupuesto. Si el cociente es de 1, se entenderá que no hubo modificación.

La mayoría de las investigaciones ha utilizado los siguientes indicadores: el porcentaje de los recursos modificados respecto a cada ramo y respecto al presupuesto total, el número de artículos enmendados, los recursos etiquetados, asignaciones, vetos, etcétera (Carpio, 2010; Puente, 2011a; Sour, 2006; Ugalde, 2014; Weldon, 2002b).

En lo que respecta a los presupuestos subnacionales, se ubican dos propuestas de medición. En la primera, Patrón (2015) obtuvo la diferencia de los montos entre la iniciativa del presupuesto y el decreto publicado. Sin embargo, su estudio se enfocó solamente en Aguascalientes, Ciudad de México, Guanajuato, Sonora y Veracruz, durante el periodo 2006-2012. En la segunda propuesta, Sleman (2014) utilizó dos preguntas de la *Encuesta a expertos en política estatal* (Eepemex).<sup>47</sup> Aunque su investigación abarca todos los congresos, analiza sólo seis años de cada estado y se basa en fuentes indirectas de información, como la opinión de los expertos. El análisis

<sup>47</sup> Elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.



se aplicó a un periodo de gobierno en cada entidad; por lo tanto, los años evaluados difieren entre estados.<sup>48</sup> A partir de las preguntas, la autora elaboró una variable ordinal: poder alto de la Legislatura, cuando se modifican sustancialmente tres o más presupuestos; poder medio, cuando se modifican uno o dos presupuestos, y poder bajo, cuando no hay enmiendas. La encuesta consideró como sustanciales “las modificaciones realizadas a los proyectos de egresos del gobernador o jefe del gobierno que representaron alrededor de 25 % o más del gasto modificable (exceptuando el gasto corriente y el servicio de la deuda gubernamental, pero incluyendo las decisiones de contrastar [sic] nueva deuda)” (Sleman, 2014, p. 40).

Sin restar mérito a estas mediciones, consideramos que es posible mejorarlas. En primer lugar, no se pueden aplicar de manera mecánica a los presupuestos subnacionales. La razón principal es que los ingresos de los estados dependen de manera considerable de las transferencias federales (Chávez y Hernández, 2012; Díaz-Cayeros, 2004; Pliego, 2012; Sobarzo, 2005, 2009).<sup>49</sup> En la gráfica

<sup>48</sup> Baja California, 2001-2007; Campeche, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, 2002-2008; Sonora, 2003-2009; Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Veracruz, Zacatecas, 2004-2010; Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, 2005-2011; Chiapas, Guanajuato, Morelos, Tabasco, Yucatán, 2006-2012; Jalisco, 2007-2013; Tamaulipas, 2005-2010; Colima, 2003-2009, y Michoacán, 2008-2012 (Sleman, 2014).

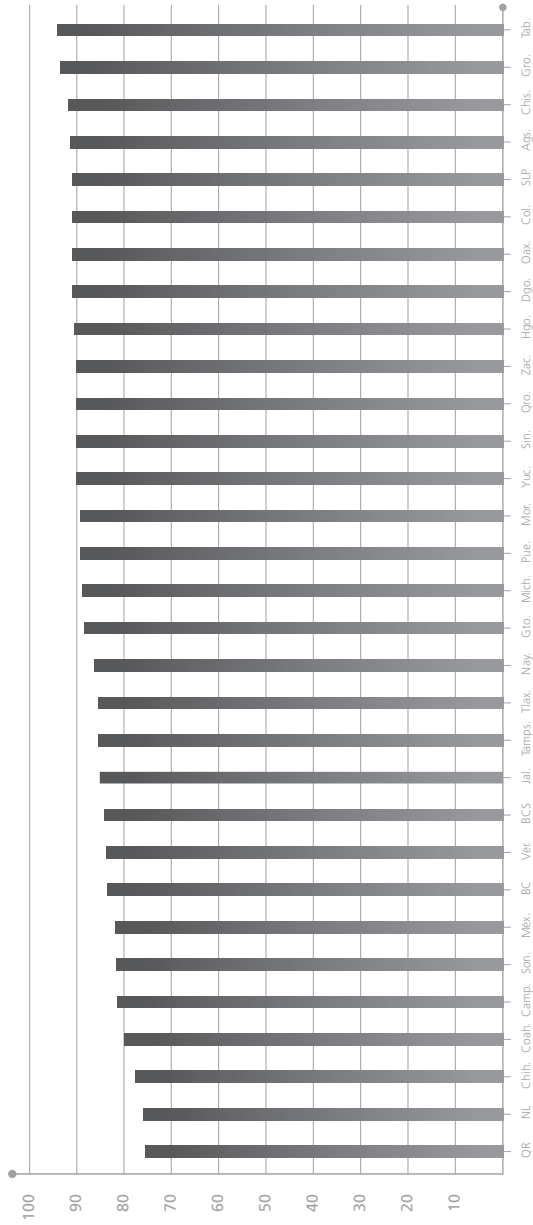
<sup>49</sup> Como el nombre lo indica, las transferencias consisten en recursos que pasan de un orden de gobierno a otro para financiar las necesidades de gasto. Estos recursos se integran por las participaciones y por las aportaciones. *Grosso modo*, el objetivo de las participaciones es resarcir a los gobiernos estatales y locales la parte que aportaron a la riqueza nacional expresada en los ingresos fiscales federales: son recursos soberanos de las entidades y municipios; por lo tanto, la federación *no establece cómo se deben gastar*. Incluso se pueden utilizar para el pago de obligaciones financieras contraídas por estados y municipios (previa autorización de los congresos estatales). Por su parte, las aportaciones tienen como objetivo financiar las responsabilidades descentralizadas del gobierno federal, como la educación, la salud, la infraestructura básica, la seguridad pública, entre otras. A diferencia de las participaciones, las aportaciones *no se pueden*

8 se muestra su porcentaje con respecto a los ingresos estatales durante el periodo 2000-2012. El mínimo es de 75 % (Quintana Roo) y el máximo de 94 % (Tabasco).

---

*modificar*, ya que son recursos etiquetados para las áreas establecidas. A partir de 1980, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el gobierno federal se encarga de recaudar impuestos como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR). Los estados delegaron esta capacidad recaudatoria al gobierno federal a cambio de recibir *participaciones federales* (ramo 28). Ahora sólo recaudan impuestos sobre nómina y participan en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios (Secretaría de Gobernación, 2011). Para un análisis y explicación del sistema federal de transferencias, véase Díaz-Cayeros (2006), especialmente el capítulo 5.

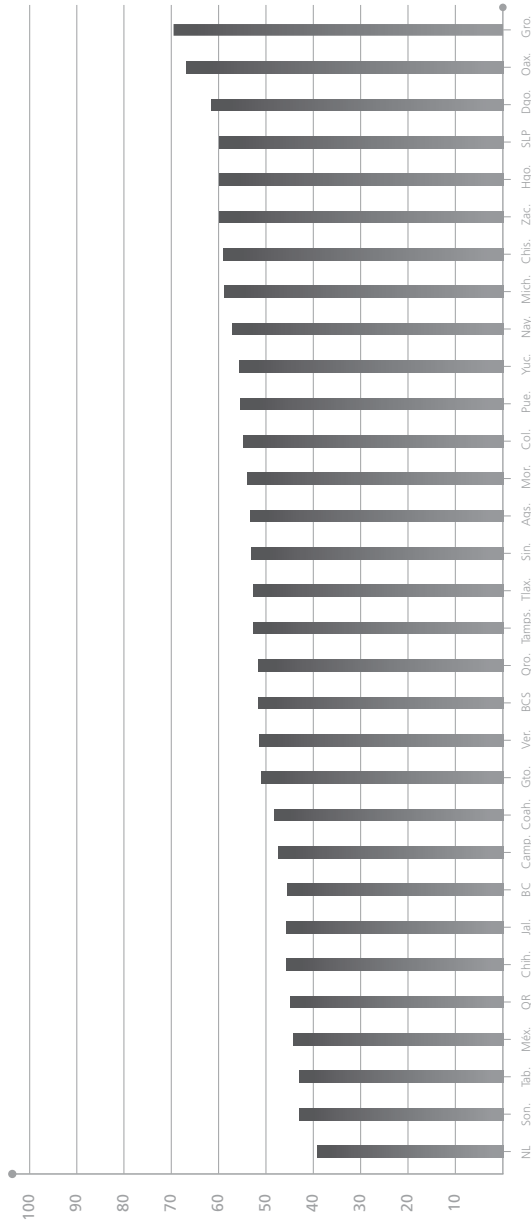
**GRÁFICA 8.** Porcentaje promedio de transferencias con respecto a los ingresos estatales, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Dadas las fórmulas que existen para determinar el monto de participaciones y aportaciones, éstas representan porcentajes distintos en los ingresos de cada entidad. En la gráfica 9 se observa el porcentaje que representan las aportaciones (recursos etiquetados) respecto a los ingresos estatales: en promedio, consisten en 53 % de los ingresos, con un mínimo de 39 % (Nuevo León) y un máximo de 70 % (Guerrero).

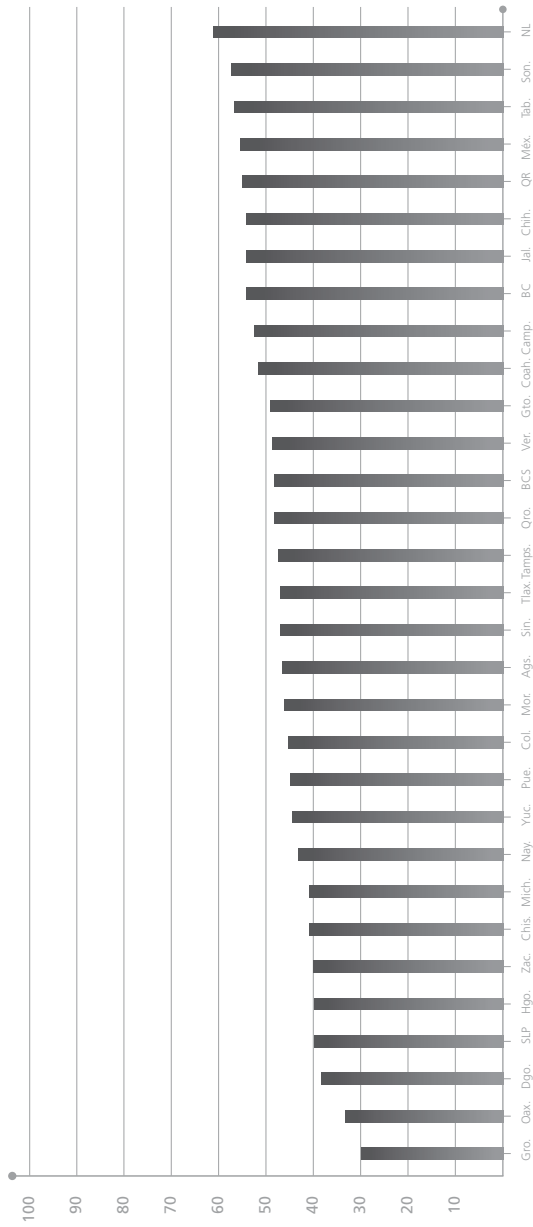
**GRÁFICA 9.** Porcentaje promedio de aportaciones con respecto a los ingresos estatales, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Lo que queremos destacar con lo anterior es que los congresos subnacionales, en comparación con la Cámara de Diputados, tienen un margen mucho más reducido para realizar modificaciones al proyecto de presupuesto de egresos. Cabe reiterar que una parte de las transferencias son recursos etiquetados (aportaciones); es decir, no se pueden modificar. Entonces, para medir las enmiendas al presupuesto, es preciso descontar las aportaciones. Una vez realizado lo anterior, lo que queda son los recursos potencialmente modificables. En la gráfica 10 observamos el porcentaje de éstos para cada estado. En promedio, los congresos pueden modificar, potencialmente, 47 % del presupuesto.

**GRÁFICA 10.** Porcentaje promedio de recursos potencialmente modificables, 2000-2012



Fuente: Inegi, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Entonces, hay dos posibles formas para medir las modificaciones. Dadas las particularidades de los ingresos estatales que hemos expuesto, la primera forma de medición (nuestra propuesta) se basa en la fórmula siguiente:

$$FE1 = \left( \frac{MM}{MT-A} \right) * 100$$

Donde *FE1* es la función presupuestaria ejercida expresada en porcentaje; el numerador *MM* representa el monto de recursos que es modificado por la comisión dictaminadora; el denominador *MT* es el presupuesto total de la iniciativa, y *A* representa las aportaciones recibidas por el estado. Por cuestiones relacionadas con el detalle y la disponibilidad de la información, las modificaciones (*MM*) que consideramos con esta fórmula son solamente una de las siguientes tres opciones: a) reasignaciones sobre temas específicos; b) aumentos o reducciones del presupuesto total, y c) cuando existen simultáneamente *a* y *b*. En el caso de las *reasignaciones*, se trata de cambios que consisten en la reducción de recursos en ciertas áreas para ser destinados a otras, lo cual puede afectar o no el monto total del presupuesto.<sup>50</sup> Para evitar hacer un doble conteo, únicamente consideramos las reducciones o los aumentos dependiendo de cuál tenga el mayor valor absoluto. Por ejemplo, en el caso de *a*, si las reducciones fueron de \$10 000 y los aumentos fueron de \$8000, el numerador *MM* únicamente considera la primera cifra y viceversa. En el caso de *b*, se considera el valor absoluto de la diferencia entre el presupuesto total de la *iniciativa* del gobernador y el presupuesto total *dictaminado* por las comisiones. Por último, en el caso de *c*,

<sup>50</sup> Generalmente el monto total del presupuesto no es afectado.



únicamente se va a considerar el valor absoluto de mayor magnitud. Por ejemplo, si el valor absoluto de las *reasignaciones* es de \$10 000 y la *diferencia* entre el presupuesto de la iniciativa y del dictamen es de \$8000, sólo se considerará el primer monto. Lo anterior tiene como finalidad evitar tanto dobles conteos como inflar el monto modificado. Además, no hay que perder de vista que la normatividad establece que si el Congreso quiere realizar aumentos antes debe establecer los ingresos respectivos, lo que generalmente hace reduciendo recursos a otras áreas.

La segunda forma de medición se basa en un procedimiento *similar* al de los estudios señalados. En términos generales, la fórmula sería la siguiente:

$$FE2 = \left( \frac{MM}{MT} \right) * 100$$

Donde *FE2* es la función presupuestaria ejercida expresada en porcentaje; el numerador *MM* representa el monto de recursos que es modificado por la comisión dictaminadora y el denominador *MT* es el presupuesto *total* de la iniciativa. En el anexo A se exponen algunos ejemplos para dar mayor transparencia. En el análisis siguiente utilizamos ambas fórmulas.

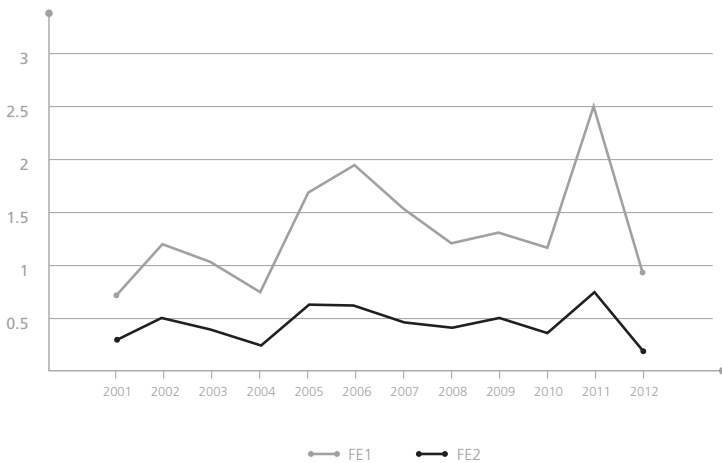
## EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN **PRESUPUESTARIA, 2001-2012**

El estudio de los 31 estados durante el periodo 2001-2012 arroja un total de 366 observaciones. La información sobre la función presupuestaria ejercida estuvo disponible para 342 (93 %). Debido a las características de las fórmulas, los valores de FE1 son menores a los de la FE2. En la gráfica 11 mostramos el valor promedio *por año* de la FE1 y FE2, cuyos cambios son similares. Para el periodo de estu-

dio, mediante la fórmula FE1 se obtienen un promedio de 1.4 %, con un mínimo de 0 y un máximo de 40.7 %. Con FE2, el promedio es 0.5 %, con un mínimo de 0 y un máximo de 12 %.

Para poner en perspectiva estas cifras, es preciso señalar que las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al presupuesto federal oscilan entre 0.3 y 6 % (Carpio, 2010), y entre 0.8 % y 7.8 % (Sour, 2006), dependiendo de la fórmula utilizada en cada investigación. Como hemos indicado en el capítulo 1, en otros países de América Latina como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay, el porcentaje de las modificaciones respecto al presupuesto total es de alrededor de 5 %, con la excepción de Venezuela, que ha presentado niveles cercanos a 25 % (OCDE, 2007). En resumen, la magnitud de las modificaciones a nivel subnacional no se aleja de las existentes a nivel nacional.

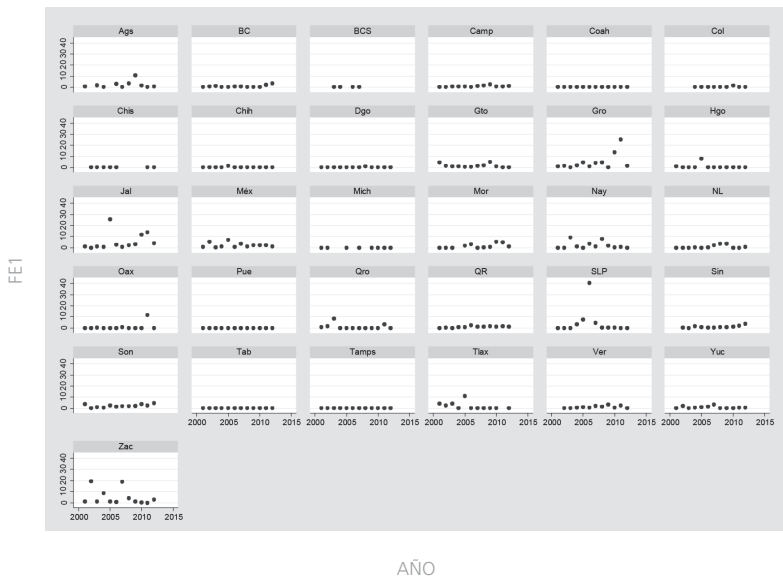
**GRÁFICA 11.** Valor promedio de la FE1 y FE2 por año, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos de cada estado.

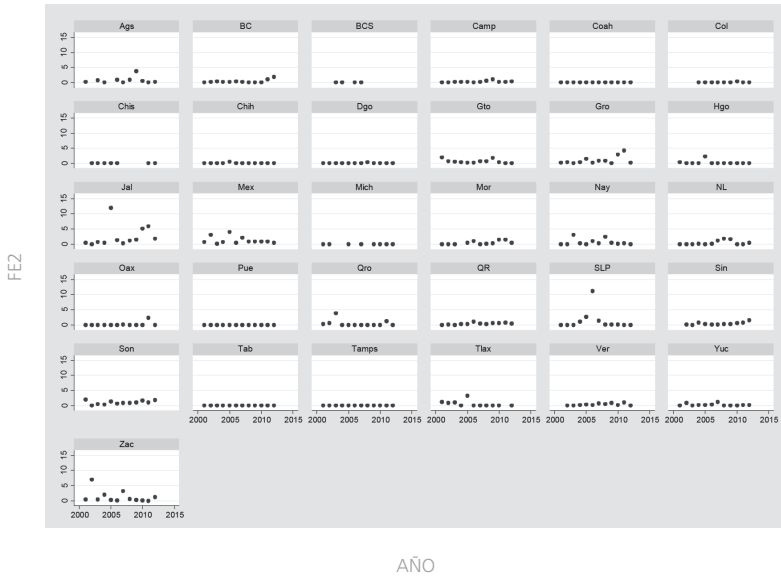
¿Cuál es el comportamiento por estado? En las gráficas 12 y 13 observamos los valores de FE1 y FE2, respectivamente. Aunque los porcentajes son distintos entre ambas fórmulas, las tendencias son similares. Destacan las entidades con pocas o nulas enmiendas al presupuesto, por ejemplo, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Puebla, Tabasco y Tamaulipas. En el escenario opuesto, con más variaciones se ubican estados como Aguascalientes, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

**GRÁFICA 12.** Valores de la función presupuestaria ejercida 1 (FE1) por estado, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos de cada estado.

**GRÁFICA 13.** Valores de la función presupuestaria ejercida 2 (FE2) por año, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos de cada estado.

A continuación, describimos algunas enmiendas tomando como referencia la fórmula FE1. En el estado de Baja California, en el presupuesto de 2002, con una FE1 de 0.44 %, los temas beneficiados con más recursos fueron los siguientes: la Secretaría de Asentamientos Humanos y de Obras Públicas, “para llevar a cabo acciones de mejoramiento de los edificios e instalaciones del Gobierno del Estado”; la Secretaría de Fomento Agropecuario, “para mejorar la infraestructura hidráulica de dicho sector y para otorgar apoyo a los trigueros [sic] y algodoneros en la comercialización de sus productos”; la Secretaría de Educación, “para mejorar la infraes-

estructura deportiva y para el otorgamiento de apoyos extraordinarios a la Orquesta de Baja California”, y la Secretaría de Desarrollo Social, “para aplicarse en el programa de fortalecimiento de la familia y para destinar mayores recursos al Fondo para el Apoyo al Desarrollo de Microempresas” (Dictamen 39, 2001, p. 2).

En 2005 las enmiendas fueron de 0.18 %, el Congreso dio más recursos a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Educación y Bienestar Social, y Desarrollo Social. Lo anterior implicó reducir recursos al Tribunal de Justicia Electoral, al Registro Estatal de Electores, al Instituto Estatal Electoral, así como a diversas dependencias del Ejecutivo (Dictamen 35, 2004, p. 2).

En Campeche, en el año fiscal 2003, con modificaciones de 0.25 %, se aumentó el presupuesto al Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Secretaría de Pesca, a Desarrollo Social y a Desarrollo Rural, lo cual implicó reducir recursos al rubro Erogaciones Adicionales (Expediente 225, 2002, p. 7). En el presupuesto de 2007, con enmiendas de 0.79 %, “derivado de la comparecencia que sostuvo el titular de la Secretaría de Finanzas y Administración del Poder Ejecutivo ante estas comisiones”, se destinaron recursos adicionales a los siguientes rubros: Impartición de Justicia, Juntas y Comisarías Municipales, Auditoría Superior del Estado, Universidad Autónoma del Carmen y sector Salud. Para realizar esto, se redujeron recursos al Instituto de Desarrollo y Formación Social, Instituto Electoral del Estado, al rubro Erogaciones Adicionales, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Finanzas y Administración, entre otros (Expediente 026, 2006).

En Guerrero, para el año fiscal 2004, con 1.81 % de FE1, la comisión dictaminadora redujo recursos a temas como el Festival Acapulco, la Orquesta Filarmónica, y se cancelaron los programas Seguro Campesino y Madres Solteras. Del lado de los aumentos, se destinaron más recursos a la Secretaría de Salud, a la Comisión de Infraestructura Carretera y Aeroportuaria, al Consejo Estatal Electoral, entre otros. Además, el Congreso solicitó al Ejecutivo que “ins-

truya a la Secretaría de Finanzas y Administración, para que, del 2 % proveniente de derechos de hospedaje, le sean retenidos 10 000 miles de pesos a la oficina de Convenciones ... a fin de que sean utilizados para el pago del Festival Acapulco" (*Diario de los Debates*, 21-XII-2003, p. 20).

En el presupuesto del año 2007, con 4 %, la comisión atendió "las diversas propuestas de los Diputados ... así como de los planteamientos consensuados al interior de esta Comisión Dictaminadora". Esto se materializó en la reducción del gasto corriente a los ramos: Previsión, Asistencia y Prestaciones Sociales, Tribunal Electoral del Estado y Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. También hubo reducciones en inversión estatal directa, específicamente en las unidades responsables como la Secretaría General de Gobierno, Fomento Turístico y Medio Ambiente. Los recursos así obtenidos se distribuyeron entre "las obras, programas y acciones que fueron propuestas, analizadas y discutidas por los Diputados ... con los integrantes de esta Comisión ... procurando la concurrencia de recursos con los Municipios" (*Diario de los Debates*, 28-XII-2006, p. 110).

En 2011, el monto de FE1 llegó a 25.3 %. Algunos de los varios temas que resultaron beneficiados con más recursos fueron el Tribunal Superior de Justicia, el Instituto Electoral, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado, la Universidad Autónoma de Guerrero, la Secretaría de Desarrollo Social, Ciencia y Tecnología, Provisiones Salariales y Económicas y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Una parte de estos recursos se obtuvo de la reducción a la deuda pública (*Diario de los Debates*, 21-XII-2010).

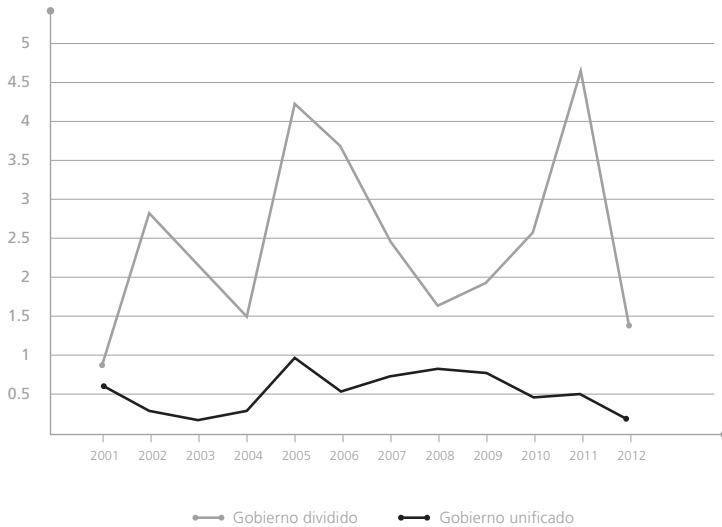
En Nuevo León, en 2004, con 0.15 %, se aumentó el gasto de las siguientes instituciones: la Comisión de Acceso a la Información, el Instituto Estatal de las Mujeres, el Instituto Estatal de la Juventud y la Función Legislativa (Expediente 2623, 2003, p. 12). Los recursos se obtuvieron de la reducción a la partida de Comunicación Social.

Para el presupuesto del año 2009, con 3.42 %, se invitó a “diversos Presidentes Municipales, al Poder Judicial del Estado ..., así como a diferentes Organismos donde se analizaron las propuestas ..., y sus necesidades requeridas para un eficiente desempeño en el ejercicio de sus Funciones” (Expediente 5473, 2008, p. 6). Los temas que se beneficiaron con más recursos fueron Gasto Corriente, Fondo de Apoyo Social a Extrabajadores Migratorios Mexicanos, Sistema de Caminos, Fondo para el Desarrollo Municipal, Tribunal Electoral y Comisión de Acceso a la Información Pública. Los recortes perjudicaron al Fondo de Ultracrecimiento, Obras Públicas Diversas, Comunicación y Difusión.

También encontramos casos que se desvían de la teoría de manera recurrente. Esto se detecta principalmente en los gobiernos unificados. Por ejemplo, los Congresos de Guanajuato, Sinaloa y Yucatán han realizado enmiendas al presupuesto, a pesar de que el gobernador contó con la mayoría absoluta. En el capítulo seis se analiza en detalle uno de estos casos.

De manera sintética, utilizando la fórmula FE1, en la gráfica 14 comparamos a los congresos bajo gobiernos divididos con los unificados. El primer aspecto que hay que destacar es que en ambos contextos partidistas las cámaras están ejerciendo su facultad presupuestaria. Sin embargo, en contextos de gobiernos divididos hay una mayor participación en el diseño del proyecto de gasto. Ante esta evidencia y la variación a lo largo del tiempo, lo que sigue es identificar las variables que puedan explicar esta conducta.

**GRÁFICA 14.** Función presupuestaria ejercida 1 (FE1) por estatus del gobierno, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos de cada estado.

## Los determinantes políticos de la función presupuestaria a nivel subnacional

Para el caso estadounidense, diversas investigaciones han encontrado que el gobierno dividido afecta aspectos como el déficit público (Kiewet y McCubbins, 1985a, 1985b), la deuda pública y la capacidad de respuesta para resolver este problema (Alt y Lowry, 1994). En el caso mexicano, las modificaciones han sido constantes a partir de la llegada del gobierno dividido a la Cámara de Diputados (Carpio, 2010; Puente, 2011a; Sour, 2006; Ugalde, 2014). A nivel subnacional, Sleman (2014) muestra que la proporción de gobiernos



unificados está asociada con un mayor poder presupuestario por parte del gobernador, el cual se refleja en la discrecionalidad sobre la asignación de los recursos y en el poco control por parte del Legislativo. Finalmente, Carpizo (2012) demuestra que los gobiernos divididos con bajos niveles en el número efectivo de partidos están asociados con altos niveles de deuda estatal. ¿Qué sucede en el tema de la aprobación del presupuesto?

Dada la división de poderes del sistema presidencial, el modelo del gobierno de partido (*party government*) considera al partido político como un instrumento que permite generar una acción coordinada entre el Ejecutivo y el Legislativo (Sundquist, 1988). Para que lo anterior ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños, que el presidente sea reconocido como el líder del partido y que existan altos grados de disciplina (Sundquist, 1988; Weldon, 2002c).<sup>51</sup> Sin embargo, cuando cada rama se encuentra en manos de partidos políticos diferentes, se espera una división de propósitos, principalmente porque las preferencias partidistas dominan su conducta (Kernell, 1991). De lo anterior se han elaborado dos interpretaciones. Por un lado, el efecto esperado es la parálisis y el conflicto entre los poderes (Mainwaring, 1995). Por el otro, el posible efecto es la activación del sistema de pesos y contrapesos (Beer, 2000, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002).

También se espera un efecto de la configuración partidista vertical, es decir, si los gobernadores y el presidente pertenecen o no al mismo partido. El argumento teórico establece que el presidente o los líderes partidistas nacionales tienen los recursos necesarios para influir en los funcionarios de los niveles inferiores de gobierno, en

<sup>51</sup> En los estados mexicanos se ha comprobado que existen altos niveles de disciplina partidista y que el gobernador es considerado como el líder del partido (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014).

este caso, de los gobernadores. Por su parte, los funcionarios estatales tienen incentivos para cooperar con la línea establecida desde arriba, ya que su futuro político depende no sólo de las decisiones del partido, sino también del futuro electoral de sus colegas a nivel nacional (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000; Rodden y Wibbels, 2002). Además, esto se refuerza cuando los partidos políticos son altamente centralizados en sus decisiones (Dillinger y Webb, 1998; Garman, Haggard y Willis, 2001).<sup>52</sup> A partir de lo anterior, establecemos las siguientes hipótesis:

H1. A mayor porcentaje de escaños del partido del gobernador, menor será el nivel de enmiendas al presupuesto de egresos.

H2. Bajo escenarios de gobiernos divididos, el nivel de enmiendas será mayor que bajo gobiernos unificados.<sup>53</sup>

H3. Los estados con gobierno dividido vertical mostrarán mayores niveles de enmiendas que aquellos con gobierno unificado vertical.

Éstas son nuestras principales hipótesis, pero hay una serie de hipótesis rivales que es preciso considerar. En el caso del calendario electoral, se establece que los gobernantes modifican o influyen en las finanzas públicas con la finalidad de obtener un beneficio electoral y, por lo tanto, permanecer en el cargo. En nuestro caso, esperamos que el Congreso haga más modificaciones en los años preelectorales y electorales, y menos en los postelectorales. Se ha demostrado que esta variable influye en diversos aspectos de las finanzas públicas (Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009; Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000;

<sup>52</sup> El argumento teórico se expone con mayor detalle en el capítulo uno.

<sup>53</sup> Como el lector recordará, nuestras hipótesis *H2* y *H3* originalmente establecían que bajo gobiernos unificados no había modificaciones. La evidencia muestra lo contrario; sin embargo, el argumento central se mantiene: los gobiernos divididos son más activos que los unificados. Ambas hipótesis se reformularon en la *H2*.

Kiewet y McCubbins, 1985a; Rodden y Wibbels, 2002). No obstante, es preciso decir que en los estudios de los estados mexicanos no hay un consenso sobre los efectos del ciclo electoral; algunos demuestran el efecto (Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009), mientras que otros no (Ibarra, 2013; Velázquez, 2006). Lo anterior podría explicarse por el tipo de elección utilizada y por el periodo analizado.

En segundo lugar está la etiqueta de los partidos políticos. Los estudios han encontrado preferencias de gasto distintas en función de la etiqueta del partido (Benton y Smith, 2014; Cox y McCubbins, 1991; Kiewet y McCubbins, 1985b).<sup>54</sup> En el caso mexicano, ¿qué distingue a las oposiciones aparte su ideología? Consideramos que su organización y conexión con diversas organizaciones sociales (campesinas, obreras y burocráticas principalmente) es un elemento importante. Lo anterior ha sido demostrado por Benítez-Iturbe (2008) para el caso mexicano. Dada la forma característica en la que se constituyó el PRI, consideramos que cuenta con más apoyo de organizaciones de este tipo en comparación con otros partidos (PAN y PRD), lo que al final le permite ejercer más presión durante las negociaciones del presupuesto. Por lo tanto, esperamos que cuando el PRI sea el partido mayoritario de oposición, habrá más enmiendas. En síntesis, las hipótesis rivales son:

H4. En los años preelectorales y electorales se harán más enmiendas que en los postelectorales.

H5. Cuando el PAN es el principal partido de oposición en el Congreso, el nivel de enmiendas será menor que en aquellos congresos donde el PRI es la oposición.

<sup>54</sup> Aunque enfocada en otro tema, Flaman (2008) encuentra que las legislaturas subnacionales controladas por el PAN envían más iniciativas al congreso federal que aquéllas controladas por otros partidos.

H6. Cuando el PRD es el principal partido de oposición en el Congreso, el nivel de enmiendas será menor que en aquellos congresos donde el PRI es la oposición.

## Método, variables y resultados

La base de datos de tipo panel se integra por 12 periodos (años 2001-2012) y 31 unidades (estados), que constituyen 372 observaciones. Sin embargo, obtuvimos información para 346; por lo tanto, el panel es desbalanceado.<sup>55</sup> Antes de continuar, es necesario señalar un detalle metodológico. Para distinguir entre Legislaturas y entre periodos de gobierno, tomamos como referencia los años electorales para diputados. Por ejemplo, si los años electorales en el estado *i* son 2001, 2004 y 2007, el periodo de la primera Legislatura considera los años 2002, 2003 y 2004, y el periodo de la segunda abarca de 2005 a 2007. Por su parte, el periodo de gobierno abarcaría de 2002 hasta 2007. La información para identificar los años electorales la obtuvimos de los órganos públicos locales, los cuales también se refieren a los años fiscales y permiten distinguir entre Legislaturas. En el ejemplo indicado, quiere decir que la primera Legislatura aprobó los presupuestos 2002, 2003 y 2004.

<sup>55</sup> Uno de los aspectos característicos de los datos de panel es que las observaciones no son independientes en el tiempo, por lo que no se podría usar el método de estimación de mínimos cuadrados ordinarios. Además, la variación de la variable dependiente tiene dos fuentes: la heterogeneidad que existe entre las unidades y la heterogeneidad para cada observación a lo largo del tiempo. Lo anterior sugiere tres tipos de variables explicativas: variables constantes en el tiempo *Z*, variables cambiantes en el tiempo *X* y el tiempo *T*. Las primeras caracterizan a la unidad o al contexto y sólo varían entre las unidades; las segundas cambian a través de las unidades y de las observaciones, mientras que el tiempo, aunque se ha cuestionado que sea una variable explicativa por sí misma, permite controlar por ciertas tendencias temporales y varía a través de las mediciones (Andreß, Golsch y Schmidt, 2013).

Después de aplicar la prueba del multiplicador de Lagrange, la prueba F y la prueba de Hausman, se estableció usar el modelo de efectos fijos en vez de los efectos aleatorios.<sup>56</sup> No obstante, ya que se detectaron problemas de heteroscedasticidad y correlación contemporánea, se usan errores estándar corregidos para datos de panel (*panel-corrected standard errors*). El modelo a estimar es el siguiente:

$$FE_{i,t} = \beta_1 pl_{i,t} + \beta_2 gdv_{i,t} + \beta_3 elec_{i,t} + \beta_4 pop_{i,t} + \beta_5 vc_{i,t} + u_i + e_{i,t}$$

*FE* es la variable dependiente y se refiere al porcentaje de enmiendas que el Congreso realizó al presupuesto de egresos para el estado *i* en el tiempo *t* (se usarán las dos mediciones: FE1 y FE2). Con relación a las principales variables explicativas, *pl* consiste en la pluralidad partidista en el Congreso. Al respecto, se utilizan tres indicadores. El primero es el porcentaje de escaños del partido del gobernador. El segundo distingue entre gobierno unificado (el partido del gobernador cuenta con 50 % más uno de los escaños) y gobierno dividido (50 % o menos de los escaños).<sup>57</sup> El tercero diferencia entre el gobierno unificado (50 % más uno de los escaños), gobierno con mayoría relativa (50 % o menos, pero con el mayor porcentaje de escaños) y gobiernos sin mayoría (el partido del gobernador es una de las minorías partidistas).<sup>58</sup> Cada indicador se

<sup>56</sup> Cuya ecuación es:  $Y_{it} = \beta_1 X_{it} + \beta_2 + u_{it}$

En donde *Y* es la variable dependiente para la unidad *i* en el tiempo *t*; *X* es la variable explicativa para la unidad *i* en el tiempo *t*;  $\alpha$  es el coeficiente de la variable *X*;  $\alpha_i$  es el intercepto para cada unidad, y  $u_{it}$  es el término de error.

<sup>57</sup> La categoría de referencia es el gobierno unificado.

<sup>58</sup> La categoría de referencia es el gobierno unificado.

usa en un modelo distinto. En seguida está *gdv*, variable dicotómica que distingue entre gobierno unificado vertical (el presidente y el gobernador son del mismo partido) y gobierno dividido vertical (el presidente y el gobernador son de partidos diferentes).<sup>59</sup> La variable *pop* identifica al partido mayoritario de oposición en el Congreso: PRI, PAN y PRD.<sup>60</sup> Finalmente, *vc* se refiere a las variables de control: en los modelos que usan como variable dependiente FE1 (A1, A2 y A3) se controla por el PIB estatal; en los que usan FE2 (B1, B2 y B3) se controla por el PIB estatal y el porcentaje de participaciones que recibe el Estado respecto de sus ingresos totales. Lo anterior se explica porque la fórmula FE1 ya considera a las participaciones, mientras que la FE2 no lo hace. La parte estocástica del modelo está representada por *u* y *e*: la primera se refiere a los predictores no observados que son específicos a la unidad, y la segunda, a los que son específicos al tiempo y a la unidad (incluyendo errores de medición). La estadística descriptiva se muestra en la tabla 1.

<sup>59</sup> La categoría de referencia es el gobierno unificado vertical.

<sup>60</sup> En las tablas del Anexo B se identifican las codificaciones respectivas.

**TABLA 1.** Estadística descriptiva

Variables	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
<b>FE1</b>	<b>346</b>	<b>1.43</b>	<b>3.77</b>	<b>0</b>	<b>40.69</b>
<b>FE2</b>	<b>346</b>	<b>0.49</b>	<b>1.22</b>	<b>0</b>	<b>12.01</b>
<b>Porcentaje de escaños del partido del gobernador<sup>1</sup></b>	<b>372</b>	<b>48.4</b>	<b>12.5</b>	<b>15</b>	<b>76</b>
<b>Estatus de gobierno I (total)</b>	<b>372</b> <b>(100%)</b>	<b>0.46</b>	<b>0.49</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Gobierno unificado	199 (54%)				
Gobierno dividido	173 (46%)				
<b>Estatus del gobierno II (total)</b>	<b>372</b> <b>(100%)</b>	<b>0.66</b>	<b>0.79</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
Gobierno unificado	199 (54%)				

<sup>1</sup> En caso de coaliciones electorales, sólo se considera al partido con el mayor porcentaje.

Variables	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Gobierno con mayoría relativa	98 (26%)				
Gobierno sin mayoría	75 (20%)				
<b>Configuración partidista vertical (total)<sup>2</sup></b>	<b>372 (100%)</b>	<b>0.71</b>	<b>0.45</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Gobierno unificado vertical	109 (29%)				
Gobierno dividido vertical	263 (71%)				
<b>Año electoral</b>	<b>372</b>	<b>0.99</b>	<b>0.82</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
Año preelectoral	125 (33.6%)				
Año electoral	125 (33.6%)				

<sup>2</sup> Los estados donde una coalición PAN/PRD ganó la gubernatura se consideran como GUV, ya que el partido del presidente (PAN) está incluido en ella.



Variables	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Año postelectoral	122 (32.8 %)				
<b>Partido mayoritario de oposición en el Congreso (total)</b>	<b>372</b> <b>(100 %)</b>	<b>0.78</b>	<b>0.71</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
• PRI	144 (38.7 %)				
• PAN	166 (44.6 %)				
• PRD	62 (16.7 %)				
<b>Porcentaje de participaciones</b>	<b>372</b>	<b>33.56</b>	<b>5.97</b>	<b>17.9</b>	<b>61.4</b>
<b>PIB estatal (miles de millones)</b>	<b>372</b>	<b>280.36</b>	<b>232.6</b>	<b>28.2</b>	<b>1119.3</b>

Fuente: Elaboración propia con información de los organismo públicos locales, el Inegi y solicitudes de información a los congresos estatales.

En la tabla 2 se muestran los resultados de los modelos. Los diferentes indicadores de la variable de pluralidad partidista tienen el efecto esperado en todos los modelos. Con el primer indicador, se detecta una relación negativa entre el porcentaje de escaños del partido del gobernador y el porcentaje de enmiendas: a medida que el primero aumenta, el segundo tiende a disminuir. En otros términos, cuando el gobernador pierde escaños habrá más modificaciones al presupuesto de egresos. Con el segundo indicador (gobierno unificado/gobierno dividido), se observa que bajo el segundo escenario se hacen más enmiendas que bajo los gobiernos unificados. Con el tercer indicador (gobierno unificado/gobierno con mayoría/gobierno sin mayoría), se aprecia que tanto los gobiernos con mayoría y sin mayoría hacen más modificaciones que los gobiernos unificados, además de que hay más cambios en los contextos sin mayoría.

Contrario a lo esperado, la variable de gobierno dividido vertical no tuvo un efecto significativo sobre el nivel de enmiendas. Es preciso indicar que la evidencia de los efectos del gobierno dividido vertical no ha sido contundente: algunos estudios comprueban el efecto (Benton y Smith, 2013; Flaman, 2006, 2008; Jones, Sanquinetti y Tommasi, 2000; Rodden y Wibbels, 2002), mientras que otros no (Ibarra, 2013; Montemayor, 2003; Velázquez, 2006).

Otro resultado interesante se refiere al calendario electoral: aunque las variables tienen el signo esperado, no son estadísticamente significativas. Al igual que con los gobiernos divididos verticales, la evidencia tampoco ha mostrado resultados categóricos: en unos casos hay efectos (Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009) y en otros sucede lo contrario (Ibarra, 2013; Velázquez, 2006). Se observa que cuando el PAN o el PRD son los principales partidos de oposición, hay menos enmiendas que cuando lo es el PRI. Este resultado indica que no sólo el estatus del gobierno importa, sino también la etiqueta del partido en la oposición. Sólo en el modelo B3 los resultados no fueron estadísticamente significativos.

Las participaciones son recursos que los estados pueden distribuir de manera autónoma en su presupuesto. El sentido común indicaría que a medida que reciben más participaciones habría más enmiendas, pero los resultados no sostienen semejante idea. Únicamente se aprecia que hay una relación positiva y significativa entre el PIB estatal y el porcentaje de enmiendas.

**TABLA 2.** Determinantes de la función presupuestaria ejercida (FE1 y FE2), 2001-2012

	FE1			FE2		
	A1	A2	A3	B1	B2	B3
Porcentaje de escaños	-0.041** (0.017)			-0.015*** (0.005)		
Gobierno dividido		1.467*** (0.440)			0.525*** (0.141)	
Gobierno con mayoría			0.863* (0.467)			0.316** (0.151)
Gobierno sin mayoría			2.366*** (0.694)			0.835*** (0.221)
Gobierno dividido vertical	0.316 (0.679)	0.323 (0.668)	0.151 (0.670)	-0.150 (0.199)	-0.147 (0.197)	-0.209 (0.204)
Año preelectoral	0.061 (0.473)	0.082 (0.469)	0.093 (0.464)	0.043 (0.153)	0.051 (0.152)	0.054 (0.150)
Año electoral	0.095 (0.479)	0.093 (0.475)	0.413 (0.471)	-0.026 (0.155)	-0.027 (0.153)	-0.011 (0.151)
Partido mayoritario de oposición (PAN)	-2.212*** (0.751)	-1.866*** (0.718)	-1.626** (0.756)	-0.518** (0.221)	-0.401* (0.214)	-0.318 (0.222)

	FE1			FE2		
	A1	A2	A3	B1	B2	B3
Partido mayoritario de oposición (PRD)	-1.714** (0.714)	-1.475** (0.700)	-1.245* (0.719)	-0.403** (0.196)	-0.326* (0.193)	-0.246 (0.199)
PIB (logaritmo)	0.221 (0.258)	0.130 (0.260)	0.142 (0.256)	0.199** (0.099)	0.166* (0.099)	0.172* (0.098)
Porcentaje de participaciones				-0.007 (0.009)	-0.007 (0.009)	-0.008 (0.009)
Observaciones	346	346	346	346	346	346
	0.0943	0.1095	0.1268	0.1039	0.1201	0.1399

Análisis realizado con el programa Stata. Errores estándar entre paréntesis.

\*  $p \leq 0.1$

\*\*  $p \leq 0.05$

\*\*\*  $p \leq 0.01$

En síntesis, tanto las variables partidistas como los escaños del partido del gobernador, el estatus del gobierno y la etiqueta del partido mayoritario de oposición inciden en las modificaciones que hace el Congreso al presupuesto. En contraste, el gobierno dividido vertical y el calendario electoral no muestran un efecto.

Como vimos en la parte descriptiva de los datos, bajo ambos contextos partidistas (gobierno unificado y dividido) los Congresos realizan enmiendas al presupuesto, pero el análisis nos muestra que éstas son mayores con gobiernos divididos, con gobiernos de mayoría relativa y con gobiernos sin mayoría.

A pesar de que ciertos estudios subrayan la superioridad formal e informal de los gobernadores frente a los congresos locales, la evidencia muestra que estos órganos participan en el diseño de la política de gasto. Si a la supuesta superioridad formal le sumamos la existencia de gobiernos unificados, vemos que, incluso con este escenario favorable para el gobernador, hay cambios.

Sin embargo, surge la cuestión sobre la magnitud de las enmiendas: ¿pueden considerarse importantes o sólo confirman el papel marginal de los congresos estatales? Como indicamos, el nivel de cambios realizados por los congresos locales es similar al del Congreso nacional y al de otros países de América Latina. En estos estudios, semejantes porcentajes no se consideran como marginales. Por ejemplo, se ha señalado que las enmiendas “permiten mostrar que a partir de 1997 la Cámara de Diputados ha contado con la posibilidad real de incidir sobre el tipo de política presupuestaria que se diseña en México” (Sour, 2006, p. 21). Incluso se ha mostrado preocupación de que tales cambios puedan ser contraproducentes para las políticas públicas (Ugalde, 2014).

Aunque los congresos estatales no son tan poderosos en términos institucionales como los nacionales, tampoco se puede concluir que son órganos sin importancia, como generalmente se cree. Por último, hay que considerar un segundo nivel de análisis: la forma en que las modificaciones se distribuyen entre los diversos componen-

tes del presupuesto. En los siguientes capítulos observaremos esta cuestión. Por el momento, a continuación exponemos la opinión de los diputados acerca del proceso de análisis del presupuesto.

## **LOS DIPUTADOS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

¿Cuál es el motivo que lleva a los legisladores a enmendar el presupuesto? La explicación basada en el modelo de la conexión electoral (Mayhew, 1974) no puede ser aplicada de manera exacta al caso mexicano. La razón es obvia: la prohibición de la reelección consecutiva impide semejante conducta (Nacif, 2001). A lo anterior se añade la alta disciplina partidista y los recursos que tienen los líderes partidistas o funcionarios electos popularmente (gobernadores) para compensar/castigar a sus integrantes (Gutiérrez, 2013; Langston, 2010; Sleman, 2014). Sin embargo, aunque los legisladores no busquen la reelección, la conexión electoral persiste, sólo que no es entre legislador y electorado, sino entre partido político y electorado. Por otro lado, con base en la lógica de las reacciones estratégicas, se ha establecido que tanto el Ejecutivo como el Congreso buscan influir en el presupuesto para obtener un beneficio electoral (Kiewiet y McCubbins, 1985b). Es decir, dado que los partidos que controlan cada rama buscan permanecer en el cargo (el partido en el gobierno busca ser reelecto por un periodo más, mientras los que están en la oposición buscan obtener más escaños y, en el escenario ideal, el gobierno), una forma para lograr tales metas es favoreciendo a sus distritos por medio del presupuesto de egresos.

Pero ¿qué razones dan los diputados al respecto?, ¿qué aspectos caracterizan a las negociaciones? De entrada, es necesario resaltar que las modificaciones tienen diversos motivos. En primer lugar, está la concepción que el legislador tiene de sí mismo, la cual no se reduce al tema de la legislación:

La gestión social, que no es una función del legislador, pero que también se lleva a cabo en este Congreso ... En el Congreso local sólo se emiten recomendaciones, porque la función del congreso de Zacatecas y de los congresos locales en el país es la distribución del presupuesto ... Nosotros hemos tratado también de inmiscuirnos un poco en la gestión de recursos; obviamente, nosotros, a través de nuestra fracción parlamentaria en el Congreso federal, hemos logrado un incremento al presupuesto para Zacatecas, y obviamente le han llegado obras ya etiquetadas a varios municipios. (Gilberto Zamora, entrevista personal, julio, 2015)

Incluso reconocen que sus pares federales no sólo hacen lo mismo, sino que tienen más recursos y mayor margen de maniobra: “los [diputados] federales sí tienen no sólo las facultades, sino que sí los dejan ... etiquetar recursos para sus estados, sobre todo en obras, y yo creo que eso han hecho los diputados federales, y yo creo que bien” (Osvaldo Contreras, entrevista personal, julio, 2015).

Además, la oposición tiene mayores motivos para imprimir su sello en el presupuesto de egresos: “Desde luego que la oposición siempre lo quiere modificar. Y hablo de la oposición en el que sea y en el periodo que sea ... Claro, cada legislador trae un compromiso del municipio [del] que viene, quiere llevar obra a su municipio” (Sara Buerba, entrevista personal, julio, 2015). Además, cuando la oposición es minoría, sin la capacidad de influir en su contenido, por lo menos busca “hacerse notar en el debate” (exdiputado anónimo 1, entrevista personal, mayo, 2015).

No obstante, para realizar las enmiendas y favorecer a sus municipios o distritos, se requiere un análisis previo de la información, la cual no siempre está disponible o no cuenta con el detalle suficiente. Por lo tanto, los diputados tienen que solicitar anexos e información adicional: “en el presupuesto para el 2014, llegó así, muy general. Pedimos los anexos, pedimos que se nos explicara cada uno de los rubros. Afortunadamente, se logró una mesa de



diálogo, de consenso y de explicación, sobre todo porque muchas veces sí es falta de información”. Por ejemplo, “en la secretaría particular de gobierno del estado, estaban en un inicio una cantidad no explicada, no bien detallada para qué estaba designado el recurso. Le hemos ido bajando a esa secretaría particular porque las partidas discrecionales son las que a veces se prestan a los malos manejos” (Gilberto Zamora, entrevista personal, julio, 2015). La exdiputada del PAN, Noemí Luna, también hace referencia a la poca especificidad del desglose del presupuesto: “venía ... muy general. El gasto no programado ... era significativo, así como el capítulo 1000, que va a servicios, era ... el que más recursos tenía”, por tales razones, “yo, como integrante de la comisión de hacienda, no firmé el dictamen ... fue un proceso de dictaminación poco claro” (Noemí Luna, entrevista personal, julio, 2015). En ocasiones, también se solicita la presencia de funcionarios del gobierno: “es posible y es necesario que comparezca el Secretario General de Gobierno, con el fin de que esta Legislatura tenga la información suficiente para poder aprobar este presupuesto” (Javier Paz, *Diario de los Debates*, 21-XII-1992, p.156).

La lógica que subyace en las negociaciones con el gobernador es: “sí, te apoyamos con esto, pero también distribuye esto y esto otro, y se han hecho modificaciones, sí se han logrado las modificaciones” (Gilberto Zamora, entrevista personal, julio, 2015). No obstante, una de las condiciones del proceso es que tanto la oposición como el gobernador estén dispuestos a negociar. Cuando hay apertura por ambas partes, se puede incluso llegar a acuerdos: “Sí, había un consenso entre todos. También se sentaban con nosotros los titulares de las dependencias; cada titular de cada dependencia planteaba cuál sería su presupuesto” (Sara Buerba, entrevista personal, julio, 2015). Por mencionar un ejemplo, en el gasto del 2008 de Jalisco, se logró un “presupuesto consensuado, en el que todas las fuerzas políticas hemos participado, hemos aportado y hemos coincidido. Lograr el consenso en un tema tan controversial no es fácil,

dado que el presupuesto es sumamente complejo por los intereses legítimos de todas las dependencias, de los municipios” (Samuel Romero Valle, *Diario de los Debates*, 11-XII-2007, p. 58). Como expresó un exdiputado priista:

Las fracciones parlamentarias [de la oposición] nos pedían platicar con los funcionarios del estado para hacerles sus requerimientos o sus propuestas vía consulta. No creo que se haya dado mucho en materia de gasto, pero probablemente sí. Entonces ... si el Ejecutivo les abre la puerta desde antes ... se va evitar el debate ... Entonces, a ver, tú ¿qué necesidades tienes?, ¿cuáles son tus propuestas? Vamos a analizarlas. Entonces, al elaborar un presupuesto, un Ejecutivo abierto escucha a la oposición antes. Y si la oposición se ve satisfecha en el presupuesto, pues ya no dice nada. Ahora, si no le hicieron caso, pues se va a subir a la tribuna. (exdiputado anónimo 1, entrevista personal, mayo, 2015)

Pero cuando la apertura es menor, los convenios no están garantizados: “En algunas ocasiones hemos logrado los consensos y nos han hecho caso ... Pero ha sido difícil lograr los acuerdos ... porque siempre se ha aplicado la mayoría [del gobierno] y eso en un estado es lamentable, porque no sólo hay una voz” (Gilberto Zamora, entrevista personal, julio, 2015). En ocasiones, como veremos en los estudios de caso, el gobernador no tiene la intención de negociar: “Nosotros habíamos señalado varias situaciones que tenían que cambiarse, porque creíamos que otros rubros eran más importantes que los que él señalaba [el gobernador], pero ni siquiera se sometió a un debate, a un intercambio de ideas ... nunca nos hicieron caso” (Oswaldo Contreras, entrevista personal, julio, 2015).

No obstante, la intención de los diputados por reasignar el gasto no es tan idealizada como pudiera creerse, ya que su actividad puede desvirtuarse. Así, la “asignación y reasignación de los recursos públicos no atiende a ningún modelo vigente o válido en la administración de las finanzas públicas. Es, por el contrario, un

arreglo, un trueque, una confabulación partidista para los tiempos electorales” (Catalina Frank Aguilar, *Diario de los Debates*, 17-XII-2009, s/n). Ocurre también que los diputados condicionan su voto para aprobar el presupuesto sin basarse en programas y acciones bien sustentados, sino en “intereses, ya sea partidarios o intereses personales, y entonces no hay una modificación ... basada en términos técnicos” (María de la Luz Domínguez, entrevista personal, julio, 2015).

Existe la percepción de que los “diputados ya no entran a defender la ideología que postulan; entran a ver qué sacan para su partido” (exdiputado anónimo 2, entrevista personal, mayo, 2015). Como críticamente expresó un exlegislador panista:

Yo pude ver en mi Legislatura que hubo voluntades compradas, y yo creo que puede haber ese *modus operandi* en todas las Legislaturas de todos los estados y a nivel federal ... Me di cuenta, en mi Legislatura, de que había oposición mientras no satisfacías mis necesidades personales o partidistas; satisfacías mis necesidades partidistas o personales y ya no había oposición, se borraba esa oposición. O sea, ¿cómo es posible que de la noche a la mañana se desvanecían mis argumentos en contra? Es negociable, es comprable [la oposición]. (exdiputado anónimo 2, entrevista personal, mayo, 2015)

Cuando se observa que los diputados critican las iniciativas en el pleno o frente a los medios de comunicación, es porque están ejerciendo su “derecho al pataleo”, es decir, el derecho a disentir sin que haya un efecto en el contenido de las normas y políticas: “Yo al final voy a votar por ti, pero déjame subir a la tribuna a gritarte, a insultarte, a decirte que eres un esto, un aquello, y al final voy a votar por ti o al final me voy a salir [de la sesión]”. Además, aunque haya discusión, “Ahora todo va planchado, todo pasa, no hay suspensiones para seguir discutiendo. Una vez que está todo planchado, pasa” (exdiputado anónimo 2, entrevista personal, mayo, 2015).

En ocasiones, el gobernador “juega ... con algunos diputados: pues te entrego tanto etiquetado para tu municipio para que quedes bien con tu alcalde ... o te entrego tal obra pública” (Noemí Luna, entrevista personal, julio, 2015). Sin embargo, el gobernador no siempre cumple con su palabra: “Había acuerdos: vótanos el presupuesto y salen iniciativas que a ti te interesan, que al final quedaron en la congeladora”.

En casos extremos, los diputados del partido del gobernador presionan a la oposición utilizando organismos como la auditoría estatal. Por ejemplo, dado que algunos diputados han sido alcaldes, la amenaza es “o me apruebas o salen tus cuentas públicas” (Noemí Luna, entrevista personal, julio, 2015). Al preguntar a un exdiputado panista mexiquense por qué su coordinador parlamentario no actuaba como opositor al gobierno priista, respondió que tenía una acusación por malversación de fondos cuando fue presidente municipal; es posible que por ello “estaba muy acicateado, estaba muy amarrado, no tenía completa libertad. Y me imagino que todas sus acciones, sus funciones y fracción estaba encomendada a no incomodar al gobierno para que el gobierno no le pudiera continuar su gestión acusatoria” (exdiputado anónimo 2, entrevista personal, mayo, 2015).

Sin embargo, hay casos en los que grupos organizados de la sociedad son quienes presionan al Congreso para obtener recursos. En este sentido, las comisiones de hacienda, más que hacer un análisis del proyecto, reciben “a los organismos de la sociedad civil para ver sus peticiones ... Y eran a quienes se le otorgaban los recursos ... por una presión social ... Aparte de que hay una política muy particularista ... no estás teniendo políticas públicas eficaces” (Noemí Luna, entrevista personal, julio, 2015). Para el presupuesto del año 2014, el diputado Regis Adame (Zacatecas) expresó: “En el tema del campo han estado un grupo de organizaciones sociales, cerca de 12 a 15; el día de ayer hicieron presencia en la sede de este Poder Legislativo, y, bueno, están planteando ... ser considerados con el tema del pago de la energía eléctrica” (Acta de Sesiones, 11-XII-2013, s/n).

Otra característica de la participación de los diputados es el poco sustento técnico de sus propuestas. La diputada María de la Luz Domínguez subraya lo anterior: “Las únicas propuestas a las que siempre aludían [los diputados] son programas u acciones en específico: que para el asilo de ancianos, que para la asociación civil de discapacitados, que para la implementación de un programa para comprar frijol ... para exbraseros”. En suma, sólo acciones aisladas, sin un sustento que permita la generación de propuestas con efectos sustanciales sobre el gasto. Además, sucede que el nivel de conocimiento general en términos de legislación es heterogéneo, lo que incluso limita la comunicación de ideas. De manera anecdótica, un exdiputado panista cuenta cómo tuvo que señalar la falta de conocimiento y preparación de uno de sus pares: “Mira, compañero diputado, para que tú y yo discutamos, discúlpame, pero necesitas terminar tu escuela primaria, estudiar tres años secundaria, tu preparatoria, cinco años de facultad y una maestría o posgrado, cinco o 10 años de ejercicio profesional para sentarnos a discutir tú y yo” (exdiputado anónimo 2, entrevista personal, mayo, 2015).

Y si a lo anterior se añade el hecho de que la cuestión presupuestaria es un asunto complicado, las cosas tienden a empeorar: “Creo que hay algunos compañeros que no alcanzan a entender el tema de los presupuestos”; por lo tanto, “creo que sí debe de haber un asesoramiento ... creo que sí es importante que los diputados cuenten con ese órgano [de asesoría] porque muchos desconocen lo básico” (Osvaldo Contreras, entrevista personal, julio, 2015). Para otra exdiputada de oposición, este aspecto prevaleció en su Legislatura: “Hubo cierto grado de desconocimiento, cierto grado de incapacidad técnica de la mayoría de los legisladores para proponer [iniciativas] de modificación sustanciales” (María de la Luz Domínguez, entrevista personal, julio, 2015).<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Hay que tener en mente el dato de que alrededor de 85 % de los diputados locales no tiene experiencia legislativa previa (Lujambio, 2004).

En términos generales, los mismos legisladores llegan a percibirse como gestores y no sólo como generadores de leyes. Sin embargo, las condiciones en las cuales lo hacen y las características de su actividad muestran variaciones que no hay que perder de vista. El gobernador y su partido pueden mostrar cierta apertura a la negociación, pero no está garantizada. Por su parte, la capacidad de la oposición para enmendar el presupuesto está limitada por su tamaño: cuando éste no es el suficiente, únicamente puede externar críticas sin impacto en términos prácticos. Por otro lado, se detecta cierto desencanto con el trabajo que hace la oposición, ya que en ocasiones parece que sólo busca la obtención de recursos sin que se sepa con claridad su destino. También sobresale el tema del limitado conocimiento legislativo y presupuestario que tienen los diputados, lo que puede llevar a propuestas de enmiendas con un sustento meramente político, sin estar complementadas con una justificación técnica o de mediano plazo. Por último, es preciso resaltar las diversas prácticas informales que inciden en la aprobación del presupuesto. Como expresaron los diputados y como se observa en el *Diario de los Debates*, estas prácticas van desde un intercambio de votos (*logrolling*), compra de votos necesarios para la aprobación del presupuesto, prácticas de *pork barrel*<sup>62</sup> y, en el caso extremo, la garantía de impunidad a quienes votan a favor. Como el lector habrá notado, los instrumentos de medición (FE1 y FE2) que utilizamos en la sección anterior no captan este tipo de fenómenos. La intención también fue destacar que tales prácticas son un factor importante en la relación Ejecutivo-Legislativo.

<sup>62</sup> Se refiere a recursos y proyectos que favorecen a los distritos electorales de los legisladores, lo que es interpretado como el uso de recursos públicos (con recursos de todos los contribuyentes) para beneficio de unos cuantos sectores sociales.

## CONCLUSIONES

Los gobiernos divididos a nivel subnacional llevan 25 años de existencia. A pesar de esta pluralidad, las investigaciones muestran que los regímenes políticos subnacionales enfrentan importantes limitaciones, como la efectividad del estado de derecho, el sistema de pesos y contrapesos, la transparencia en el uso de los recursos, la corrupción, el federalismo fiscal, etcétera. A lo anterior hay que sumar la concentración de poder formal e informal en manos de los gobernadores. Según estudios recientes, en el diseño de la política de gasto existe una asimetría en la relación Ejecutivo-Legislativo que favorece el primero: los congresos locales aparecen como un actor marginal.

El tipo de relación Ejecutivo-Legislativo depende principalmente de dos dimensiones: la formal y la partidista. Al revisar las facultades constitucionales, no observamos que se establezca la superioridad de un poder sobre el otro: ambos tienen capacidad para influir en el contenido del gasto. Incluso se detectan algunos mecanismos institucionales que resuelven los casos en los que el gobernador no presenta la iniciativa del presupuesto.

A diferencia de los estudios previos, en este capítulo hemos mostrado evidencia sobre el ejercicio de la función presupuestaria con una mayor amplitud espacio-temporal. Los datos indican que los congresos están participando en el diseño de la política de gasto de sus estados. Ya que las facultades constitucionales no operan en el vacío, es preciso contextualizarlas en los diversos escenarios partidistas. En este sentido, observamos que a medida que el porcentaje de escaños del partido del gobernador aumenta, el nivel de enmiendas disminuye. Con la variable *estatus del gobierno*, los congresos bajo gobiernos divididos, con mayoría relativa y sin mayoría, hacen más modificaciones al proyecto de gasto del gobernador que los gobiernos unificados.

Además, encontramos que la oposición del PRI es más propensa a las enmiendas en comparación con el PAN y el PRD, lo que muestra

que no sólo hay preferencias de gasto distintas entre el gobernador y el Congreso, sino también entre las diversas fuerzas de oposición. Habrá que realizar más investigación para explicar este fenómeno.

Contrario a lo que esperábamos con respecto a otra de nuestras principales variables, el gobierno dividido vertical no muestra un efecto sobre el nivel de enmiendas. La variable del calendario electoral tampoco indicó una relación significativa.

Surge la cuestión relacionada con la magnitud de tales cambios: ¿éstos se pueden considerar como importantes o sólo confirman la marginalidad del Congreso que otros estudios han subrayado? Ya que el nivel de las enmiendas es similar al nacional de México y de otros países de América Latina, no es posible concluir que son desdénables. Las enmiendas a nivel nacional se han considerado como importantes; incluso, se ha mencionado que inciden negativamente en las políticas públicas porque introducen elementos particularistas. Lo anterior no quiere decir que ahora los congresos estatales sean poderosos; lo son formalmente, pero no son el órgano subordinado que generalmente se cree. Esto puede ser más claro cuando analizamos cómo tales enmiendas se distribuyen entre los diversos componentes del presupuesto. En los siguientes capítulos se realizan estudios de caso para demostrarlo.

Cuando complementamos el análisis cuantitativo con la opinión de los propios legisladores, observamos otros detalles de la aprobación del presupuesto. En primer lugar, la concepción que tienen los diputados de sí mismos no sólo como generadores de normas, sino también como gestores de recursos. En segundo lugar, que la apertura del gobernador a las negociaciones es importante para materializar las enmiendas. En tercer lugar, que el papel de contrapeso de la oposición puede ser debilitado cuando los diputados velan por sus intereses personales y no por el bien público. Como señala Saiegh (2011), cuando el Ejecutivo no tiene la mayoría, identifica a los diputados que pueden ser *comprados* para obtener su voto. Por último, los diputados señalan aspectos ya resaltados en

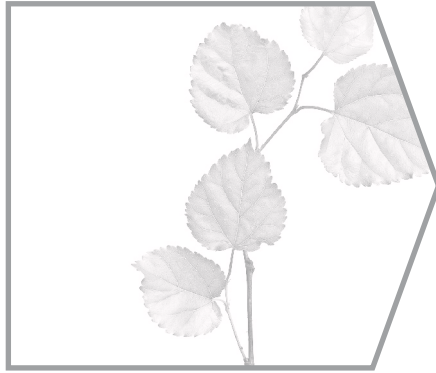


estudios previos: el poco conocimiento legislativo y presupuestario que existe entre ellos, lo cual incide en la calidad de las enmiendas. En suma, hay una serie de prácticas y relaciones informales que también deben ser consideradas. Lamentablemente, nuestros instrumentos de medición (FE1 y FE2) no logran captar estos fenómenos. Queda pendiente elaborar un estudio sobre estas prácticas para determinar su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Consideramos que la evidencia proporcionada y el análisis realizado matizan la imagen de los congresos como un actor marginal y sin importancia. No minimizamos las deficiencias democráticas e institucionales que existen a nivel subnacional ni exaltamos la actividad de los congresos, pero sí damos cuenta del funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos en este contexto. Los hallazgos también generan nuevas cuestiones. Por ejemplo, ¿qué factores explican las enmiendas bajo contextos de gobierno unificado? Podrían ser casos de indisciplina partidista; sin embargo, una respuesta exige un mayor análisis. Lo mismo vale para los casos de gobiernos divididos en los que no se detectan cambios, aunque es posible que existan negociaciones entre el gobernador y el Congreso que nuestro instrumento de medición no logra captar.

Es preciso estudiar los mecanismos que utiliza el Congreso para incidir en la política de gasto (y en otras políticas). En términos formales, éstos son la comisión dictaminadora y el pleno. La información que utilizamos hasta el momento sólo proviene de la comisión dictaminadora; por lo tanto, desconocemos si en el pleno se realizan enmiendas. También es necesario reflexionar sobre los efectos que puede tener la participación del Congreso en el diseño de la política de gasto: ¿significa una peor o mejor distribución de los recursos?, ¿es deseable o no su participación? Algunas de estas preguntas las abordamos en los capítulos siguientes.





**SEGUNDA PARTE**  
Estudios de caso



**Autores como Coppedge** (2012) y Gerring (2007) señalan cómo cada enfoque de investigación tiene determinadas fortalezas y debilidades metodológicas; por ello, es recomendable complementarlos en la medida de lo posible (Gerring, 2007). En este sentido, el capítulo anterior nos permitió determinar que existe una relación entre ciertas variables partidistas y el nivel de enmiendas al presupuesto hechas por el Congreso. Sin embargo, dada la amplitud de las observaciones, no es posible conocer de manera intensiva y detallada cada caso. Por lo anterior, en los siguientes capítulos realizamos un análisis cualitativo basado en estudios de caso. Un estudio de caso consiste, en un análisis intenso de un caso (o más) con la finalidad de arrojar luz sobre un conjunto más amplio de ellos (Gerring, 2007). Para Geddes (2003), un estudio de caso puede ser pensado como una serie de observaciones del mismo caso en tiempos diferentes.

En el capítulo anterior hemos demostrado que los congresos estatales están ejerciendo su facultad presupuestaria, es decir, hacen modificaciones al presupuesto de egresos. Sin embargo, quedan ciertos aspectos por analizar. En primer lugar, es preciso dar cuenta de los mecanismos por medio de los cuales el Congreso incide en el presupuesto de egresos. En segundo lugar, se requiere analizar las características de las enmiendas y del tipo de relación Ejecutivo-Legislativo que se genera. Es decir, ¿la actividad de los

congresos medida en términos de la FE1 y FE2 se puede considerar como importante o sólo confirma que éstos son un actor marginal? Por lo anterior, recurrimos a los estudios de caso para: a) confirmar el efecto del estatus del gobierno sobre la conducta del Congreso en un periodo más amplio; b) identificar los mecanismos que utiliza el Congreso para incidir en la política de gasto, y c) exponer en detalle las características de las enmiendas para dar sentido a los porcentajes obtenidos mediante el indicador FE1.

Realizaremos estudios de caso de tipo *longitudinal*. Lo anterior quiere decir que el caso se estudia a lo largo del tiempo, antes y después del fenómeno de interés (el estatus en el gobierno). Aquí, *cada caso sirve como su propio control*, ya que otras variables permanecen más o menos constantes a lo largo del tiempo (Gerring, 2007). Para ello, se han seleccionado los congresos del Estado de México (capítulo 3), Jalisco (capítulo 4) y Zacatecas (capítulo 5), cada uno con variaciones en el estatus del gobierno. A pesar de que los estudios de caso a menudo padecen del problema de la falta de representatividad, esto puede ser subsanado un estudio de n-grande (Gerring, 2007), como el realizado en el capítulo 2. Lo anterior no quiere decir que la selección carezca de criterios, sino que la debilidad metodológica que pueda persistir en alguno de ellos está compensada por el análisis cuantitativo del capítulo previo. En este sentido, los tres casos se aproximan al *pathway case*, el cual se utiliza para identificar los mecanismos causales, previa determinación de la relación entre las variables X y Y: no se podrían utilizar casos en los que X está presente pero no Y y viceversa (Gerring, 2007).

En los tres casos, el principal criterio de selección se basó en la variable independiente (Geddes, 2003; King, Keboane y Verba, 1994), cuidando que el estatus de gobierno tuviera variaciones a lo largo del periodo. Además, los casos muestran importantes diferencias entre sí en otras variables. Por ejemplo, el Estado de México hasta la fecha no ha conocido la alternancia, pues el PRI sigue gobernando la entidad; en cambio, Jalisco la ha experimentado en

dos ocasiones: la primera cuando el PAN ganó en las elecciones de 1995 y la segunda cuando el PRI recuperó la gubernatura en 2012; por último, en Zacatecas también han existido dos alternancias: la primera cuando el PRD ganó las elecciones de 1998 y la segunda cuando el PRI obtuvo la victoria en 2010. Por otro lado, la selección también identificó a los estados que han sido gobernados por los tres principales partidos políticos nacionales: el PAN ha gobernado en Jalisco, el PRI en el Estado de México y el PRD en Zacatecas. Sin duda, la selección también dependió de la disponibilidad de información para el periodo analizado.

**TABLA 3.** Características partidistas de los casos seleccionados

	Variación en el estatus del gobierno	Alternancia	Partidos que han estado en el gobierno
Estado de México	Sí	No	PRI (1946-2017) <sup>1</sup>
Jalisco	Sí	Sí	PRI (1946-1995)
			PAN (1995-2013)
			PRI (2013-2019)
Zacatecas	Sí	Sí	PRI (1946-1998)
			PRD (1998-2010)
			PRI (2010-2016) <sup>2</sup>

<sup>1</sup> 2017, año en el que se realizaron elecciones para nuevo gobernador, ganó el PRI.

<sup>2</sup> En las elecciones de 2016, el PRI ganó la gubernatura para el periodo 2016-2022.

De acuerdo con la teoría de partido de gobierno, son los partidos políticos mayoritarios los que influyen en la toma de decisiones en el Congreso. Esto es posible gracias a su capacidad para man-

tener un voto cohesivo entre sus integrantes y para determinar la agenda. Su posición mayoritaria les permite colocar a sus miembros en los puestos clave, por ejemplo, en la presidencia de las comisiones dictaminadoras u otros órganos de gobierno. Los mecanismos que utiliza el partido para lograr el apoyo de los titulares de tales cargos consisten en un sistema de recompensas y castigos (Cox y McCubbins, 2005).

A partir de esta teoría, Nacif (2002a, 2002b) ha realizado una adaptación para el caso mexicano. En el modelo del *gobierno de partido centralizado*, los legisladores tienen poca autonomía frente a los líderes partidistas, ya que éstos controlan la designación de cargos legislativos y una serie de recursos que les permiten determinar su carrera política presente y futura. La prohibición de la reelección consecutiva también fortalece la disciplina partidista. Lo anterior hace que los legisladores no tengan incentivos para ir en contra de la línea del partido. Además, aunque no existe una conexión electoral entre el legislador y los electores (Mayhew, 1974), sí hay un vínculo entre el partido político y el elector. ¿Cómo es posible esto? En primer lugar, no hay que perder de vista que los partidos tienen como objetivo ganar las elecciones (Downs, 1957). Por un lado, el partido en el gobierno busca obtener el triunfo en las urnas para mantenerse en el cargo durante el mayor número de periodos. Por el otro, los partidos de oposición en el Congreso tienen como objetivo ampliar sus escaños y, en el mejor de los escenarios, ganar la gubernatura. La carrera política futura del legislador depende de que a su partido le vaya bien en las próximas elecciones. Por lo tanto, existen los elementos suficientes para que actúe de manera disciplinada.

Dada la subordinación de los legisladores hacia su partido, se proponen las siguientes hipótesis:

- *HA. Cuando hay gobierno unificado, tanto la comisión como el pleno no modificarán la propuesta de gasto del gobernador; dada la disciplina partidista, la propuesta de*



*gasto será respetada por la comisión (dominada por el partido en el gobierno) y aprobada en automático por el pleno.*

- *HB. Cuando hay gobierno dividido, sólo la comisión dictaminadora mostrará actividad, ya que sus modificaciones serán respaldadas por el pleno.*

En el capítulo 2 se identificaron casos que se desvían de la teoría, específicamente, congresos con gobiernos unificados que, a pesar de ello, realizaron enmiendas al presupuesto. Para intentar explicar esto, en el capítulo seis haremos uso tanto en la técnica de caso desviado (*deviant case*) como de la de casos más similares (*most-similar case*) (Gerring, 2007). La primera se refiere a los casos cuya conducta se desvía de las hipótesis establecidas. Para tratar de explicar este fenómeno, se utiliza la técnica de los casos más similares. Como el nombre sugiere, se comparan casos que comparten varias características, excepto el mismo resultado en la variable dependiente (Y). La lógica consiste en identificar la variable (o variables) en la que los casos difieren, ya que podría ser la explicación a Y. A diferencia de los tres casos señalados, aquí el criterio de selección no es la variable independiente, sino la variable dependiente: nos interesa su conducta desviada. En este sentido, se estudiará el Congreso de Sinaloa, donde han prevalecido los gobiernos unificados, pero se hacen enmiendas de manera constante entre 2002 y 2010. Además, utilizaremos a Tamaulipas como el caso más similar para compararlo.





## **Estado de México:** gobiernos divididos sin alternancia, 1989-2014

---

**En este capítulo analizamos** el caso del Estado de México durante el periodo 1989-2014, en el cual se han experimentado cambios en el estatus del gobierno de la siguiente forma: gobiernos unificados (1989-1996), gobiernos divididos (1996-2009) y, de nueva cuenta, gobiernos unificados (2009-2015). Como hemos indicado, los objetivos de los estudios de caso son a) verificar los efectos del estatus del gobierno sobre la conducta del Congreso para un periodo más amplio; b) identificar los mecanismos de cambio que utiliza para incidir en el diseño de la política de gasto, y c) explorar los efectos sobre el contenido del presupuesto de egresos.

Para lograrlo, el capítulo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección, se describen brevemente algunas características socioeconómicas y electorales. En la segunda, exponemos los mecanismos formales de cambio que establece la Constitución y la normatividad respectiva. Posteriormente, mediante la fórmula FE1, se muestran las enmiendas realizadas por la comisión dictaminadora y el pleno. En la tercera, damos cuenta del impacto que tienen los cambios sobre el contenido del presupuesto. En la cuarta, se analiza una forma particular de enmiendas que el Congreso mexiquense ha aplicado, a saber, la creación de políticas dentro del presupuesto. Cerramos con la sección de conclusiones.

## ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y ELECTORALES DEL ESTADO DE MÉXICO<sup>63</sup>

El Estado de México es la entidad con más población del país, con 16 900 000 personas (Inegi, 2015). En lo que respecta al **índice de desarrollo humano**, el promedio para los años 2008, 2010 y 2012 es de 0.737, por lo que la entidad se ubica dentro del nivel alto (0.721-0.742). Para 2012, en orden descendente, ocupó el lugar 16, por debajo de estados como Quintana Roo, Jalisco, Morelos y Campeche. En relación con el índice de marginación, para 2010 el estado se encontró en el lugar 22, con un índice considerado como bajo. En una escala de 0 a 100 (a mayor valor mayor marginación), obtuvo un puntaje de 22.86 (Conapo, 2011).

En el aspecto político, a pesar del aumento de la competencia electoral,<sup>64</sup> el Estado de México es una de las entidades que no ha experimentado alternancia en el gobierno: el PRI sigue gobernando.<sup>65</sup> Los últimos tres gobernadores han sido Arturo Montiel Rojas (1999-2005), Enrique Peña Nieto (2005-2011) y Eruviel Ávila Villegas (2011-2017).

En la competitividad de las elecciones para gobernador, medida por el margen de victoria, se puede observar que la diferencia entre el primer y el segundo lugar ha sido importante. En promedio, el

<sup>63</sup> La mayor parte de los datos electorales la obtuvimos de los organismos públicos locales electorales (Oplés); cuando no fue así, la información se recopiló de la base de datos del Centro de Investigación para el Desarrollo (Cidac) ([www.cidac.org](http://www.cidac.org)).

<sup>64</sup> El concepto hace referencia a la justeza de las leyes electorales según criterios internacionales sobre elecciones libres y justas. Hay evidencia que muestra la mejora de la competencia electoral a nivel estatal. Al respecto véase Méndez (2003). Sobre la mejora de la calidad normativa de las reglas electorales en los estados, véanse a Monsiváis (2009) y Peschard (2008).

<sup>65</sup> Otros estados que se encuentran en la misma situación para 2016 son Campeche (2016-2022), Coahuila (2011-2017), Colima (2016-2022), Durango (2010-2016), Hidalgo (2010-2016), Quintana Roo (2011-2016), Tamaulipas (2011-2016) y Veracruz (2010-2016). En las elecciones de junio de 2016, de los estados indicados, el PRI perdió la gubernatura en Durango, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

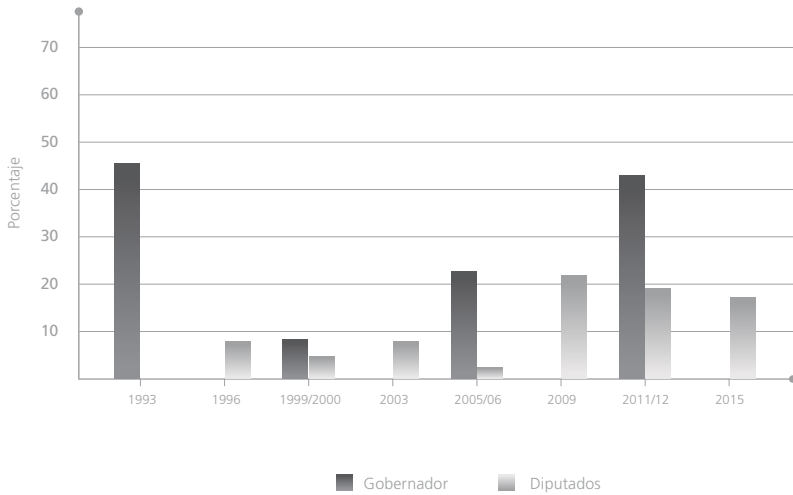
margen de victoria de los últimos cuatro procesos electorales es de 29.5 %. Las elecciones de 1999 han sido las más competitivas: el margen de victoria sólo fue de 7 %. Sin embargo, la distancia ha aumentado en las dos elecciones siguientes: en 2005 fue de 23.6 %; y en 2011 llegó a 43 %.<sup>66</sup> Esto podría interpretarse como una reducción de la competitividad electoral. Los detalles se observan en la gráfica 15.

Con relación a la participación electoral, en los dos últimos procesos se ha reducido en comparación con aquéllos de la década de los 90. Mientras que en las elecciones de 1993 y 1999 la participación fue de 65.2 y 52.6 %, respectivamente, para las elecciones de 2005 y 2011 fue de 42.7 y 46.1 %.

En la competitividad de las elecciones legislativas, durante el periodo 1996-2015 se pueden identificar dos momentos. El primero va de 1996 a 2006, en el cual el margen de victoria ha sido igual o menor a 7.1 %. La mínima diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 4 % en 2006; la máxima fue de 7.1 % en 1996. El segundo momento (2009-2015) se caracteriza por márgenes de victoria más amplios, por arriba de 17 %. La máxima diferencia se registró en las elecciones de 2009, con 22 %; la mínima fue en 2015, con 17.3 %. En la gráfica 15 se observan estos dos momentos.

<sup>66</sup> Sólo se considera hasta las elecciones de 2011.

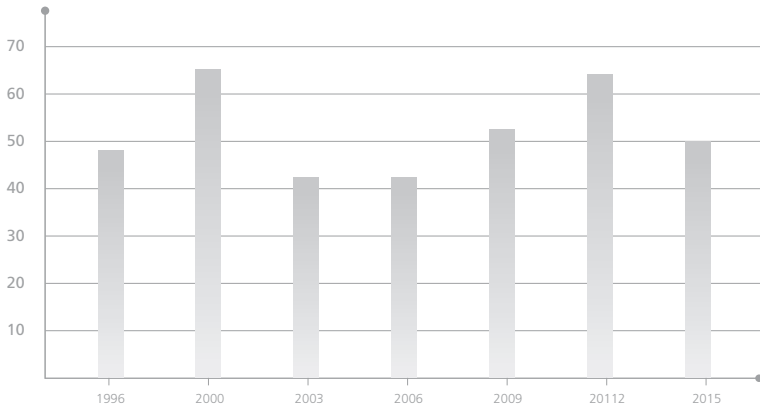
**GRÁFICA 15.** Margen de victoria electoral, Estado de México, 1993-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

Por último, en el tema de la participación en las elecciones legislativas, el promedio para 1996-2015 ha sido de 52.2 %. En las elecciones de 1996 a 2000, se observa un aumento en la participación, que pasó de 46.7 a 65.8 %. Posteriormente, descendió en la elección de 2003; tomó impulso en las contiendas de 2006, 2009 y 2013, y bajó en 2015. Hasta el momento, la participación máxima ha sido de 65.8 %, en el año 2000; la mínima corresponde al año 2003, con 42.8 %. Lo anterior se aprecia en la gráfica 16. En suma, estamos ante la presencia de un estado en el que alrededor de la mitad del electorado participa en las urnas y en el que la competitividad electoral ha disminuido en las últimas contiendas.

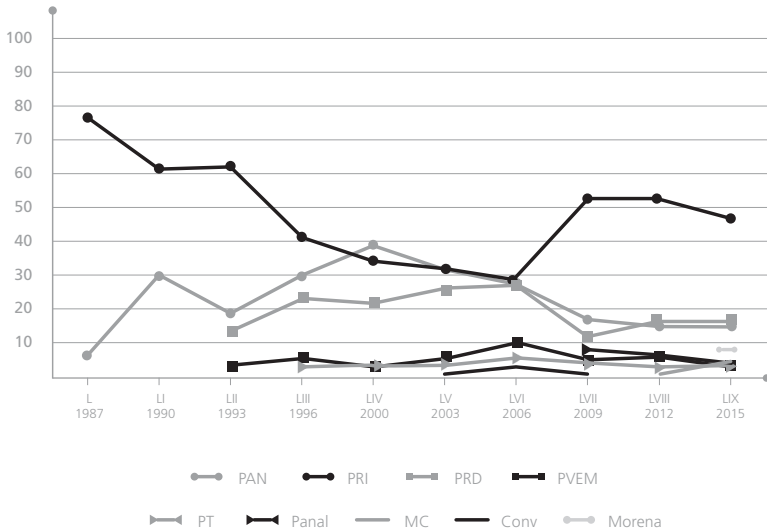
**GRÁFICA 16.** Participación electoral en elecciones legislativas, Estado de México, 1996-2015



Fuente: Elaboración propia con base en el IEEM.

Con respecto al estatus del gobierno, el gobierno dividido arribó a la entidad en la década de los 90. En la gráfica 17 se expone el porcentaje de escaños por partido político (por cuestiones de claridad, no se mencionan todos los partidos). Como más adelante detallamos, se observa una oscilación en el estatus del gobierno: el partido en el gobierno (PRI) perdió la mayoría absoluta en la LIII Legislatura, lo que persistió hasta la LVI. Después, en las LVII y LVIII legislaturas logró recuperar la mayoría absoluta. Sin embargo, nuevamente el gobierno dividido retornó en la LIX.

**GRÁFICA 17.** Porcentaje de escaños por partido político, Estado de México, 1987-2018



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información al Congreso estatal.

## RELACION EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA POLÍTICA DE GASTO

La relación Ejecutivo-Legislativo en la fase de diseño y aprobación del presupuesto de egresos se rige por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPEM) y por el Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEM). Como sucede a nivel federal, el Ejecutivo tiene la facultad exclusiva para elaborar el proyecto del presupuesto de egresos, el cual debe enviar al Congreso a más tardar el 21 de noviembre (art. 77, XIX, CPEM; art. 302, CFEM). Por su parte, el Congreso tiene la facultad para *expedir* el presupuesto de egresos, cuya fecha límite es el 15 de diciembre o, en caso de que inicie el periodo del Ejecutivo Federal, el 31 de diciembre (art. 61,



XXX, CPEM). Si para el 31 de diciembre el presupuesto no ha sido aprobado, se aplicará hasta el 31 de enero el presupuesto del año inmediato anterior. En el caso límite de que para esta fecha aún no se avale, se votará en el pleno la iniciativa enviada por el Ejecutivo (art. 61, XXX, CPEM). Es preciso decir que esta medida, llamada *reconducción presupuestal* (véanse Sleman y López, 2013), fue establecida en agosto del año 2010; anteriormente había incertidumbre en caso de que no se ratificara el presupuesto.<sup>67</sup> Por último, el Ejecutivo tiene la facultad para vetar el presupuesto, el cual puede ser superado con el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes de la Legislatura (art. 59, CPEM).

Al interior del Poder Legislativo, una vez que el gobernador ha enviado la iniciativa de gasto, hay dos comisiones que se encargan de estudiarla y analizarla (art. 72, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México [LOPLM]):<sup>68</sup> Planeación y Gasto Público, y Finanzas Públicas (art. 13A, Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, [RPLM]). Al interior de cada comisión, las decisiones se toman por mayoría de votos; en caso de empate, el presidente de la comisión tiene el voto de calidad (art. 70, LOPLM). Una vez cumplido lo anterior, el dictamen de las comisiones se presenta a la asamblea para su discusión y votación. El artículo 90 del RPLM establece que el dictamen se somete a una discusión en lo general y, posteriormente, en lo particular. Las propuestas de modificación se someten a votación para determinar si se admiten o no (art. 95, RPLM) y las decisiones se toman por mayoría de votos de los presentes (art. 88, LOPLM).<sup>69</sup> En suma, en términos formales, tanto las comisiones dictaminadoras como el pleno pueden incidir en el contenido del presupuesto de egresos.

<sup>67</sup> Este instrumento fue una iniciativa del entonces gobernador Enrique Peña Nieto (*Gaceta de Gobierno*, Decreto número 127, 31 de agosto de 2010).

<sup>68</sup> Las comisiones se integran al menos con nueve diputados. Cada comisión cuenta con un presidente, un secretario y un prosecretario (art. 70, LOPLM).

<sup>69</sup> Es importante mencionar que para que la Legislatura pueda sesionar se requiere por lo menos la mitad más uno de sus miembros (art. 49, RPLM).

En el Congreso mexiquense, hay tres órganos de gobierno de vital importancia: la Directiva de la Legislatura (DL), la Junta de Coordinación Política (Jucopo) y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CTL). La primera se integra por seis miembros (un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios) electos por mayoría de votos de los diputados. El presidente está en el cargo por todo el periodo ordinario de sesiones, mientras que los demás integrantes sólo por un mes (art. 40, LOPLM). Por su parte, la Jucopo se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, entre los cuales se designa a un presidente, dos vicepresidentes, un secretario, y el resto son vocales (art. 60, LOPLM). Los tres primeros cargos tienen una duración de un año, al término del cual *la asamblea* elige, de los integrantes de la Jucopo, a los nuevos titulares (art. 61, LOPLM). Por último, la CTL se integra con los miembros de la Jucopo, el presidente y un secretario de la DL (art. 62 bis, LOPLM). El presidente de la Jucopo preside la CTL. Aunque las decisiones de este órgano buscan el consenso, en caso de no lograrse, se decide por mayoría absoluta a partir del voto ponderado de los coordinadores parlamentarios.

La importancia de estos órganos radica en su control sobre el proceso legislativo y la organización del Congreso. Algunas de las facultades que poseen son abrir, suspender y levantar las sesiones; integrar el orden del día; someter a discusión los dictámenes; proponer la integración de las comisiones y los comités; plantear la integración de nuevos comités; recomendar a los titulares de los diversos órganos de apoyo parlamentario; supervisar el cumplimiento de los acuerdos; determinar los puntos a tratar en el orden del día, y proponer la dispensa del trámite de las iniciativas (arts. 47, 62, 62 bis, LOPLM). Aunque en términos formales la integración de estos órganos considera a todas las fracciones parlamentarias, el tamaño de cada una tiene un peso importante en la toma de decisiones, lo que al final determina la influencia de cada fuerza política. En la teoría del cartel procedimental (Cox y McCubbins, 1993, 2005),

se ha establecido que a mayor tamaño del partido o de la fracción parlamentaria en términos de escaños, mayor poder sobre las decisiones en el proceso legislativo, en la organización del Congreso y en la colocación de la agenda.

En resumen, la combinación de un diseño institucional que centraliza la toma de decisiones en unos cuantos órganos, la autoridad de los coordinadores parlamentarios, la no reelección consecutiva y el control de los partidos sobre la carrera futura de los legisladores (Casar, 2013) tienen como resultado altos grados de disciplina partidista. Si a lo anterior sumamos escenarios de gobierno unificado, es más probable que las facultades que tienen las comisiones y el pleno no sean ejercidas, ya que el partido del gobernador prevalece en ambas instancias. En el contexto contrario, en gobiernos divididos, hay más probabilidades de que la comisión dictaminadora, al estar integrada de manera plural, realice enmiendas a la iniciativa de gasto del gobernador. Nuevamente, la disciplina que cada partido ejerce sobre sus legisladores hará que las enmiendas sean respetadas y aprobadas en el pleno. En la siguiente sección contrastamos las siguientes hipótesis con la evidencia:

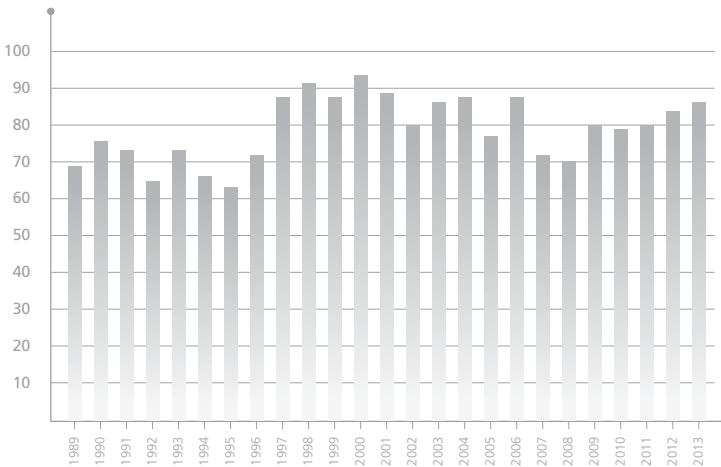
- *HA. En gobiernos unificados la comisión dictaminadora y el pleno serán instancias pasivas, aprobando sin cambios el presupuesto de egresos.*
- *En el caso de los gobiernos divididos sólo la comisión dictaminadora será el mecanismo de cambio, ya que el pleno respaldará en automático sus decisiones.*

### **Actividad en la comisión dictaminadora y en el pleno**

Como expusimos en el capítulo 2, una parte importante de los ingresos estatales proviene de las transferencias federales. En la gráfica 18 observamos el porcentaje que han representado (aportacio-

nes y participaciones) respecto a los ingresos del Estado de México. Para el periodo 1989-2013, las transferencias han sido de 79 % en promedio. Por lo tanto, para dar cuenta de las modificaciones que realiza el Congreso al presupuesto, es preciso descontar las aportaciones del monto total del presupuesto, ya que tales recursos están etiquetados.<sup>70</sup>

**GRÁFICA 18.** Porcentaje de transferencias federales respecto a los ingresos estatales, Estado de México, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia con información del Inegi, Finanzas Públicas de los Estados y Municipios.

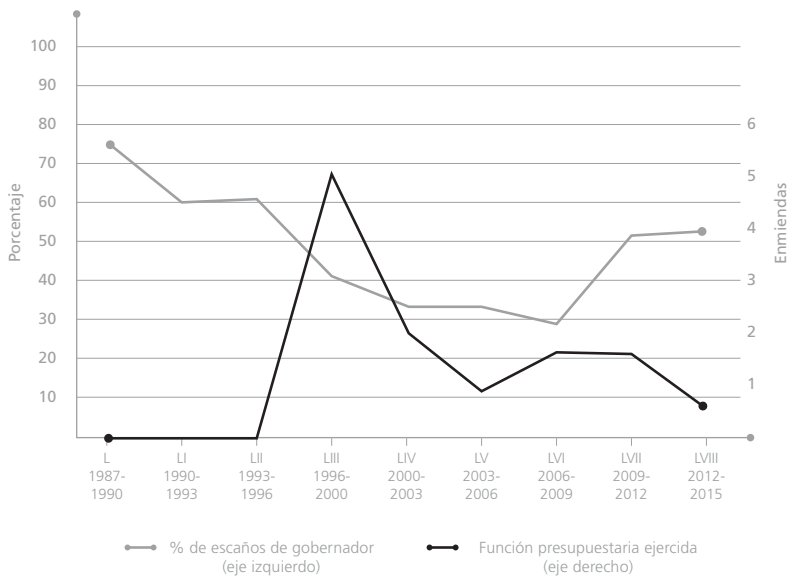
Para conocer las enmiendas que han hecho las comisiones dictaminadoras, utilizamos de nueva cuenta la fórmula FE1.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Para más detalles metodológicos, consultar el segundo capítulo.

<sup>71</sup> En el tercer capítulo y en el anexo A se detallan los aspectos metodológicos.

En la gráfica 19 se exponen los valores de la FE1 promedio por Legislatura y el porcentaje de escaños del partido del gobernador para 1987-2014. El eje vertical izquierdo se refiere al porcentaje de escaños, y el derecho, al de enmiendas. En las L, LI y LII legislaturas, cuando el partido del gobernador contó con la mayoría absoluta, no se registraron enmiendas al presupuesto. Una vez que el gobierno dividido surgió en la LIII Legislatura, inmediatamente el Congreso comenzó a realizar cambios. Posteriormente, el gobierno unificado vuelve a aparecer, pero, contrario a lo esperado, las enmiendas persisten.

**GRÁFICA 19.** Porcentajes de la función presupuestaria ejercida (FE1) y de escaños del partido del gobernador, Estado de México, 1987-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto y el *Diario de los Debates*.

En la tabla 4 se observa que durante el periodo 1986-1996, el partido en el gobierno (PRI) mantuvo 60 % o más de los escaños. Se mejante mayoría le permitió al PRI dominar los asientos de las comisiones dictaminadoras del presupuesto. De igual forma, en la XLIX Legislatura, contó con 81 % de los asientos: de los 11 integrantes, sólo dos pertenecieron a la oposición, uno del Partido Popular Socialista (PPS) y otro del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). En la L Legislatura, de los cinco integrantes, únicamente dos fueron de la oposición: PPS y PAN. A pesar de que en la LI Legislatura el PRI contó con 60 % de los escaños, su posición en las comisiones dictaminadoras fue mucho mayor, consiguiendo 80 % de los asientos; únicamente dos fueron ocupados por la oposición, ambos del PAN. Por último, en la LII Legislatura, el partido logró 73 % de los asientos de las comisiones; la oposición sólo obtuvo cuatro: uno para el PPS, dos para el PRD y uno para el PAN.

De acuerdo con la teoría del cartel procedimental (Cox y McCubbins, 1993, 2005), el partido mayoritario aprovecha su posición y predomina en la integración de órganos esenciales como las comisiones dictaminadoras del presupuesto. Esto le permite evitar que las preferencias de la oposición logren materializarse en el contenido de la legislación y, al mismo tiempo, garantizar las preferencias propias.

Con relación al número efectivo de partidos, el índice de Molinar (1991) muestra el predominio de uno, en tanto que el índice de Laakso y Taagepera (1979) muestra un sistema que se ubica alrededor del bipartidismo.

**TABLA 4.** Características partidistas del Congreso,  
Estado de México, 1986-1996

Legislatura	NEPM <sup>1</sup>	NEPL <sup>2</sup>	PG <sup>3</sup>	PGCH <sup>4</sup>	Año fiscal
XLIX	1.04	1.74	75 %	81 % (9 de 11)	1986 1987
L	1.04	1.74	75 %	71 % (5 de 7)	1988 1989 1990
LI	1.46	2.23	60 %	80 % (8 de 10)	1991 1992 1993
LII	1.30	2.38	61 %	73 % (11 de 15)	1994 1995 1996

<sup>1</sup> Número efectivo de partidos, índice de Molinar.

<sup>2</sup> Número efectivo de partidos, índice de Laakso y Taagepera.

<sup>3</sup> Porcentaje de escaños del partido del gobernador.

<sup>4</sup> Porcentaje de asientos del partido del gobernador en las comisiones dictaminadoras del presupuesto.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Diario de los Debates*.

Con este tipo de mayorías, la teoría nos indica que las iniciativas provenientes del gobernador serán aprobadas sin sufrir alguna enmienda. El análisis de los dictámenes y de la discusión en el pleno no muestra que se hayan realizado enmiendas a la propuesta de gasto del gobernador; en otras palabras, su iniciativa fue respetada y respaldada durante este periodo de gobiernos unificados. Lo anterior no implicó que la oposición haya permanecido pasiva; no obstante, sus críticas no pudieron materializarse. Las observaciones que hicieron abarcaron la falta de información, la ambigüedad de ciertos temas y la falta de acuerdo sobre las decisiones del gasto. Por ejemplo, para el presupuesto de 1986, el diputado panista Blas Briseño señaló: "Se nos pide que aprobemos a ciegas los noventa

y ocho mil millones ... para los Programas de Inversión y esto es muy grave ... [que] se nos pida que aprobemos en bloque, una cifra tan alta, porque no sabemos cuáles son los programas" (*Diario de los Debates* [en adelante *DD*], 20-XII-1985, p. 498). El diputado también criticó la falta de transparencia de los recursos destinados a los municipios: "En el presupuesto de egresos, no encontramos nada que diga cuáles son y ésa es una función de la Legislatura" (*DD*, 20-XII-1985, p. 499). El apoyo del partido del gobernador no se haría esperar. En este sentido, el diputado priista Xavier López García solicitó la "aprobación sin más trámite de la Ley de Egresos del Estado de México para 1986 ... debemos ... aprobar esta Ley, que, a mi juicio, llena todos los requisitos constitucionales en este caso" (*DD*, 20-XII-1985, p. 500).

Para el presupuesto del año 1987, las críticas provinieron del Partido Socialista Unificado de México (*PSUM*), del *PPS*, del *PAN* y del Partido Demócrata Mexicano (*PDM*). La falta de claridad y justificación del gasto serían las principales observaciones de la oposición. El diputado panista, Alberto Pérez Fontecha, consideró que "de autorizar ese presupuesto como está integrado estamos autorizando un 150 por ciento de incremento a los organismos auxiliares ... que en muchos de ellos no se justifica ... pues algunos de estos organismos auxiliares no son prioritarios y no le prestan verdaderamente un beneficio a la comunidad" (*DD*, 23-XII-1986, p. 782). Para el diputado del *PDM*, Gabriel Bravo Acuña, el presupuesto "se presenta con ambigüedad ... sin desglosar el gasto de cada sector, por lo que hacen casi imposible el análisis de su distribución" (*DD*, 23-XII-1986, p. 788).

En el proyecto de 1989 la información siguió siendo deficiente: la diputada Edelmira Gutiérrez Ríos (*PAN*) externó que "dentro de las comisiones donde participó mi fracción parlamentaria ... no se presentó la información suficiente ... Seguimos insistiendo ... el Ejecutivo tiene la obligación de presentar toda la información, ya sea estadísticas, en fin, que pueda avalar todo ese proyecto presentado



de egresos" (DD, 20-XII-1988, p. 222). Para el año fiscal 1991, el diputado panista Javier Paz Zarza expresó:

Presentamos un documento en donde solicitamos una serie de datos, que entre otros eran por ejemplo: que en el Presupuesto de Egresos, se nos indicara qué partidas, porque [sic] conceptos, que montó [sic], en que [sic] lugar se iban a destinar los ingresos y egresos correspondientes; lamentablemente, hubo una actitud irresponsable ... aunque se nos afirmaba que se nos iba a dar toda la información, lo real es de que fue mínima. (DD, 21-XII-1990, p. 6)

En las discusiones también se expresan casos en los que se excluyó a la oposición. El diputado Alejandro Gutiérrez (PAN) señaló que no se les informó sobre las diversas reuniones de los comités para analizar el proyecto: "Se dice que hubo siete reuniones de Comités ... Ojalá nos hubieran invitado, nosotros nunca nos oponemos a ir a las reuniones de Comité" (DD, 21-XII-1992, p.153). También se presentaron solicitudes para llamar a comparecer a los funcionarios del gobierno. En palabras del diputado Javier Zarza (PAN): "es posible y es necesario que comparezca el Secretario General de Gobierno, con el fin de que esta Legislatura tenga la información suficiente para poder aprobar este presupuesto" (DD, 21-XII-1992, p.156). Asimismo, se detectan desacuerdos sobre la distribución de los recursos; la diputada Magdalena Miranda (PPS) externó: "no aceptamos que a la Secretaría de la Contraloría se le asigne un presupuesto muy superior al de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y muy por debajo de la Secretaría de Desarrollo Económico, estamos en contra de que ... al ISSEMYM no se le asigne ninguna transferencia del Estado" (DD, 21-XII-1995, p. 280).

La actividad realizada por la oposición se puede resumir en la opinión de un exdiputado priista de la LI Legislatura: "La oposición traía marcada una intención: hacerse notar en el debate ... cada fracción parlamentaria tenía sus intereses y sus políticas de gasto, y

los manifestaba de alguna forma” (exdiputado anónimo 1, entrevista personal, mayo de 2015). Sin embargo, dada la amplia mayoría de la que gozaron los gobernadores durante este periodo, las críticas no tuvieron impacto en el diseño. Hubo que esperar hasta contextos de mayor pluralidad partidista para que sus propuestas se reflejaran en el proyecto de gasto.

En la tabla 5 podemos observar con claridad el cambio en la integración del Congreso a partir de la LIII Legislatura, la cual inaugura la época de los gobiernos divididos (1996-2008). En primer lugar, se observa cómo los escaños del partido en el gobierno van disminuyendo a lo largo del tiempo, aspecto que también se reflejó en el porcentaje de asientos en las comisiones dictaminadoras. En segundo lugar, en lo que respecta al número efectivo de partidos, en las dos primeras legislaturas ambos índices indican un sistema alrededor del tripartidismo; en las dos siguientes, los índices señalan un sistema dominado por cuatro partidos (excepto el índice de Laakso y Taagepera para la LV Legislatura). Semejante pluralidad tuvo un impacto inmediato en la actividad del Congreso: de los 13 años fiscales, 10 presupuestos fueron enmendados por las comisiones dictaminadoras y tres recibieron enmiendas adicionales por parte del pleno (2001, 2002 y 2005).

**TABLA 5.** Características partidistas del Congreso, Estado de México, 1996-2008

Legislatura	NEPM <sup>1</sup>	NEPL <sup>2</sup>	PG <sup>3</sup>	Pop <sup>4</sup>	PGCH <sup>5</sup>	Año fiscal
LIII	2.56	3.33	40 %	29 % (PAN)	70 % (14 de 20)	1997 1998 1999 2000
LIV	2.67	3.25	33 %	39 % (PAN)	29 % (4 de 14)	2001 2002 2003
LV	3.76	3.31	32 %	31 % (PAN)	35 % (6 de 17)	2004 2005 2006
LVI	4.28	3.84	28 %	27 % (PAN)	26 % (7 de 27)	2007 2008 2009

<sup>1</sup> Número efectivo de partidos, Índice de Molinar. <sup>2</sup> Número efectivo de partidos, índice de Laakso y Taagepera. <sup>3</sup> Porcentaje de escaños del partido del gobernador.

<sup>4</sup> Porcentaje de escaños del principal partido de oposición. <sup>5</sup> Porcentaje de asientos del partido del gobernador en la Comisión de Hacienda.

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y los dictámenes.

Como se aprecia en la tabla 5, aunque el partido del gobernador obtuvo 40 % de los escaños en la LIII Legislatura, logró 70 % de los asientos en las comisiones dictaminadoras. El resto fue ocupado por el PRD, el PAN y el Partido del Trabajo (PT). En 1998, la comisión expresó que fue “notoria la participación de los diputados integrantes de las comisiones de dictamen y de los asociados, reflejando la pluralidad que distingue a la LIII Legislatura” (DD, 30-XII-1997, p. 383). El diputado Horacio Duarte (PRD) resaltó: “Hoy estamos todos los actores políticos aprendiendo que estamos inmersos en un proceso en el cual la definición de la política pública está en el ejercicio responsable del poder” (DD, 30-XII-1997, p. 415).

Para el año fiscal 2000, el diputado Jesús Demetrio Martínez Rueda (PRD) reconoció que los legisladores de oposición han “estado aprendiendo a hacer el trabajo legislativo, antes apostábamos a las sesiones plenarias; ahora, creo que de manera correcta nos preocupamos más del trabajo en comisiones”. Aunque los cambios fueron limitados, “apuntan hacia una distribución presupuestal más equitativa” (DD, 22-XII-1999, p. 90). No obstante, también hubo posturas críticas: el diputado Joaquín Vela González (PT) condenó la mínima reducción que se hizo al gasto corriente; además, la transferencia a los municipios tuvo una finalidad pragmática, “para que todos tengamos recursos, para que todos podamos hacer política y para que todos podamos ganar adeptos”, sin candados para manejarlos adecuadamente (DD, 30-XII-1997, p. 409).

En la LIV Legislatura, el PAN (39 %) obtuvo más escaños que el partido en el gobierno (33 %). El PRD obtuvo 21 %; el PVEM, 3 %; el PT, 3 %, y el Partido Democracia Social (PDS), 1 %. A pesar de ser la primera mayoría, el PAN sólo obtuvo 21 % de los asientos de las comisiones, mientras que el PRI logró 29 %; el PRD, 43 %, y el PT, 7 %. Como ya señalamos, el pleno hizo enmiendas adicionales en 2001 y 2002. En el primer año, la diputada Juana Bonilla propuso reducir \$12 000 000 al fondo de provisiones salariales para dar 2 millones al Coro Juvenil y

a la Orquesta del estado, y \$10 000 000 para el Programa de Educación para el Desarrollo Integral (DD, 23-XII-2000, p. 627).

En 2002, el diputado Arturo Hernández consideró que hubo un incremento sustancial en las adjudicaciones directas: "Parece que dejar a discreción de los titulares de las dependencias un margen tan amplio de adjudicación directa no ayuda a transparentar el uso de los recursos públicos" (DD, 28-XII-2001, p. 505). En consecuencia, propuso modificar los montos máximos de cada operación, lo que fue aprobado por el pleno. En el mismo año, la fracción del PAN criticó la poca eficiencia en el uso de los recursos, su uso discrecional y el endeudamiento del estado. En palabras del diputado Ignacio Labra (PAN): "No podemos y Acción Nacional no va a solapar este tipo de arbitrariedades para los mexiquenses, no los estaremos solapando ... Si ustedes son cómplices de lo que en estos momentos vemos ... imposible que Acción Nacional esté apoyando este tipo de presupuestos, estaremos votando en contra" (DD, 28-XII-2001, p. 502). Por último, en el presupuesto de 2003, la fracción del PRD mostró su desacuerdo:

Es claro que la presentación del actual proyecto de presupuesto represente en términos políticos un plan con maña, este plan pretende utilizar de manera sofisticada los recursos públicos con fines electorales, ésta es la intención que subyace en la propuesta de descentralización del programa de Inversión Pública ... El equipo técnico de nuestro partido ha localizado graves e incontables inconsistencias en los sustentos que pretenden justificar la descentralización de la inversión pública. (DD, 14-XII-2002, p. 211)

En la LV Legislatura, el PRI obtuvo 32 % de los escaños; el PAN, 31 %, y el PRD, 25 % solamente. Lejos se encontraron partidos como el PVEM, con 5.3 %; el PT, con 4 %, y Convergencia, con 2.7 %. Los tres presupuestos (2004-2006) fueron modificados por las comisiones y el

pleno añadió otras en 2005. El debate muestra cierto consenso entre las fuerzas partidistas.

En la última Legislatura de este periodo de gobiernos divididos, las tres principales fuerzas políticas obtuvieron un porcentaje similar de escaños: PRI, 28 %; PAN, 27 %, y PRD, 27 %. El resto se distribuyó entre el PVEM (9 %), el PT (5 %) y Convergencia (4 %). Durante el proceso de análisis, las comisiones dictaminadoras “contaron con el apoyo técnico de servidores públicos de la Secretaría de Finanzas... quienes además de contribuir con información adicional, dieron respuesta y clarificaron en la mayoría de los casos, diversas interrogantes formuladas por los legisladores” (*Gaceta del Gobierno*, 29-XII-2006, p. 130). Aunque en los tres presupuestos aprobados prevaleció la negociación entre las diversas fracciones parlamentarias, hubo ciertas observaciones. Por ejemplo, el diputado Eduardo Contreras expresó: “Hasta la fecha el Presupuesto... y la Cuenta Pública correspondiente no presentan el mismo nivel de desglose... no se puede verificar si los recursos se emplearon en los proyectos y actividades que se definieron en el presupuesto”. En este sentido, se cuestionó por qué “se ha permitido todo esto en una Legislatura en la que teóricamente la oposición es amplia mayoría” (*DD*, 15-XII-2008, p. 87).

Cerramos esta sección con el regreso de los gobiernos unificados. En efecto, después de cuatro Legislaturas, el partido en el gobierno pudo recuperar la mayoría absoluta en el Congreso, como se observa en la tabla 6. La primera (LVII) corresponde a la última mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto (2006-2012); la segunda (LVIII) pertenece a la primera mitad del periodo de Eruviel Ávila (2012-2018). En ambas Legislaturas el PRI obtuvo 52 % de los escaños. En la LVII, el PAN fue el que obtuvo 16 %; seguido por el PRD, con 11 %. Después estaban el PVEM, con 4 %; el PT, 4 %; el Panal, 8 %; Convergencia, 4 %, y el Partido Social Demócrata (PSD), 1 %. En la LVIII, el PRD obtuvo 16 %, mientras que el PAN acaparó 15 %; PVEM, 5 %; PT, 3 %, PANAL, 7 %, y Movimiento Ciudadano (MC), 3 %

únicamente. La posición mayoritaria del partido del gobernador se reprodujo en el porcentaje de asientos de las comisiones dictaminadoras. Además, aunque el número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera se mantiene en alrededor de tres, el índice de Molinar se reduce de manera importante, destacando el predominio de un solo partido. A pesar de este contexto favorable para el gobernador, el presupuesto fue modificado tanto por las comisiones como por el pleno, conducta que es contraria a lo esperado por la teoría. De los cinco presupuestos analizados, tres fueron enmendados por ambas instancias (2010, 2013 y 2014) y dos fueron modificados sólo por las comisiones (2011, 2012).

**TABLA 6.** Características partidistas del Congreso, Estado de México, 2009-2014

Legislatura	NEPM <sup>1</sup>	NEPL <sup>2</sup>	PG <sup>3</sup>	Pop <sup>4</sup>	PGCH <sup>5</sup>	Año fiscal
LVII	1.48	3.14	52 %	16 % (PAN)	52 % (13 de 25)	2010 2011 2012
LVIII	1.52	3.07	52 %	16 % (PRD)	59 % (19 de 32)	2013 2014

<sup>1</sup> Número efectivo de partidos, índice de Molinar. <sup>2</sup> Número efectivo de partidos, índice de Laakso y Taagepera. <sup>3</sup> Porcentaje de escaños del partido del gobernador.

<sup>4</sup> Porcentaje de escaños del principal partido de oposición. <sup>5</sup> Porcentaje de asientos del partido del gobernador en las comisiones dictaminadoras del presupuesto.

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y los dictámenes.



En la LVII Legislatura, las comisiones dictaminadoras destacaron “el compromiso de corresponsabilidad entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la construcción de un paquete fiscal orientado al desarrollo de programas sociales” (*Gaceta del Gobierno*, 18-XII-2009). Durante el debate del presupuesto de 2010, se “atendieron propuestas y observaciones hechas por los diputados integrantes de las Comisiones Legislativas dictaminadoras” (*DD*, 14-XII-2009, p. 97). Lo anterior contrasta con las críticas e intentos por realizar más cambios en el pleno. En primer lugar, destaca la del diputado del PRD, Juan Hugo de la Rosa García, quien señaló que durante los trabajos de análisis del presupuesto se identificó “que persiste una reconcentración de recursos en los proyectos que operan directamente los mandos superiores y medios de la administración ... existe una determinación del Ejecutivo por consolidar la asignación de recursos a los mandos superiores de la administración” (*DD*, 14-XII-2009, p. 144). El mismo diputado mencionó que su fracción parlamentaria realizó estudios para contrastar los montos presupuestales y las metas establecidas en el proyecto, “lo que arrojó innumerables inconsistencias”.<sup>72</sup> En el pleno sólo se aprobó la propuesta de enmienda del diputado Ricardo Moreno (PRD) para añadir un párrafo al artículo 5.

<sup>72</sup> Una de las propuestas de enmienda la presentó el diputado Alejandro Gutiérrez (PAN), con la finalidad de reducir en 10 % el sueldo de los mandos superiores del Poder Ejecutivo, incluyendo a los organismos autónomos y al Poder Legislativo. El monto obtenido de las reducciones sería destinado a los estudiantes de educación básica y media. Esta propuesta se hizo “por una responsabilidad social y una ética pública, en un momento, en el que el país vive una situación de crisis preocupante” (*DD*, 14-XII-2009, p. 127). La propuesta fue secundada por el diputado Ricardo Moreno (PRD); sin embargo, no fue aceptada por el pleno. Por último, mencionamos la propuesta del diputado Jorge Ernesto Inzunza (PAN), quien también reservó el artículo 5, para reducir en 20 % el gasto en comunicación e imagen del gobierno: “Creo que destinar casi mil 500 millones de pesos en estos conceptos o destinar 100 millones de pesos a la vivienda, nos da una señal clara de cuál es la prioridad que tiene actualmente el Gobierno del Estado de México” (*DD*, 14-XII-2009, p. 136). El diputado Juan Hugo de la Rosa (PRD) se sumó a esta propuesta: “Hemos encontrado cómo están dispersos en todos los programas, cantidades importantísimas de recursos que están destinadas de manera directa o indirecta a la promoción de la imagen de una sola persona”. Nuevamente, el pleno rechazó las modificaciones.

Aunque para el presupuesto de 2011 las comisiones también hicieron enmiendas, las críticas y propuestas no se hicieron esperar. El diputado Carlos Madrazo Limón criticó el aumento en gasto corriente y el poco crecimiento en gasto de inversión pública (DD, 14-XII-2010, p. 79). El diputado Arturo Piña (PRD) reservó el artículo 5, ya que se identificaron incrementos de más de 100 % en ciertos programas y en algunos casos superiores al 1000 %: “el capítulo donde se perciben estas modificaciones con frecuencia es el de servicios personales” (DD, 14-XII-2010, p. 83). Su propuesta consistió en aplicar reducciones a Coordinación Metropolitana, al Programa Fortalecimiento de los Ingresos, al Programa Alimentación, Atención a la Población Infantil, y Seguridad Social. El diputado José Barragán (PT) hizo una propuesta similar. Ambas fueron rechazadas. El pleno aceptó las peticiones de los diputados Ricardo Moreno y Arturo Piña, que consistieron en crear una comisión “que vigile y dé seguimiento a los programas sociales contenidos en el Presupuesto” e incorporar un artículo transitorio con la finalidad de exigir transparencia en el uso de los recursos:

En atención a los principios de armonía que deben existir entre las disposiciones fiscales, federales y locales, y con la finalidad de contribuir al proceso de transparencia en el manejo de los recursos públicos, el Ejecutivo del Estado remitirá a la Legislatura en los informes trimestrales de carácter programático, información consistente con los informes que se envíen a las dependencias federales, en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal 2011, en un término de 10 días posteriores a la entrega de la información a las autoridades de la Federación. (DD, 14-XII-2010, p. 89)

El último presupuesto dictaminado y aprobado por la LVII Legislatura fue el del año 2012. En el proceso de análisis se incorporaron propuestas de modificación provenientes de los diversos

grupos parlamentarios, especialmente del PAN y del PRD (*Gaceta del Gobierno*, 16-XII-2011, p. 205). A diferencia de los dos presupuestos anteriores, en éste no hubo conflictos o críticas importantes en la aprobación.

El proyecto de gasto del primer año fiscal (2013) de la administración del gobernador Eruviel Ávila (2012-2018) tampoco se libró de las enmiendas. Aparte de los cambios de las comisiones, el pleno incorporó otros. El primero, propuesto por el diputado Marco Antonio Rodríguez (Panal), consistió en la adición de un artículo transitorio, que indicaba que la Secretaría de Finanzas transferiría los recursos necesarios para la operación del recién creado Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México. La segunda iniciativa fue del diputado Juan Abad de Jesús (MC), que consistió en un artículo transitorio, donde señalaba que “los recursos adicionales que se generen como resultado de la aprobación del paquete fiscal federal y que no se encuentren etiquetados para un fin específico, deberán ser aplicados de acuerdo con lo que establece el Código Financiero del Estado, y el presente decreto de presupuesto” (DD, 18-XII-2012, p. 155). Por último, el diputado Saúl Benítez (PRD) presentó la adición de un artículo transitorio que autorizó que el Ejecutivo buscara acuerdos para disminuir el techo del subsidio a la tenencia, “de tal manera que queden homologados con los de las otras entidades. Los recursos que se generen por la disminución del subsidio, se pide sean aplicados a inversión, infraestructura, educación, salud, seguridad pública, agricultura, fomento al turismo y pueblos indígenas” (DD, 18-XII-2012, p. 155).

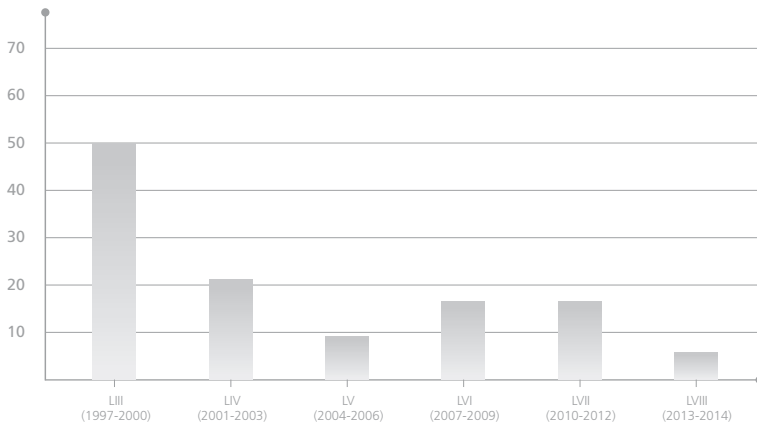
Continuando con esta actividad, el dictamen para el presupuesto de 2014 señala que los grupos parlamentarios coincidieron en establecer el Programa de Acciones para el Desarrollo, lo que implicó hacer modificaciones a diversos artículos. De nueva cuenta, la actividad en el pleno se materializó con más modificaciones. El diputado Gabriel Olvera Hernández (PRI) propuso modificar el artículo 10. Por su parte, el diputado Alonso Adrián Juárez Jiménez (PAN) añadió un artículo transitorio.

En resumen, se observa que los mecanismos de cambio, la comisión y el pleno, muestran actividad en la aprobación del presupuesto en función del estatus de gobierno. En el *primer periodo* de amplias mayorías, ambas estuvieron inactivas, lo que confirma la hipótesis *HA*. Aunque la oposición expresó críticas y propuestas, éstas fueron ignoradas por el pleno, el cual estuvo dominado por el partido en el gobierno. En segundo lugar, con la llegada de los gobiernos divididos, ambas instancias se activaron. Aunque la principal fuente del cambio han sido las comisiones dictaminadoras, el pleno también ha mostrado actividad. Lo anterior refuta la hipótesis *HB*. En tercer lugar, con el retorno de los gobiernos unificados, nuevamente se detecta actividad en ambas instancias, lo que implica la refutación de la *HA*. Sin querer dar una solución *ad hoc* para la validez de esta hipótesis, es posible que sólo se confirme en contextos de amplias mayorías, como las del primer periodo de gobiernos unificados.

## IMPLICACIONES DE LA **FUNCIÓN PRESUPUESTARIA EJERCIDA**

Dada la actividad mostrada, surge la cuestión sobre su impacto en el contenido del presupuesto. En otras palabras, ¿los cambios son importantes?, ¿qué tipo de temas son los que con frecuencia sufren enmiendas? En esta sección buscamos responder a tales cuestiones. En la gráfica 20 observamos los valores promedio de la FE1 por Legislatura. Destaca que la LII Legislatura, en la cual el gobernador no obtuvo la mayoría absoluta, es la que más modificaciones ha realizado al presupuesto de egresos (4.9%), le siguen la LIV (2%) y la LVI (1.6%). Como ya indicamos, la actividad persistió durante el segundo periodo de gobiernos unificados. Sin embargo, ¿cuál es el significado de estas cifras?

**GRÁFICA 20.** Función presupuestaria ejercida promedio por Legislatura, Estado de México, 1997-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto y el *Diario de los Debates*.

Para analizar las implicaciones de las enmiendas sobre el contenido del presupuesto, obtenemos el porcentaje que las enmiendas representaron en *cada* programa o partida (art. 293, CFEM) respecto al presupuesto establecido en la *iniciativa* del gobernador. Debido a la disponibilidad y al detalle de la información, estimamos de manera indirecta el presupuesto *inicial* para cada programa/partida: consultamos el presupuesto establecido en la *Gaceta del Gobierno* y restamos/sumamos el monto de la enmienda. Por ejemplo, si una enmienda representó una reducción de \$1000 para la partida X y si su presupuesto publicado en el periódico oficial indica \$10 000, entonces sumamos la enmienda a esta cantidad, lo que da como resultado \$11 000 (que sería la cantidad estimada inicial). Sobre esta cifra (denominador) obtenemos el porcentaje de las enmiendas. Cuando se trata de etiquetación de recursos, sólo mencionamos el porcentaje que representa respecto al presupuesto aprobado de la partida o pro-

grama. Este procedimiento nos permite conocer cómo se distribuyen los cambios entre las diversas partidas y el impacto que tiene sobre ellas. La tabla 7 muestra los niveles de análisis del presupuesto.

**TABLA 7.** Niveles de análisis del presupuesto de egresos

Nivel general	Nivel 2	Nivel 3
Presupuesto de egresos	Unidad presupuestaria A	Partida a Partida b
	Unidad presupuestaria B	Partida a Partida b
	Unidad presupuestaria C	Partida a Partida b

Sin duda, las características de las enmiendas dependen del nivel de análisis. Por ejemplo, un valor de 1.5 % de la FE1 (nivel general) puede implicar reducciones de 10 % para la unidad presupuestal X y de 20 % para la unidad presupuestal Y (nivel 2). *Dentro* de la unidad presupuestal X, la reducción de 10 % puede implicar una reducción de 50 % en la partida A y de 5 % en la partida B (nivel 3), mientras que dentro de la unidad presupuestal Y (nivel 2) puede implicar una reducción de 100 % para la partida C y de 0 % para las demás partidas (nivel 3). En suma, el valor de la FE1 adquiere sentido a medida que nos aproximamos a cuestiones más concretas como las partidas. El nivel 3 sería el ideal para el análisis de las enmiendas; sin embargo, la disponibilidad de la información no es igual para todos los años. A continuación, mencionamos la distribución de las enmiendas de algunos de los presupuestos. Seleccionamos presupuestos con distintos valores de la FE1.

El presupuesto de 2002 fue enmendado en 4.98 % en términos de la FE1. Para este año, las comisiones consideraron “procedente reorientar la asignación originalmente prevista para el pago de la deuda flotante por 520 millones 231 mil 049 pesos” (*Gaceta del Gobierno*, 31-xii-2001, p. 126), para ser destinados a otros temas. En este sentido, lo anterior implicó recursos adicionales sobre el presupuesto inicial de diversos temas en los siguientes montos: el presupuesto de Coordinación General de Enlace Institucional obtuvo un aumento de 102 %; el Pago por Servicio de la Deuda, 15.9 %; el Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 10.6 %; el Instituto Mexiquense de la Mujer, 8.7 %; el Poder Legislativo, 6.9 %; la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, 4.4 %, entre otros (*Gaceta del Gobierno*, 31-xii-2001). Asimismo, se redujeron “los montos asignados al Programa de Protección al Ambiente” y se incrementaron en “el programa de Agua y Saneamiento en la cantidad de 1 mil 229 millones 649 mil 600 pesos”. También hubo cambios en el contenido de diversos artículos “para tener una mayor precisión en el texto del citado Decreto y atendiendo puntualmente las recomendaciones de las diferentes fracciones parlamentarias y por acuerdo de los integrantes de las comisiones unidas” (*DD*, tomo VI, no. 75, 28-xii-2001, p. 126).

En el presupuesto del año 2005, los cambios fueron de 0.8 %. Las reducciones tuvieron como finalidad intensificar las políticas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal para “dar cumplimiento a la obligación de hacer más eficiente la aplicación del gasto público, cumpliendo los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 con los recursos mínimos indispensables sin demeritar la calidad de los servicios que se prestan” (*DD*, 15-xii-2004, p. 253). Los recursos adicionales representaron porcentajes importantes respecto del presupuesto inicial de cada rubro. En este sentido, el presupuesto del Instituto de Transparencia del Estado de México aumentó 79.5 %; el de la Secretaría de Turismo, 77.9 %, y el de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, 21.2 %.

Los incrementos de menor magnitud se ubicaron en la Procuraduría General de Justicia, con 3.5 %, y la Secretaría de Comunicaciones, con 1.1 %. Adicionalmente, se estableció que en los programas de asistencia social y apoyos a la educación, “el Ejecutivo del Estado por mandato de la Legislatura local” destinará recursos hasta por \$40 000 000 a útiles escolares, atención a la problemática de la madre soltera y al mejoramiento de las condiciones de vida para los adultos mayores. Por último, se acordó “la creación de un programa especial destinado a acrecentar la disponibilidad de recursos presupuestales que satisfagan en mejor medida la demanda de infraestructura social” (DD, 15-XII-2004, p. 254).

El presupuesto de 2007 fue modificado en 1.41 % de la FE1. Las comisiones señalaron la “voluntad municipalista” de la Legislatura, razón por la cual aumentaron los recursos destinados al Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (Pagim) (más adelante abordamos la creación de este programa) en 33.3 %. Otros rubros beneficiados fueron el Instituto Mexiquense de Cultura, con 15.5 %; el Poder Judicial, con 7.3 %, y la Procuraduría General de Justicia, con 7.3 %. En contraparte, las reducciones afectaron el presupuesto del Tribunal Electoral del Estado en 51.1 %; Desarrollo Comunitario, en 15.7 %; Fondo General de Provisiones Salariales y Económicas, en 10.1 %; Instituto Electoral del Estado de México, en 3.7 %, y el Poder Legislativo, en 3.2 %. La Legislatura también determinó que, en caso de existir ingresos de excedentes petroleros, 20 % de ellos sería distribuido entre los ayuntamientos, de acuerdo con el marco jurídico vigente. En el mismo sentido, de los recursos del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública se consideró que \$100 000 000 fueran distribuidos entre los ayuntamientos, según el marco jurídico. Por último, se creó el Fondo General para el Pago del Impuesto sobre Erogaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El presupuesto del año 2010 fue enmendado en 1.89 % de la FE1. Lo anterior se materializó en la creación del Fondo para la Atención de Desastres y Siniestros Ambientales, al cual se destina-



ron \$75 000 000. También, con el acuerdo de todas las fracciones parlamentarias, se aumentó en 8 % el presupuesto de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Asimismo, para fortalecer la capacidad de los municipios en la construcción de obras, se aumentó en 21.4 % el presupuesto al Pagim. El incremento de 29.5 % para el Fondo de Provisiones Salariales buscó “garantizar el poder adquisitivo de los trabajadores” (DD, 14-XII-2009, p. 97). Los aumentos de menor magnitud fueron para la Procuraduría General de Justicia, con 0.5 %; la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, 0.5 %, y la Secretaría de Educación, 0.4 %. También se establecieron medidas para fortalecer la transparencia y austeridad en el ejercicio del gasto público, aspectos reflejados en los artículos quinto, sexto, séptimo, décimo segundo y décimo cuarto. En adición a lo anterior:

se atendieron propuestas y observaciones hechas por los diputados integrantes de las Comisiones Legislativas dictaminadoras, incorporando en los artículos transitorios del decreto diversas precisiones a la normatividad vigente respecto a la obligación del Titular del Poder Ejecutivo ... de igual manera, se establecen fechas específicas para publicar las reglas de operación del “Fondo para la Atención de Desastres y Sinietros Ambientales”, y el “Fondo de Reservas” para los municipios, así como lineamientos y reglas para la transición al presupuesto basado en resultados. (DD, 14-XII-2009, p. 97)

Para el siguiente presupuesto, el de 2011, los cambios representaron 1.84 %. Como en ocasiones pasadas, los municipios aparecen en la lista de los rubros con recursos adicionales: el Pagim obtuvo un aumento de 35.7 % respecto al monto inicial; le siguió el Tribunal Electoral, con 10.8 %; la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, con 10.3 %; la UAEM, con 3.6 %, y con 0.8 %, la Secretaría de Educación. El monto adicional para esta secretaría tuvo como objetivo la construcción de bebederos en las escuelas públicas de enseñanza básica; además, se asignaron \$100 000 000 para de-

terminar la viabilidad de instalar desayunadores en las escuelas de nivel básico, especialmente en zonas rurales (*Gaceta de Gobierno*, 21-XII-2010, p. 174).

En la primera parte de la administración de Eruviel Ávila (2012-2018), el presupuesto de 2013 se modificó en un 0.46 %. Las comisiones consideraron que de los recursos del Fondo Estatal para el Fortalecimiento Municipal (Fefom), \$100 000 000 fueran destinados a obras y proyectos, lo cual representó 5 % de su presupuesto. El aumento de 3.6 % para la UAEM sería destinado a proyectos de investigación científica y tecnológica, así como a la difusión de la cultura y la ciencia. El rubro de Apoyo al Campo obtuvo un aumento de 3.1 %, y los Programas de Procuración de Justicia, 0.5 % (*Gaceta del Gobierno*, 19-XII-2012, p. 103). Las comisiones también etiquetaron recursos dentro del sector salud por \$15 000 000 para la construcción de un Centro de Atención Juvenil; otros \$10 000 000 se etiquetaron para el proyecto de prevención del acoso escolar, y \$10 000 000 más para los programas de Procuración de Justicia mediante la construcción de un Centro de Atención a Víctimas del Delito.

Estos porcentajes al nivel de los programas/partidas permiten dar sentido a las enmiendas en términos de la FE1. El primer aspecto que buscamos destacar es que las enmiendas afectan de manera heterogénea a los diversos rubros que componen el presupuesto. Semejante conducta puede ser explicada por aspectos electorales e institucionales. En el primer aspecto, es probable que los diputados sólo se enfoquen en los temas que son más visibles frente al electorado y que, por lo tanto, impliquen una ganancia electoral. En el segundo, dadas las limitaciones técnicas y de tiempo que tienen los diputados, es posible que ello repercuta en su capacidad para analizar todo el presupuesto. En el siguiente apartado analizamos una forma característica en la que el Congreso mexiquense ha participado en su aprobación, a saber, la creación de un programa para destinar recursos a los municipios.

## CREACIÓN DE POLÍTICAS DENTRO DEL PRESUPUESTO

Además de las enmiendas expuestas en el apartado anterior, la participación del Congreso se ha materializado en la creación de programas específicos. En este sentido, en la LV Legislatura (2003-2006) se estableció el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (Pagim). Durante la aprobación del presupuesto para el año 2005:

se acordó por consenso de las fuerzas políticas representadas en este Congreso, la creación de un programa especial destinado a acrecentar la disponibilidad de recursos presupuestales que satisfagan en mejor medida la demanda de infraestructura social. Por lo que se crea el “programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios” (Pagim), dentro del capítulo 6000 de Inversión Pública. (DD, 15-XII-2004, p. 254)

En la discusión en el pleno, los diputados se congratularon por la creación del programa.<sup>73</sup> Al respecto, el diputado Moisés Alcalde Virgen (PAN) mencionó: “hemos hecho de un programa, que me parece histórico. Un programa [que] no existe en ningún otro Estado ... que ha sido producto de iniciativas de distintos grupos parlamentarios ... que contempla población, que contempla densidad y que contempla marginación” (DD, 15-XII-2004, p. 277). De acuerdo con el artículo 40 del respectivo decreto, el mencionado programa “tiene como finalidad primordial fortalecer la capacidad de los municipios para llevar a cabo obras públicas que contribuyan sustancialmente al desarrollo regional, aumentando los recursos estatales que se ministran a los municipios con base en criterios y porcentajes objetivos de asignación y distribución” (*Gaceta del Gobierno*, 22-XII-2004).

<sup>73</sup> En el artículo 11 del decreto, referente a la clasificación económica del gasto, se estableció un monto de hasta 1 600 000 pesos para este programa.

A diferencia de las enmiendas que analizamos, la distribución de los recursos de este programa se basó en la siguiente fórmula: a) población por municipio, 40 %; b) el inverso de la densidad poblacional por municipio, 30 %, y c) la marginalidad por municipio, 30 %. Además, se estableció que los recursos del Pagim no podrían ser utilizados para gasto corriente, compra de vehículos y saneamiento financiero. En el artículo 41 se detallaron los requisitos que los municipios deberían cumplir para acceder a los recursos: estar asociados al cumplimiento de metas y objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, contener una evaluación de los efectos socioeconómicos que habrá de provocar la realización del proyecto, incluir un expediente técnico, adjuntar el proyecto ejecutivo, presentar la autorización del ayuntamiento para la aportación municipal de 30 % del monto total del proyecto y cumplir con la normatividad para el ejercicio de recursos estatales. Los municipios también deberían cumplir con las previsiones de los Lineamientos Operativos para el Ejercicio de los Recursos.

Sin embargo, los lineamientos del programa sufrieron algunas modificaciones en la siguiente Legislatura (LVI), en el presupuesto de egresos para el año 2007. Las comisiones dictaminadoras señalaron la "voluntad municipalista" del Congreso, razón por la cual no sólo aumentaron los recursos al Pagim, sino que también integraron nuevos artículos "con la finalidad de hacer más eficiente, ágil y transparente la asignación y aplicación de los recursos destinados a este rubro" (DD, 29-XII 2006, p. 343). Por ejemplo, se consideró que los ayuntamientos ejercerían hasta 70 % de los recursos de manera directa, mientras que 30 % restante quedaría "establecido como estímulo por eficiencia fiscal en cuenta corriente, que será determinado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México con base en la calificación que arroje el resultado presupuestal en su cuenta corriente" (art. 48). Para determinar la magnitud de los estímulos, se establecieron rangos de déficit/superávit con sus correspondientes porcentajes (art. 49). Además, el Congreso y la Se-

cretaría de Finanzas recibirían la información sobre los proyectos (art. 53). También se obligó a los municipios a presentar un diagnóstico y plan de acción para elevar su recaudación en impuestos y derechos (art. 61). Mientras que en el presupuesto de 2005 el Pagim estuvo regulado por seis artículos, el presupuesto de 2007 se reguló por 15 (*Gaceta del Gobierno*, 29-XII-2006).

Nuevamente, para el presupuesto del año 2008, el Pagim sufrió cambios. En esta ocasión, los criterios de asignación se modificaron para quedar de la siguiente forma: a) población por municipio, 40 %; b) marginalidad por municipio, 30 %; c) el inverso de la densidad poblacional por municipio, 15 %, y d) saldo del superávit de municipios con eficiencia mayor a 5 % en su cuenta corriente, 15 % (*Gaceta del Gobierno*, 26-XII-2007).

Como ya indicamos, en las LVII y LVIII legislaturas, el gobierno unificado se hizo presente. Lo anterior no implicó una actitud pasiva por parte del Congreso en este programa. Para el año fiscal 2010, los diputados añadieron \$300 000 000 a los recursos del Pagim. Además, con la finalidad de beneficiar a los municipios con mayor marginalidad, las comisiones dictaminadoras decidieron eliminar “por única vez la variable del 15 % del superávit en cuenta corriente e incrementar al 45 % la variable de marginalidad por Municipio” (*DD*, 14-XII-2009, p. 97). En el presupuesto del año 2012, el Pagim fue sustituido por el Fondo Estatal de Fomento Municipal (Fefom) (*DD*, 15-XII-2011, p. 343),<sup>74</sup> pero la esencia del programa se mantuvo.

Por último, para el presupuesto de egresos del año 2013, las comisiones dictaminadoras asignaron \$100 000 000 adicionales al Fefom. En el decreto del Presupuesto de Egresos, dentro del artículo 47 se estableció que de los recursos del programa los municipios

<sup>74</sup> Los criterios de asignación fueron los siguientes: a) población por municipio, 40 %; b) marginalidad por municipio, 45 %, y c) el inverso de la densidad poblacional por municipio, 15 % (art. 47). Los artículos que regularon el Fefom dentro del presupuesto fueron del 47 al 58.

“los deberán aplicar preferentemente en obras y proyectos de infraestructura; sin embargo, de ser necesario hasta el 50 % de dichos recursos podrán destinarse a saneamiento financiero, amortización de créditos contratados para realización de infraestructura, o pago de pasivos con entidades públicas federales y/o estatales” (*Gaceta del Gobierno*, 19-xii-2012). Esta modificación se mantuvo para el presupuesto de egresos del año 2014 (*DD*, 28-xi-2013).

## CONCLUSIONES

El estudio del caso del Estado de México muestra, en primer lugar, un contraste en la actividad del Congreso entre el primer (gobiernos unificados) y el segundo periodo (gobiernos divididos). En el de gobiernos unificados, fue un órgano que estuvo al margen de la política presupuestal, aprobando en automático el proyecto del gobernador. Dada la posición minoritaria de los partidos de oposición, éstos sólo podían externar sus desacuerdos y críticas sin tener una capacidad real para incidir en el diseño del presupuesto: ni en las comisiones ni en el pleno. Al ser dominados por el partido del gobernador, ambos mecanismos de cambio desactivaron sus facultades normativas.

En contraparte, durante el segundo periodo, el Congreso ejerció su facultad para enmendar el presupuesto de egresos. En este lapso, las comisiones dictaminadoras ejercieron su facultad para revisar y analizar las iniciativas del gobernador. De los 13 años de este periodo, en tres el pleno añadió más modificaciones al dictamen. Sin duda, en los demás años hubo intentos para realizar más cambios; sin embargo, no lograron materializarse. En el proceso de aprobación, los debates a menudo expresan las negociaciones y acuerdos entre las fracciones parlamentarias para materializar las enmiendas, incluida la del partido en el gobierno.

Durante el regreso de los gobiernos unificados, esperábamos una conducta del Congreso similar a la del primer periodo: la apro-

bación en automático del proyecto de gasto. En realidad, sucedió todo lo contrario: tanto las comisiones como el pleno continuaron enmendando el presupuesto. No obstante, no hay que perder de vista que la mayoría absoluta del gobernador fue de 52 %, la cual está lejos de las mayorías amplias de finales de la década de los 80 y principios de los 90.

Contrario a lo que esperábamos, las enmiendas hechas por las comisiones no son necesariamente respetadas por el pleno, ya que muestran su capacidad para realizar cambios adicionales. En este sentido, surgen varias interrogantes: ¿por qué el dictamen de las comisiones no fue respaldado en automático por el pleno?, ¿por qué se añadieron más cambios en esta fase?, ¿lo anterior se explica por casos de indisciplina o porque en las comisiones no se logró agotar la negociación? Consideramos que no son casos de indisciplina, pues la actividad del pleno indica que las negociaciones en las comisiones no siempre logran agotarse; es una segunda instancia de negociación.

Para dar sentido a los valores de la FE1, analizamos la distribución de las enmiendas entre los diversos componentes del presupuesto. En este nivel se observa que las modificaciones pueden afectar de manera importante el presupuesto de cada rubro. El impacto se distribuye de manera heterogénea. Consideramos que lo anterior se puede explicar por aspectos electorales e institucionales. En el primero, es posible que los diputados sólo se enfoquen en los temas más visibles y que pueden representar una ganancia electoral. En el segundo, existen limitaciones técnicas y de tiempo que impiden a los diputados analizar la totalidad del presupuesto. Ríos (2010a) demuestra que esto ocurre en el tema de la fiscalización.

Por último, observamos una función que parecería fuera de lugar: la creación de programas por parte del Congreso dentro del presupuesto. A diferencia de otras modificaciones, el Pagim ha contado con criterios explícitos para su funcionamiento y ha logrado sobrevivir al cambio de legislaturas, incluso bajo la actual etapa de

gobierno unificado. Este programa podría representar un buen ejemplo de la conexión electoral, ya que cada *partido* puede garantizar recursos para sus municipios (y distritos electorales), con la finalidad de obtener más votos en las próximas elecciones. Se trata de una acción coordinada que, al menos a primera vista, beneficia a todas las fuerzas partidistas.





## **Jalisco:** gobiernos divididos y alternancias, 1990-2014

---

**En este capítulo se analiza** al Congreso de Jalisco durante el periodo 1990-2014, en el cual el estatus del gobierno ha variado de la siguiente manera: gobiernos unificados (1990-1998), gobierno dividido (1998-2000), gobierno unificado (2000-2003) y gobiernos divididos (2003-2014). Reiteramos los objetivos de estos capítulos: a) mostrar el efecto del gobierno dividido sobre la conducta del Congreso para un periodo de tiempo más amplio; b) dar cuenta de los mecanismos utilizados por el Congreso para incidir en el presupuesto de egresos, y c) mostrar el impacto de las enmiendas sobre el contenido del presupuesto y sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.

Iniciamos el capítulo con una breve descripción socioeconómica y electoral del estado. En la segunda sección exponemos los mecanismos formales de cambio que establecen las normas respectivas. Después analizamos el proceso de aprobación del presupuesto para dar cuenta de la actividad de la comisión dictaminadora y del pleno. En la tercera, se muestra el impacto de las enmiendas sobre los diversos temas que componen al presupuesto. En la cuarta parte, analizamos uno de los fenómenos que pueden ocurrir bajo gobiernos divididos, específicamente la aplicación del veto por parte del gobernador. Cerramos con la sección de conclusiones.

## ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y ELECTORALES DE JALISCO

El estado de Jalisco cuenta con una población de 7 900 000 personas (Inegi, 2015). En lo que respecta al **índice de desarrollo humano**, el promedio para los años 2008, 2010 y 2012 fue de 0.743, dentro del nivel considerado como alto (0.721-0.742). Para 2012, en orden descendente, se ubicó en el lugar 12, por debajo de estados como Aguascalientes, Tamaulipas, Sinaloa y Quintana Roo (PNUD, 2015). En relación con el índice de marginación, para 2010 el estado ocupó el lugar 27, con un índice considerado como bajo (a mayor valor mayor marginación): 17.08 (Conapo, 2011).

En lo que respecta al ámbito político, Jalisco es una de las entidades que experimentó su primera alternancia en el gobierno durante la década de los 90 del siglo xx. En efecto, fue en las elecciones de 1995 cuando el PAN obtuvo la victoria con el candidato Alberto Cárdenas. De nueva cuenta, en las elecciones del año 2000 este partido lograría la victoria, con el candidato Francisco Ramírez Acuña (2001-2007). Por tercera y última vez, el PAN se mantuvo en el gobierno en las elecciones de 2006, con el candidato Emilio González Márquez (2007-2013). Después de 18 años de administraciones panistas, el PRI recuperó la gubernatura en las elecciones de 2012, con Jorge Aristóteles Sandoval (2013-2019).

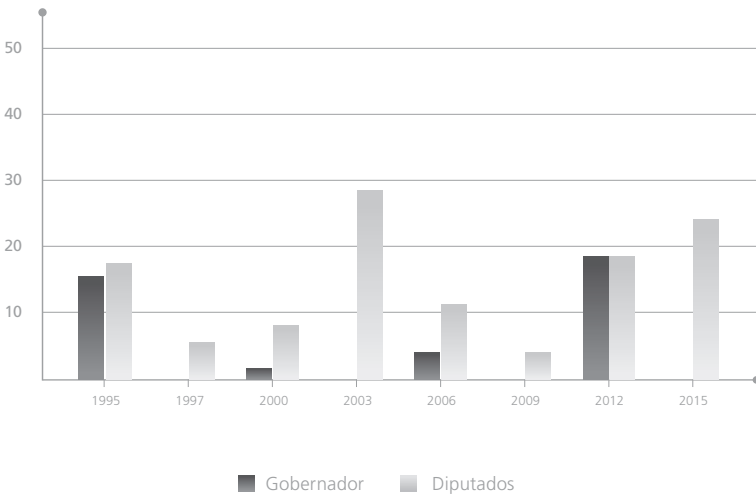
La competitividad en las elecciones para gobernador muestra importantes diferencias a lo largo del periodo 1995-2012. En su primera victoria, el PAN logró una ventaja sobre el segundo lugar de 16 %. En las elecciones de 2000 y 2006, el margen de victoria fue considerablemente menor: 2.2 y 3.9 %, respectivamente. Lo anterior se observa en la gráfica 21. Estas diferencias se pueden interpretar como un aumento de la competitividad electoral en las últimas contiendas.

Respecto a la participación electoral, el promedio de las cuatro contiendas es de 63.2 %. La de 1995 tiene el valor mayor de participación: 71.1 %. Las elecciones de 2000 son las que menor

participación registran: 56.2 %. Sin embargo, a partir de entonces, ésta ha aumentado de manera consecutiva: con 60.9 % para 2006 y 64.4 % para 2012.

En las elecciones legislativas el margen de victoria muestra un promedio de 14.3 %. De 1997 a 2003 aumentó de 4.4 a 28 %. Posteriormente, disminuyó y en 2009 se ubicó en 3.8 %. No obstante, en las dos últimas contiendas electorales aumentó de manera considerable: 19.2 % en 2012 y 23.6 % para 2015. Las diversas tendencias se aprecian en la gráfica 21. La participación electoral en este tipo de contiendas muestra un promedio de 59.3 %. El mínimo de participación corresponde a las elecciones de 2009, con 53 %, mientras que el máximo fue de 70.1 %, en 1995. En las últimas dos elecciones la participación fue de 64.4 % y 53.6 %, respectivamente. En síntesis, Jalisco muestra contrastes importantes entre una elección y otra en términos del margen de victoria y de participación electoral.

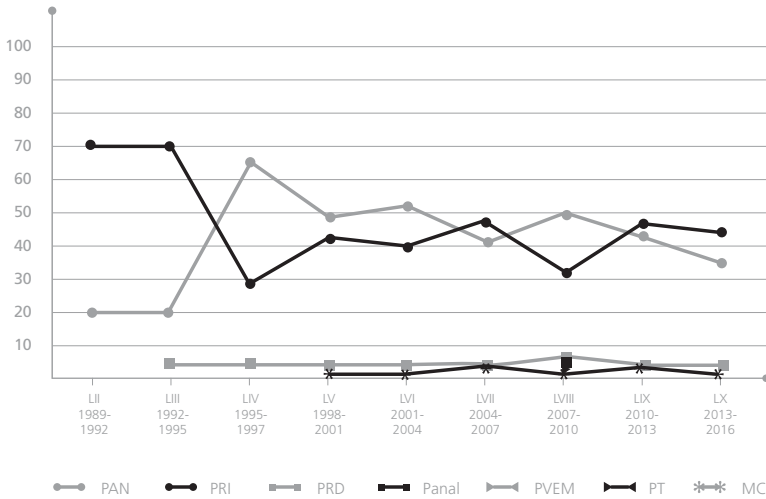
**GRÁFICA 21.** Margen de victoria de elecciones para gobernador, Jalisco, 1995-2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPCJ).

A excepción de la LVI Legislatura, desde 1998 el estado de Jalisco se ha encontrado bajo gobiernos divididos de manera constante. Como veremos, en el primer gobierno de alternancia panista, el gobernador logró la mayoría absoluta en el Congreso, la cual perdería en 1998 y recuperaría en 2001. Desde 2004, el gobierno dividido se ha mantenido; ni siquiera el regreso del PRI al gobierno impediría este contexto partidista. En la gráfica 22 se exponen los porcentajes de escaños que lograron algunos de los principales partidos políticos.

**GRÁFICA 22.** Porcentaje de escaños por partido político, Jalisco, 1989-2016



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información al Congreso estatal.

## RELACION EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA POLÍTICA DE GASTO

Las normas que rigen las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el tema presupuestario, específicamente en la *aprobación* de su diseño, son la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ) (arts. 33, 35, 50) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (LPGPJ) (arts. 42, 43, 44 y 45). Como sucede a nivel federal, el gobernador tiene la facultad exclusiva para elaborar y presentar el proyecto del presupuesto de egresos del estado, el cual debe entregar al Congreso a más tardar el 1 de noviembre (art. 50).<sup>75</sup> Para el caso de Jalisco, Sleman (2014, p. 134) señala que tanto el

<sup>75</sup> Esta fecha fue establecida mediante el Decreto 21857, publicado en septiembre de 2007; anteriormente la fecha límite era el 15 de noviembre.

governador como la Auditoría Superior del Estado de Jalisco “fueron facultados constitucionalmente para elaborar de manera individual y separada su propuesta de proyecto presupuestal. La intención de esta disposición es que ambos proyectos sirvan como base para el análisis legislativo de los egresos que se pretenden autorizar en un determinado año fiscal”, en síntesis, el gobernador no tiene facultad exclusiva en la presentación del proyecto de egresos. Discrepamos de esta interpretación. Consideramos que a lo que se refiere el artículo 35bis de la Constitución estatal, en el último párrafo de la fracción VIII, es al presupuesto de gasto de la Auditoría y no sobre el presupuesto del estado: “A la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco se deberá adjuntar invariablemente, para su valoración por el Congreso del Estado, el proyecto de presupuesto de la Auditoría Superior del estado de Jalisco que elabore este organismo público, sin menoscabo de la facultad del Congreso del Estado de determinar los gastos del estado”.

Por su parte, el Congreso tiene la facultad para “Determinar los gastos del estado para cada ejercicio fiscal” (art. 35).<sup>76</sup> La LPGPJ establece que la aprobación del presupuesto por el Congreso debe cumplir con los principios de “racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad y proporcionalidad” (art. 46bis).<sup>77</sup> No se señala otra restricción sobre las modificaciones que pueda realizar el Congreso. Sin embargo, como sucede a nivel federal y en otros estados, podemos suponer que cumplir con la disciplina presupuestal implica que los gastos no deben ser mayores

<sup>76</sup> Como veremos, el hecho de que el texto constitucional no haga explícita la facultad para hacer modificaciones no ha sido un obstáculo para que suceda. No está demás decir que el *Índice de poder presupuestario de la legislatura*, de Puente (2011a), da una valoración positiva cuando las normas incluyen la palabra *modificar*.

<sup>77</sup> En la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria, el artículo 18 establece que a toda propuesta de aumento o creación de gasto en el presupuesto de egresos se debe agregar la iniciativa correspondiente de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. En Jalisco no detectamos una restricción similar al Congreso estatal.

a los ingresos estimados. Una vez aprobado, el presupuesto se envía al Ejecutivo para su publicación y, en su caso, para que realice observaciones (veto) (art. 33, CPEJ). Aunque el veto se aplica sobre partes específicas del decreto, no es parcial, sino total. Para superarlo, se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. El presupuesto debe ser aprobado a más tardar el 15 de diciembre (art. 45)<sup>78</sup> y, si para el 31 de diciembre no lo está, se aplicará el del año inmediato anterior junto con sus modificaciones (art. 46).<sup>79</sup>

Una vez que el gobernador envía la iniciativa del presupuesto de egresos, la asamblea la turna a la Comisión de Hacienda y Presupuestos, la cual se encarga de su revisión, modificación y dictaminación (art. 89, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco [LOPLJ]). En esta instancia, la resolución sobre el proyecto del dictamen se decide por mayoría relativa; en caso de empate, su presidente tiene el voto de calidad (art. 107, LOPLJ). Posteriormente, el dictamen se discute y, en su caso, se modifica en el pleno mediante una votación de mayoría simple de los diputados presentes. Cuando se proponen modificaciones, el presidente de la comisión decide si las acepta o no; sin embargo, cuando el presidente da una respuesta negativa, el pleno tiene la última palabra (art. 183, LOPLJ).<sup>80</sup> Por lo tanto, en términos formales, dentro del Congreso encontramos dos mecanismos de cambio de las iniciativas: la comisión dictaminadora y el pleno.

Al interior del Congreso, al igual que en la Cámara de Diputados federal (Casar, 2013), hay dos órganos de gobierno que concentran el poder de agenda: la Mesa Directiva (MD) y la Junta de Coordina-

<sup>78</sup> Antes de septiembre de 2007, no existía explícitamente una fecha límite de aprobación.

<sup>79</sup> Este procedimiento, llamado *reconducción presupuestal*, fue establecido en diciembre de 1999 mediante el Decreto número 18210, un año después de la aprobación de la nueva LPEJ. Este instrumento permite prorrogar o ampliar la vigencia del presupuesto del año anterior, o dar fuerza temporal a una iniciativa presupuesta.

<sup>80</sup> Esto forma parte de la discusión en lo particular del dictamen.

ción Política (Jucopo). La primera tiene siete integrantes electos por la asamblea mediante mayoría absoluta (art. 30). Los legisladores ocupan el cargo durante cuatro meses. La Jucopo se integra con los coordinadores de cada fracción parlamentaria (art. 39), cuya presidencia rota cada cuatro meses. Las facultades que tienen estos órganos son las siguientes: conducir las sesiones de la asamblea; formular y cumplir el orden del día de las sesiones; cuidar que las iniciativas, dictámenes y demás escritos cumplan con los requisitos de formulación y presentación; registrar y vigilar los asuntos encomendados a las comisiones; proponer a la asamblea la integración de comisiones y comités (señalando la respectiva presidencia); convocar a sesiones extraordinarias, y proponer a los titulares de los diversos órganos de apoyo parlamentario (art. 35, 43 y 131). Es preciso indicar que cada partido elige a su coordinador parlamentario de acuerdo con sus reglas y estatutos. Además, el artículo 26 los reconoce como voceros de la voluntad de su fracción parlamentaria y cuentan con voz y voto en la Jucopo.

En términos de la teoría del cartel procedimental (Cox y McCubbins, 1993, 2005), el partido mayoritario es el que puede aprovechar estos órganos de gobierno y procedimientos a su favor: suspende iniciativas que no le favorecen y promueve las que desea; ocupa órganos clave y las comisiones más importantes; obtiene más recursos y apoyo técnico, entre otras ventajas.

En contextos en los que predominan la centralización de decisiones, la autoridad de los coordinadores parlamentarios, la no reelección consecutiva y el control de los partidos sobre la nominación de los candidatos (Casar, 2013; Nacif, 2001), generalmente está garantizada la disciplina partidista. Si a lo anterior le añadimos el gobierno unificado, es más probable que la iniciativa de presupuesto sea respaldada por los integrantes del partido en el gobierno dentro de la comisión y en el pleno. No habrá modificaciones porque el costo para los legisladores puede ser el fin de su carrera política. Por otro lado, bajo contextos de gobierno dividido, es más probable



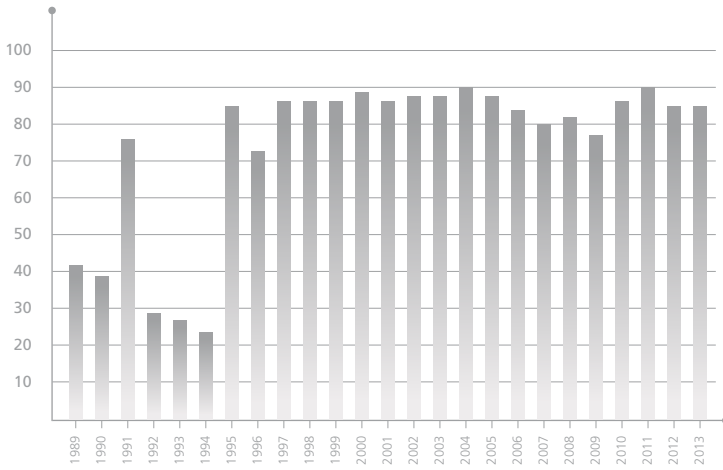
que la comisión dictaminadora realice enmiendas al presupuesto. Así, el partido en el gobierno se ve obligado a negociar con los partidos de oposición, ya que no cuenta con los votos necesarios para aprobar el documento. Las negociaciones y su materialización en el contenido del dictamen serán respaldadas por el voto del pleno, en donde los legisladores también se disciplinan a sus respectivos partidos. En síntesis, las hipótesis que proponemos son:

- HA. En gobiernos unificados, la comisión dictaminadora y el pleno serán instancias pasivas, aprobando sin cambios el presupuesto de egresos.
- HB. En el caso de los gobiernos divididos, sólo la comisión dictaminadora será el mecanismo de cambio, ya que el pleno respaldará en automático sus decisiones.

### **Actividad en la comisión dictaminadora y en el pleno**

En esta sección mostraremos datos sobre la integración partidista del Congreso y la actividad de los mecanismos de cambio bajo gobiernos unificados y divididos. Es preciso recordar que, a diferencia del Presupuesto de Egresos de la Federación, los diputados tienen un margen menor para modificar los recursos del presupuesto de los estados. En primer lugar, la mayor parte de sus ingresos provienen de las transferencias federales. En la gráfica 23 mostramos el porcentaje que representan las transferencias respecto a los ingresos de la entidad (aportaciones y participaciones).

**GRÁFICA 23.** Porcentaje de transferencias federales respecto a los ingresos estatales, Jalisco, 1989-2014



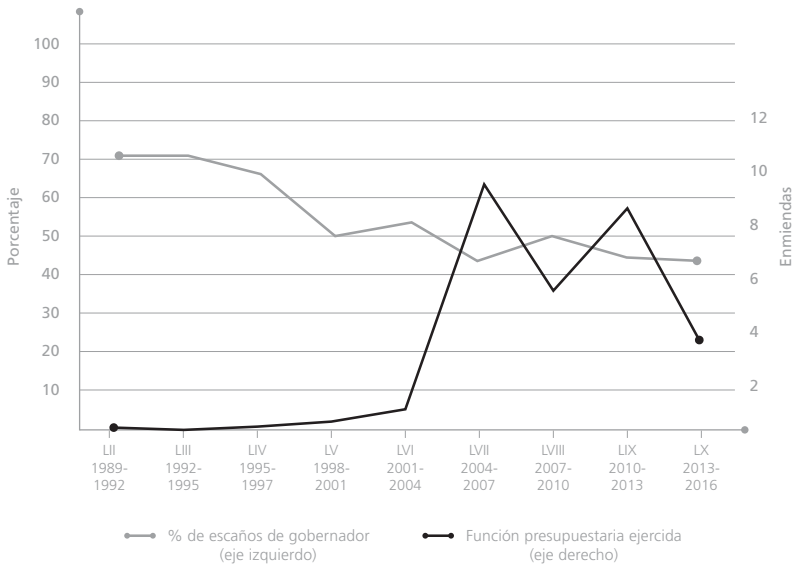
Fuente: Elaboración propia con información del Inegi, Finanzas Públicas de los Estados y Municipios.

En la gráfica 24 se exponen los valores de la FE1 promedio por Legislatura para el periodo 1989-2014.<sup>81</sup> El eje vertical izquierdo se refiere al porcentaje de escaños y el derecho al de las enmiendas. De los 10 presupuestos de 1990 a 1998, aprobados bajo gobiernos unificados, únicamente el de 1998 fue enmendado por la comisión dictaminadora. Aunque el gobierno dividido surgió en 1998 (LV Legislatura), los cambios por parte de las comisiones se hicieron hasta 2001, en el último presupuesto aprobado. En la siguiente Legislatura el gobernador obtuvo la mayoría absoluta. No obstante, dos de los tres presupuestos fueron enmendados por las comisiones: 2003 y 2004; solamente el del año 2002 no sufrió

<sup>81</sup> Los detalles metodológicos de la fórmula FE1 se encuentran en el segundo capítulo y en el anexo A.

cambios. En los años posteriores, el gobierno dividido prevaleció y también las modificaciones.

**GRÁFICA 24.** Porcentajes de la función presupuestaria ejercida y escaños del partido del gobernador, Jalisco, 1989-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes y el *Diario de los Debates*.

En la tabla 8 podemos observar que durante este periodo de gobiernos unificados (1990-1998), el partido en el gobierno obtuvo 65 % o más de los escaños. Tal mayoría le garantizó predominar en la comisión dictaminadora del presupuesto. En la LII Legislatura, de los cinco integrantes, sólo dos pertenecieron a la oposición: al PAN y al Partido Popular Socialista (PPS). En la LIII Legislatura, durante la segunda mitad del gobierno priista, sólo tres de los ocho asientos fueron ocupados por la oposición: PAN, Frente Cardenista de Recons-

trucción Nacional (FCRN) y PRD. Con el novel gobierno panista, en la LIV Legislatura, de los cinco asientos de la comisión, dos fueron ocupados por el PRI. En suma, el partido mayoritario dominó la integración de la comisión dictaminadora.

Con relación al número efectivo de partidos, el índice de Molinar (1991) muestra el predominio de un solo partido, mientras que el de Laakso y Taagepera (1979) indica un sistema que se aproxima al bipartidismo.

**TABLA 8.** Características partidistas del Congreso, Jalisco, 1990-1998

Legislatura	NEPM <sup>1</sup>	NEPL <sup>2</sup>	PG <sup>3</sup>	PGCH <sup>4</sup>	Año fiscal
LII	1.2	1.8	70.6 %	60 % (3 de 5)	1990 1991 1992
LIII	1.2	1.8	70.6 %	62.5 % (5 de 8)	1993 1994 1995
LIV	1.3	1.9	65.8 %	60 % (3 de 5)	1996 1997 1998

<sup>1</sup> Número efectivo de partidos, índice de Molinar.

<sup>2</sup> Número efectivo de partidos, índice de Laakso y Taagepera.

<sup>3</sup> Porcentaje de escaños del partido del gobernador.

<sup>4</sup> Porcentaje de asientos del partido del gobernador en la Comisión de Hacienda.

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y los dictámenes de la Comisión de Hacienda y Presupuestos.

Durante este contexto de gobiernos unificados, el presupuesto de 1996 fue enmendado por el pleno, mientras que el de 1998 por la comisión y el pleno. En los demás años, la oposición criticó y trató de modificar algunos rubros del presupuesto. Por ejemplo, en el año fis-

cal 1993 se consideró que el gasto para el Departamento de Información e Investigación debía destinarse a favor de los jubilados y pensionados del gobierno: “no hay necesidad de que tengamos cuerpos y corporaciones de información e investigación que vengan a usurpar o tratar de suplir a pretender ser las orejas permanentes del gobierno del estado” (*Diario de los Debates [DD]*, 17-XII-1992, p. 242). Debido a las características del documento del presupuesto, la oposición expresó: “si no hay transparencia ni hay los suficientes elementos de juicio, no podemos dar un voto de confianza para aprobar un presupuesto de egresos del gobierno del estado para 1993”.

Las observaciones de la oposición durante el último gobierno priista subrayaron la falta de justificación en el destino de los recursos y la poca transparencia sobre su uso. Por ejemplo, el diputado Pedro León Corrales (PRD) estuvo en desacuerdo con el monto destinado a la Comisión Agraria Mixta, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Arbitraje. Para este legislador, “el Ejecutivo sí utiliza discrecionalmente una buena parte de los recursos, sin control de la Contraloría ni de nadie. Existen no sólo partidas secretas, sino nóminas que nadie conoce, relaciones de sueldos que nadie conoce y nombres que nadie conoce” (*DD*, 14-XII-1993, p. 184).

Las modificaciones que hemos señalado se hicieron durante el primer gobierno panista. En primer lugar, se encuentra el presupuesto para 1996, en el que el pleno hizo enmiendas. En el debate, el diputado priista Francisco Julián Íñiguez propuso integrar un fondo por \$20 000 000 para la reconstrucción de los municipios que fueron afectados por el sismo del 9 de octubre de 1995. El diputado Héctor Pérez Plazola (PAN) planteó eliminar la partida sobre juntas de mejoramiento moral, cívico y material, que tuvo una asignación de \$58 000, y destinar el recurso a la Procuraduría para Asuntos Indígenas; que la partida Erogaciones Imprevistas, con \$115 700 000, incluyera \$20 000 000 para el apoyo específico a los damnificados del 9 de octubre, y un aumento al Supremo Tribunal en \$5 000 000. Por último, el diputado Sergio Vázquez García (PAN) propuso un cuarto artículo

transitorio, en el que se pidió a los organismos descentralizados, específicamente a la Comisión de Derechos Humanos, que enviaran su plantilla correspondiente (DD, 21-XII-1995, p. 249). Lo anterior no dejó satisfecha a la oposición priista, que criticó el monto presupuestado para gastos de difusión (*El Informador*, 22-XII-1995). La diputada María Dolores Guzmán (PRI) expresó: “yo creo que este Presupuesto de Egresos es sumamente oscuro y –voy a repetir otro término– poco transparente en varias de sus partidas presupuestales ... como es la asignación discrecional de las compensaciones, honorarios personales, honorarios profesionales, supernumerarios” (DD, 21-XII-1995, p. 256). El diputado Félix Flores Gómez (PRI) señaló: “me preocupa mucho un rubro que aparece en todas las dependencias y que tiene una gran presencia financiera: el que se destina a las llamadas erogaciones contingentes; éstas, según se dice, se ejercen directa y discrecionalmente por las diferentes dependencias” (DD, 21-XII-1995, p. 227).

El segundo presupuesto fue el de 1998, modificado por la comisión dictaminadora y por el pleno. El cambio detectado en el pleno fue realizado por el PRI, y consistió en aumentar en \$7 000 000 el presupuesto del registro público de la propiedad. A pesar de esto, la oposición no dejó de mostrar sus críticas. El diputado Eliazer Ayala Rodríguez (PRI) comentó: “Yo no podría votar a favor de un presupuesto de egresos ... que se discute a la carrera, y en el que se legisla al vapor ... donde prácticamente, el enfado no nos da oportunidad de poder discutir este asunto tan delicado, como es el del gasto del Gobierno” (DD, 18-XII-1997, p. 238). El diputado Félix Flores Gómez destacó que “la parte más sensible de la sociedad no encuentra respuesta a sus demandas; siguen prevaleciendo aspectos que resaltan, como la inseguridad pública, como el desempleo, como la falta de oportunidades para muchos jaliscienses ... creo que pudimos haber hecho más” (DD, 18-XII-1997, p. 237). En esta época de gobierno unificado, los partidos de oposición no dejaron

de expresar sus críticas; sin embargo, debido a su posición minoritaria, no les fue posible incidir en el contenido del gasto.

Esta situación cambiaría de manera notable a partir de la llegada del primer gobierno dividido, en 1998. En la tabla 9 exponemos la integración partidista para el periodo 1999-2014. Lo primero que destaca es que, cuando el partido del gobernador obtuvo el mayor porcentaje de escaños, también logró predominar en la comisión dictaminadora. En ocasiones alcanzó una mayoría superior a su porcentaje de escaños, por ejemplo, en la LV y en la LVIII Legislaturas, obtuvo 75 y 62 % de los asientos de la comisión, respectivamente. Por otro lado, cuando el principal partido de oposición (Pop) ha obtenido más escaños que el partido en el gobierno, la presencia de éste se reduce de manera importante en la comisión. Esto sucedió en las LVII y LIX legislaturas, en las que sólo tuvo 14 y 25 % de los asientos, respectivamente. Por su parte, 57 y 58 % fue ocupado por el PRI.

En suma, sea el partido del gobernador o el de la oposición, aquél con el mayor número de escaños ha logrado predominar en una comisión clave como la de Hacienda. En la mayoría de las legislaturas, los índices del número efectivo de partidos coinciden en señalar un sistema que se ubica alrededor del bipartidismo. Las excepciones son las LVIII y LX legislaturas, cuyo índice de Laakso y Taagepera indica un sistema tripartidista.

**TABLA 9.** Características partidistas del Congreso, Jalisco, 1999-2014

Legislatura	NEPM <sup>1</sup>	NEPL <sup>2</sup>	PG <sup>3</sup>	Pop <sup>4</sup>	PGCH <sup>5</sup>	Año fiscal
LV	2.0	2.3	50 %	42.5 % (PRI)	75 % (3 de 4)	1999 2000 2001*
LVI	1.8	2.3	52.5 %	40 % (PRI)	57 % (4 de 7)	2002 2003 2004
LVII	2.1	2.4	42.5 %	47.5 % (PRI)	14 % (1 de 7)	2005 2006* 2007
LVIII	1.9	2.7	50 %	32.5 % (PRI)	62 % (8 de 13)	2008* 2009 2010
LIX	2.2	2.4	43.6 %	46.2 % (PRI)	25 % (3 de 12)	2011* 2012
LX	2.3	3.0	43.6 %	35.9 % (PAN)	53 % (8 de 15)	2013 2014

<sup>1</sup> Número efectivo de partidos, índice de Molinar. <sup>2</sup> Número efectivo de partidos, índice de Laakso y Taagepera. <sup>3</sup> Porcentaje de escaños del partido del gobernador. <sup>4</sup> Porcentaje de escaños del principal partido de oposición. <sup>5</sup> Porcentaje de asientos del partido del gobernador en la Comisión de Hacienda. \* Presupuestos vetados. Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y los dictámenes de la Comisión de Hacienda y Presupuestos.



De los 16 años fiscales (1999-2014), 15 fueron enmendados: en 13 ocasiones participó la comisión dictaminadora y en 10 lo hizo el pleno. El debate desarrollado al respecto expresa las negociaciones entre las fuerzas partidistas. En el presupuesto de 1999, durante la discusión en el pleno, el diputado Armando Nambo Amezcua (PRI) señaló que “una vez realizados los trabajos de consenso de las cuatro fracciones parlamentarias ... se llegó a la siguiente conclusión: el dictamen ... sufre una ampliación presupuestal ... Además, ... se acordó realizar un ajuste a diferentes partidas presupuestales” (DD, 30-XII-1998, p. 282). Lo anterior consistió en un aumento de \$220 000 000 para la Secretaría de Educación y en una serie de reasignaciones que sumaron \$190 500 000.

En el caso del presupuesto para el año 2000, el diputado del PAN José de Jesús Álvarez Carrillo manifestó: “Me han pedido los coordinadores parlamentarios que comunique a ustedes, diputados, las modificaciones que se han acordado al primer dictamen que se presentó a esta Legislatura” (DD, 22-XII-1999, p. 150). Éstas representaron alrededor de \$50 000 000, que beneficiaron a la Comisión de Derechos Humanos del Estado y a la Universidad Autónoma de Guadalajara.

En la LVI Legislatura, tanto la comisión como el pleno enmendaron el presupuesto en dos de los tres años (2003 y 2005). A diferencia de la Legislatura anterior, el debate mostró un menor acuerdo entre las fracciones parlamentarias. En 2003, el diputado Salvador Caro Cabrera (PRI) externó que, en una reunión de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, los diputados panistas tuvieron “el recurso del mayoriteo y ahí se perdieron muchos apoyos para la seguridad, para el empleo, para la educación, para la salud y el campo”. Aunque se propusieron varias enmiendas, “no se ha encontrado la voluntad de los diputados de Acción Nacional, que tienen el recurso del mayoriteo y que en ése se amparan para actuar de manera despectiva en las reflexiones y en este debate tan importante” (DD, 17-XII-2002, p. 76). Las propuestas de enmienda que hicieron los

diputados Salvador Caro (PRI) y José Guadalupe Madera (PRD) fueron rechazadas. Lo contrario sucedió con la propuesta de José Trinidad Muñoz (PAN), la cual consistió en etiquetar los recursos de Alianza para el Campo: \$3 000 000 para zonas marginadas, \$1 500 000 para proyectos productivos de la mujer rural y \$7 500 000 para siniestros agropecuarios. La enmienda aceptada en el pleno durante la discusión del presupuesto de 2005 fue para realizar un aumento de \$370 000 al Supremo Tribunal de Justicia.

Por último, en la LVIII Legislatura, para el año 2008, el diputado Jorge Alberto Salinas (PAN) (presidente de la Comisión de Hacienda) comentó que el dictamen propuesto “da cuenta de los acuerdos internos de las comisiones participantes en este proceso y de las aportaciones de los diputados de los diversos grupos parlamentarios”. Las negociaciones implicaron “revisar y ajustar partidas presupuestales que tradicionalmente se habían considerado intocables –sin mediar una razón técnica de por medio–, en la estructura presupuestal. Las razones de esta decisión colectiva se fundamentan en la detección de bases de cálculo inconsistentes, inexactas y hasta erróneas” (DD, 11-XII-2007, p. 56). Por su parte, el diputado Samuel Romero Valle (PRD) destacó la participación de todas las fuerzas políticas, ya que lograr “el consenso en un tema tan controversial no es fácil, dado que el presupuesto es sumamente complejo, por los intereses legítimos de todas las dependencias, de los municipios, que se expresan y se canalizan a través de las fuerzas políticas y grupos parlamentarios” (DD, 11-XII-2007, p. 58). Las enmiendas en el pleno consistieron en reasignaciones y cambios a algunos artículos.

Sin embargo, esta misma negociación pacífica no se repitió en la aprobación del presupuesto de 2009. La fracción priista no estuvo de acuerdo con el contenido del documento. El diputado Gerardo Rodríguez (PRI) mencionó que en “el capítulo 1000, en el que ustedes son maravillosos para incrementar la nómina de sus amigos ... el Gobierno del Estado va a tener un incremento del 9.23 %, porque para incrementar nómina, en eso sí son ustedes buenos,

¡eh!, y en gasto corriente”. Por éstos y otros desacuerdos respecto a la distribución del gasto, continuó el legislador, “no podemos ya convalidar ni legitimar un presupuesto que históricamente está demostrando que no nos lleva a la generación de empleos o creación de infraestructura y ... que por estos razonamientos el voto del Partido Revolucionario Institucional va a ser en contra” (DD, 3-XII-2008, p. 64). Las enmiendas propuestas por el diputado Iván Eduardo Argüelles Sánchez (PAN) fueron aprobadas por el pleno.

En la LIX Legislatura, los dos presupuestos fueron modificados tanto por la comisión como por el pleno. Para el presupuesto de 2011, la comisión consideró que la “iniciativa contiene asignaciones no relacionadas con los objetivos enmarcados por el Plan Estatal de desarrollo, que no contemplan metas con algún indicador, careciendo del uso elemental de la Metodología de asignación de recursos en función de los indicadores”, por lo que fue urgente “realizar un proceso minucioso de reasignación de recursos en la iniciativa” (Decreto 23469). Durante la discusión del dictamen en el pleno, el diputado priista Salvador Barajas del Toro presentó una propuesta para adicionar modificaciones por un monto de poco más de \$2 000 000 000, la cual fue aprobada. En respuesta, los diputados del PAN decidieron retirarse de la sesión. Como veremos más adelante, este presupuesto fue uno de los vetados por el gobernador.

El proceso de aprobación del gasto para el año 2012 fue menos conflictivo. Las diversas fracciones parlamentarias, incluida la del partido en el gobierno, destacaron el consenso logrado. El diputado Jesús Casillas Romero (PRI) resaltó “el diálogo, el consenso y el acuerdo con el Ejecutivo ... Y en esta ocasión participa el Congreso del Estado con propuestas, y no solamente eso, con modificaciones que el día de hoy, a través también del consenso de los grupos parlamentarios” (DD, 15-XII-2011, p. 70). Para el diputado Raúl Vargas López (PRD) fue inédito “el concurso de esfuerzos que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo han tratado de construir” (DD, 15-XII-2011, p. 71).

En suma, lo que se puede observar respecto a los mecanismos de cambio es lo siguiente: en contextos de amplias mayorías (1990-1998), la comisión y el pleno generalmente permanecen inactivos. Sin duda, hay críticas o propuestas de enmiendas por parte de la oposición, pero, dado su estatus de minoría, no tuvieron impacto. Sin embargo, en la LVI Legislatura, con gobierno unificado, hubo modificaciones. Por lo tanto, por lo menos en esta Legislatura, la mayoría absoluta del gobernador no evitó los cambios. No se puede sostener la *HA*.

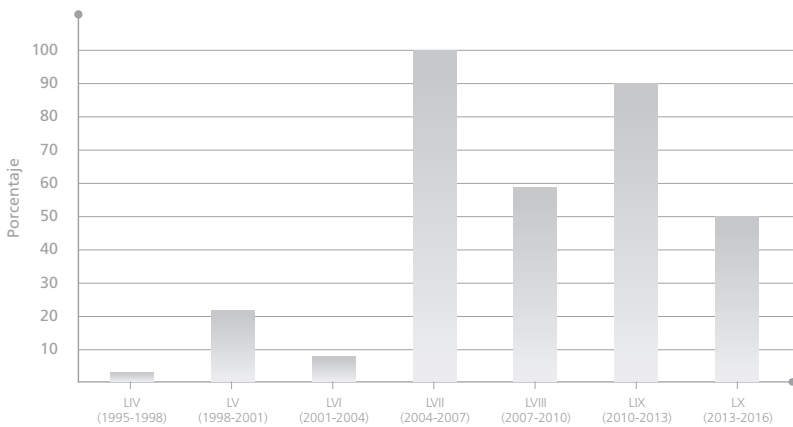
En contextos de gobiernos divididos, tanto la comisión como el pleno ejercen sus facultades para analizar y enmendar el gasto. El aspecto que queremos resaltar es que las decisiones tomadas en la comisión no son necesariamente respaldadas por el pleno. En seis ocasiones el pleno añadió más cambios a los de la comisión dictaminadora. Lo anterior refuta la *HB*, ya que ambos mecanismos muestran actividad, no sólo la comisión. Esto podría ser explicado de dos maneras: las enmiendas en la comisión no agotan las negociaciones y el pleno representa una segunda oportunidad para añadir cambios que fueron ignorados y quedaron pendientes; o hay cierta indisciplina partidista que permite a los diputados en el pleno exponer sus propias iniciativas. En el siguiente apartado analizaremos cuál es el impacto de las modificaciones sobre el presupuesto.

## IMPLICACIONES DE LA **FUNCIÓN PRESUPUESTARIA EJERCIDA**

¿Cuál es el impacto de las enmiendas sobre el presupuesto de egresos? ¿Cómo darles sentido a los valores de la fórmula FE1? En esta sección trataremos de responder ambas cuestiones para determinar si la participación del Congreso es importante o no. En la gráfica 25 observamos los valores promedio de la FE1 por legislatura para el periodo 1998-2014. El primer gobierno dividido en el estado surgió en las elecciones de 1998. Este cambio de fuerzas se reflejó ligeramente

en la FE1, con un valor de 2.3 %. Paradójicamente, en la LVI Legislatura, en la que el gobernador obtuvo la mayoría absoluta, el valor de la FE1 fue de 0.75 %. La magnitud de las enmiendas en las legislaturas posteriores, todas con gobiernos divididos, es mucho mayor.

**GRÁFICA 25.** Función presupuestaria ejercida promedio por legislatura, Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto y el *Diario de los Debates*.

Con la finalidad de darles sentido a los valores de la FE1, distinguiremos entre unidades y partidas presupuestarias. El procedimiento es el mismo al realizado en el capítulo anterior.

En el presupuesto del año 2003, las enmiendas representaron 1.4 %. Las reasignaciones realizadas implicaron reducciones a las siguientes unidades presupuestales: despacho del gobernador, -1.87 %; Secretaría de Finanzas, -6.5 %; Secretaría de Promoción Económica, -4 %; Secretaría de Administración, -32 %, y Contraloría del Estado, -0.5 %; entre otras. En específico, se redujeron recursos relaciona-

dos con servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles y gastos extraordinarios. Los aumentos se destinaron a las siguientes unidades presupuestales: Consejo Electoral del Estado, 14.2 %; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 13.4 %; Secretaría de Salud, 0.7 %; Secretaría de Educación, 0.1 %; Secretaría de Desarrollo Rural, 6.2 %, y Secretaría de Desarrollo Urbano, 3.7 %.

Dentro de cada una de las unidades presupuestales se detalló el destino de los aumentos. Por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Desarrollo Urbano, los recursos implicaron un aumento de 7000 % en la partida Aportación para el Desarrollo de Infraestructura en los Municipios, cuyo presupuesto pasó de \$100 000 a \$7 100 000. Otra partida beneficiada fue Infraestructura Deportiva, que no tenía recursos, pero se le destinaron \$4 000 000. El aumento de la Secretaría de Desarrollo Rural benefició a las partidas Alianza para el Campo, 9.3 %; Caminos Rurales, 54 %, y Proyectos Productivos Rurales, 9.6 %; entre otras.

En 2005, las enmiendas fueron de 25.7 % de la FE1. De estas modificaciones, 94 % se explica porque la comisión dictaminadora redujo la partida Aportación para el Desarrollo de Infraestructura del Sistema de Agua, para incluir sólo el importe que sería ejercido en 2005. El 6 % restante consistió en reasignaciones. Después de un estudio realizado por la comisión, se consideró "poder solventar aquellas necesidades esenciales que reclama la sociedad como situación impostergable, a efecto de mejorar sustantivamente el servicio que brinda el Gobierno del Estado a la ciudadanía, mediante una mejor asignación de recursos" (Decreto 20878, p. 48). Del lado de las reducciones, fueron afectadas las siguientes unidades presupuestales: Secretaría de Finanzas, -9.8 %; Secretaría de Desarrollo Rural, -1.5 %; Secretaría de Administración, -13.3 %; Deuda pública, -3.9 %; Unidad de Dependencias Auxiliares, -36 %, y Secretaría de Desarrollo Humano, -0.7 %. En general, se recortaron recursos relacionados con el gasto corriente. Del lado de los aumentos, las

unidades presupuestales beneficiadas fueron Medio Ambiente, 5.4 %; Secretaría de Cultura, 0.4 %; Secretaría de Educación, 0.3 %; Secretaría de Desarrollo Rural, 2.6 %; Secretaría de Salud, 0.1 %; Poder Legislativo, 15 %, y Poder Judicial, 5.6 %. Mencionamos algunos detalles de estos cambios. Dentro de la unidad presupuestal de la Secretaría de Educación, las partidas con aumentos fueron dos institutos tecnológicos que no tenían recursos, el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas, 15 %, y el Fondo de Retiro de los Maestros, 8 %. En el caso de la Secretaría de Desarrollo Rural, algunas partidas beneficiadas fueron el Fideicomiso Alianza para el Campo, 2 %, y Caminos Rurales, 25 %. Por último, en la Secretaría de Salud observamos que algunas de las partidas con aumentos fueron el Instituto Jalisciense de Cancerología, 6 %, y el Instituto Jalisciense de Alivio del Dolor y Cuidados Paliativos, 19 %. También se etiquetaron diversos recursos relacionados con infraestructura básica y su mantenimiento<sup>82</sup> (DD, 29-XII-2004).

El presupuesto para el año 2013 fue el primero aprobado durante la nueva administración priista. En la revisión, la comisión hizo cambios que representaron el 6.4 %.<sup>83</sup> Para conservar el principio de equilibrio presupuestal, “esta Comisión dictaminadora tomó en consideración ... el ingreso estimado en el Artículo Primero de la Ley de Ingresos ... Para alcanzar este monto se realizaron dos ajustes al Proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal” (Decreto 24389,

<sup>82</sup> Las partidas fueron Rehabilitación de 16 rastros, \$4 600 000.00; Equipamiento médico en zona norte, \$4 000 000.00; Semaforización, \$3 000 000.00; Construcción de escuelas, \$8 000 000.00; Albergues zona norte, \$3 000 000.00; Construcción inmueble CICESE, \$4 000 000.00; Complemento para Teletón, \$3 000 000.00; Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco, \$3 000 000.00.

<sup>83</sup> El diputado José Clemente Castañeda Hoefflich (Movimiento Ciudadano) expresó: “Después de nuestros señalamientos, la Comisión de Hacienda y su presidente retomaron muchas de las observaciones que nosotros hicimos, del trabajo en comisión, y se incorporan hoy a este presupuesto, a este proyecto; de ahí nuestro respaldo en lo general y particularmente en muchas de las observaciones que puntualmente nosotros hemos hecho” (DD, 15-XII-2012, p. 373).

p. 52). El 69 % de estos cambios se explican por las reducciones al presupuesto, ya que el gobernador estableció un monto por arriba de lo establecido en la Ley de Ingresos. Lo anterior implicó reducir recursos a las siguientes unidades presupuestales: Participaciones, -4.24 %; Secretaría de Educación, -1.17 %, y Deuda pública, -46.3 %. El resto del porcentaje consistió en reasignaciones. Estos movimientos tuvieron como finalidad “contener el gasto corriente y hacerlo acorde con las expectativas de la inflación, así como el de reasignar el gasto de inversión para proyectos que permitan mejorar la infraestructura municipal” (Decreto 24389, p. 54). Los recortes afectaron a las siguientes unidades presupuestales: del Poder Legislativo, -6.5 %; Poder Judicial, -5.3 %; Secretaría de Desarrollo Urbano, -1 %; Secretaría de Promoción Económica, -3.9 %; Secretaría de Derechos Humanos, -7.4 %; Secretaría de Seguridad Pública, -4.5 %, y Secretaría de Cultura, -7.5 %; entre otras. En el caso de los aumentos, la comisión decidió beneficiar los siguientes temas: Secretaría de Desarrollo Rural, 7.1 %; Secretaría de Turismo, 26.9 %; Secretaría de Desarrollo Humano, 11.6 %; Secretaría de Educación, 1.1 %, y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 13 %.

En síntesis, con este breve análisis al nivel de las unidades y las partidas presupuestales los valores de la FE1 adquieren mayor sentido. Como vimos en el caso del Estado de México, aquí también se observa que la magnitud de las enmiendas se distribuye de manera heterogénea entre los diversos temas. Lo que buscamos resaltar es que un análisis que sólo se queda en el primer nivel (FE1) podría concluir que las enmiendas del presupuesto son marginales, ya que la mayoría de los montos son de unos cuantos puntos porcentuales. Sin embargo, cuando se analiza su impacto en los componentes del presupuesto, las cosas son en cierta medida distintas: la magnitud de las enmiendas depende del nivel y del tema en cuestión.



## PRESUPUESTOS VETADOS

El veto es el principal poder reactivo en manos del Ejecutivo para mantener el *statu quo* y un mecanismo para frenar a la oposición (Kernell, 1991; Shugart y Mainwaring, 2002). También es un indicador de la independencia política del Legislativo frente al Ejecutivo (Weldon, 2002b). En las secciones previas analizamos los efectos de las enmiendas sobre el contenido del presupuesto. Aquí nos enfocamos en algunos de los presupuestos que fueron vetados por el gobernador: 2001, 2006, 2008 y 2011.<sup>84</sup> Mientras que en los gobiernos de Alberto Cárdenas y Francisco Ramírez Acuña el veto se utilizó al final de sus periodos, en el gobierno de Emilio González se hizo al inicio y en la segunda parte.

El primer presupuesto vetado pertenece al gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001). La comisión había modificado el proyecto en 0.98 % de la FE1. Las reducciones afectaron a unidades presupuestales como el Poder Legislativo, -1.47 %; la Secretaría de Finanzas, -7.7 %; Desarrollo Urbano, -7.9 %, y la Unidad de Dependencias Auxiliares, -4.8 %. En la mayoría de ellas, los rubros específicos estuvieron relacionados con gasto corriente. En cuanto a los aumentos, los recursos fueron para la Secretaría de Educación, 0.5 %; Desarrollo Rural, 5.6 %, y Promoción Económica, 1.3 %, entre otras.

Con el voto a favor de los 21 diputados de oposición, el Congreso aprobó el presupuesto el 22 de diciembre y lo envió al gobernador. Algunos funcionarios del gobierno estatal, como el secretario de Educación, Miguel Limón Macías, señalaron que el destino de los recursos adicionales hacia la Universidad de Guadalajara era poco claro (*El Informador*, 28-XII-2000). Por su parte, el secretario de Gobierno, Mauricio Limón Aguirre, externó que los diputados no aclararon de dónde se obtendrían los \$150 000 000 adicionales que propusieron.

<sup>84</sup> En temas distintos al presupuesto, entre 1998 y 2009, los gobernadores han recurrido al veto en 26 ocasiones (véase Arellano, 2011).

Después de su análisis, el Ejecutivo regresó el documento con sus observaciones el día 30 del mismo mes. Los funcionarios del gobierno expresaron que las reasignaciones del Congreso no tuvieron lógica ni congruencia, aunque no se descartaron nuevas negociaciones (*El Informador*, 2-I-2001). Para el diputado del PRD, Raúl Padilla, el veto tuvo argumentos inconsistentes y obedeció a fobias personales (*El Informador*, 3-I-2001). El 10 de enero, la Comisión de Hacienda y Presupuestos, así como la de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, señalaron la imposibilidad de aprobar o rechazar el veto, ya que el Ejecutivo había enviado las observaciones después de la fecha límite (31 de diciembre), por lo que:

se concluye que el decreto por el cual se aprobó el presupuesto no entró en vigor, toda vez que el Ejecutivo emitió observaciones al decreto mencionado. c) Es por lo anterior que esta Soberanía debió aprobar un decreto que resolviera sobre la aceptación o rechazo de dichas observaciones, y dada la inexistencia de dicho acto legislativo, resultó como consecuencia que no existe Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Jalisco ... por lo que estará en vigencia para el periodo fiscal del 2001, el presupuesto ejercido en el periodo fiscal del año 2000. (Decreto 18798, s/n)

Antes de las negociaciones del día 10 de enero, el gobernador expresó: "Que no me vengan éstos [diputados] a estar jodiendo con querer más de lo que entra". El diputado del PRD Raúl Padilla respondió que semejante reacción se debió al hecho de que el gobernador no contó con un Congreso sumiso (*El Informador*, 9-I-2001). El acuerdo final consistió en tomar como punto de partida el presupuesto del año anterior, la aprobación de una ampliación por \$1 784 000 000 y la incorporación de las reasignaciones propuestas por los diversos grupos parlamentarios (*El Informador*,

11-i-2001).<sup>85</sup> Algunas de las reducciones que el Congreso inicialmente había propuesto se mantuvieron: honorarios, gastos de publicidad, servicios de luz, fondo de retiro, gastos de difusión, etc.

En la segunda administración panista, el gobernador Francisco Ramírez Acuña (2001-2006) vetó el presupuesto para el año 2006. Los cambios habían representado 2.52 % de la FE1. Las reducciones afectaron a la mayoría de las secretarías, específicamente el gasto corriente. Del lado de los aumentos, las unidades presupuestales beneficiadas fueron el Poder Legislativo, 20 %; la Comisión Estatal de Derechos Humanos, 11.7 %; el Instituto Electoral, 26.7 %, y el Poder Judicial, 12 %. Las partidas que recibieron los recursos fueron la Universidad de Guadalajara, 2.3 %; el Hospital Civil, 0.7 %; el Instituto de Salud Mental, 13.9 %; el Instituto de la Artesanía Jalisciense, 16.1 %; Infraestructura Productiva Rural, 2 %, entre otras. Además, la comisión añadió un artículo transitorio para obligar al Ejecutivo a analizar las alternativas para el financiamiento de la Ampliación del Tren Eléctrico Urbano, con la finalidad de evitar un aumento de la deuda pública. También se acordó especificar el destino de recursos por \$225 700 000 (Decreto 21211, p. 37).

El 30 de diciembre, sólo con la presencia de los partidos de oposición,<sup>86</sup> el Congreso aprobó el proyecto de gasto y lo envió al Ejecutivo (*El Informador*, 31-xii-2005). Las modificaciones no fueron

<sup>85</sup> Se aprobaron algunas reasignaciones entre los legisladores de las cuatro fracciones parlamentarias, por un monto de \$266 400 000 que se distribuyeron de la siguiente forma: \$120 000 000 para la Universidad de Guadalajara; \$9 500 000 al Congreso; \$43 400 000 al Poder Judicial; \$5 000 000 a la Secretaría de Finanzas; \$17 000 000 a la Promoción para la Vivienda Popular; \$25 000 000 para el fideicomiso Alianza para el Campo; \$20 000 000 para expropiaciones en el bosque la Primavera; \$3 500 000 para el Capece; \$2 000 000 para el Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes; \$3 000 000 para el Instituto Jalisciense de Salud Mental; \$3 000 000 para el CEDHU; \$5 000 000 para Sedeur, y \$10 000 000 para la nueva Secretaría del Medio Ambiente. Las principales reducciones se registraron en los conceptos operativos de todas las secretarías (honorarios, gastos de publicidad, servicios de luz, fondo de retiro, gastos de difusión, etc.) (*El Informador*, 11-i-2001).

<sup>86</sup> En esta legislatura el partido en el gobierno tuvo 42.5 % de los escaños.

aceptadas por el gobernador, quien envió sus observaciones el 6 de enero. Entre otras cosas, éste comentó que:

la propuesta de Gasto Público del Estado de Jalisco es un asunto de interés general y por tanto debe ser el resultado de un proceso responsable que involucre las correlativas acciones de planeación y programación, no simplemente una designación arbitraria e injustificada, lo que devendría en un ejercicio inapropiado e irracional de recursos provenientes de la Soberanía Popular en detrimento directo a aquéllos. (Decreto 21211, p. 639)

Para el gobernador, los cambios realizados afectaron las acciones de la función administrativa; por ello, solicitó a los legisladores aprobar el documento sin modificaciones (*El Informador*, 7-I-2006). Incluso, señaló que el Congreso no tenía facultades para modificar el presupuesto, sino que únicamente él podía realizarlas: “el Ejecutivo es el único facultado para presentar modificaciones al Presupuesto aprobado ... inclusive puede hacer transferencias de una partida a otra en los casos y con las reglas que establece esta Ley” (Decreto 21211, p. 639). Ante esta posición, el Congreso destacó que su facultad constitucional para determinar el gasto público es absoluta:

ya que la Constitución Política no le establece límites o criterio alguno a seguir. La actuación del Congreso en materia presupuestal nunca ha sido arbitraria, ya que observa en todo momento el Plan Estatal de Desarrollo, los Programas de Gobierno y los Programas Operativos Anuales proporcionados por el Ejecutivo del Estado. (Decreto 21211, p. 639)

Ninguno de los dos poderes estuvo dispuesto a ceder en sus preferencias. Además, se criticaron los procedimientos que llevaron a la aprobación del presupuesto. Por un lado, los diputados del PAN (partido en el gobierno) consideraron ilegal la sesión en la que se aprobó el presupuesto; por el otro, la oposición interpuso una ac-

ción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), señalando que el gobernador no tenía facultades para vetar el documento (*El Informador*, 20 y 28-I-2006). En su fallo, la SCJN dio la razón al Ejecutivo. La confrontación hizo que el presupuesto fuera aprobado hasta el 8 de noviembre de 2006. Finalmente, las reasignaciones que en un principio fueron de \$318 000 000, se redujeron a \$96 000 000 (*El Informador*, 9-XI-2006).

Los últimos casos en los que el gobernador recurrió al veto se dieron durante la tercera administración panista (2006-2012), con Emilio González Márquez: 2008 y 2011. Por cuestiones de espacio, sólo exponemos el año de 2011. Durante la LIX Legislatura, la comisión consideró que la iniciativa del gobernador contenía asignaciones no relacionadas con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo: “no contemplan metas alineadas con algún indicador, careciendo del uso elemental de la Metodología de asignación de recursos en función de los indicadores” (Decreto 23469, p. 465). En consecuencia, reasignaron recursos por una cantidad de \$3 912 000 000, lo que representó 13.8 % de la FE1. De este monto, 26 % se explica por la decisión del Congreso de aumentar el dinero establecido en la Ley de Ingresos, lo que, en consecuencia, permitió aumentar el gasto. Los recursos se reasignaron “fundamentalmente a rubros marcados como prioritarios por el Plan Estatal de Desarrollo, es decir, Infraestructura, Educación, Salud, Desarrollo humano, Seguridad pública, Ecología y Movilidad” (Decreto 23469, p. 465). Los recursos también provinieron de la reducción a programas y proyectos que, según la comisión, no representan beneficios tangibles para la población: “programas que no atienden directamente las necesidades expresadas en el Plan Estatal de Desarrollo que por lo tanto no generan valor público en ningún sentido” (Decreto 23469, p. 466).

Por último, en el contenido del presupuesto, la comisión encontró inconsistencias por un monto cercano a los \$80 000 000. El dictamen fue aprobado por el pleno el 15 de diciembre y enviado

al Ejecutivo el día 16. Por su parte, éste regresó sus observaciones (veto) el día 20. Para el secretario general de Gobierno, Fernando Guzmán, las enmiendas realizadas por los partidos de oposición fueron excluyentes y con un sesgo partidista (*El Informador*, 20-XII-2010). Por ejemplo, según el funcionario, algunas de las reasignaciones beneficiaron sólo a los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, ignorando al resto. De los municipios beneficiados, 91 % era gobernado por el PRI y sólo 1.6 % por el PAN. Además, el Ejecutivo hizo otras observaciones: incrementos al presupuesto que carecen de estudios previos, reducción de techos financieros que afectarían obras y proyectos, reducción a programas de generación de empleo, recortes que afectarían el apoyo a proyectos productivos, entre otros (*El Informador*, 20-XII-2010).

Los diputados de oposición consideraron como desafortunada la decisión del gobernador de vetar el presupuesto aprobado (*El Informador*, 20-XII-2010). Esta vez no se lograron acuerdos para aprobar el documento antes del 31 de diciembre; por lo tanto, se aplicó el presupuesto de egresos del año fiscal 2010 (*El Informador*, 4-I-2011).

## CONCLUSIONES

El estudio de Jalisco también muestra el efecto de la pluralidad partidista sobre la conducta del Congreso y su relación con el Ejecutivo. En términos generales, observamos que la conducta del Congreso bajo gobiernos unificados es diferente a la del periodo de gobiernos divididos. En el primer escenario, las enmiendas al presupuesto son escasas, mientras que en el segundo son constantes.

En segundo lugar, contrario a las hipótesis *HA* y *HB*, observamos que las comisiones dictaminadoras y el pleno son instancias utilizadas por los legisladores para incidir en el presupuesto de egresos. Hay que resaltar que el pleno no se comporta de manera pasiva frente a las decisiones de la comisión dictaminadora.

En tercer lugar, la tarea de determinar si las enmiendas son importantes o no depende del nivel de análisis y del tema en cuestión. Las enmiendas se distribuyen de manera heterogénea entre las diversas unidades y partidas presupuestarias. Un análisis enfocado sólo en las cifras de la FE1 podría llevar a la conclusión de que las modificaciones del Congreso son mínimas, de unos cuantos puntos porcentuales. Pero el estudio de su distribución entre las unidades y partidas presupuestales limita tal idea. Lo anterior también permite identificar los temas que son preferidos por los legisladores. Se observó que hubo reducciones constantes al gasto corriente de las dependencias del gobierno. Por el lado de los aumentos, se beneficiaron temas relacionados con educación, justicia, desarrollo rural y urbano, salud y desarrollo humano.

Por último, se observa que la llegada del gobierno dividido también ha implicado una confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como se observó, en cuatro ocasiones el gobernador ha vetado el presupuesto aprobado por el Congreso. Esta conducta lleva a otras preguntas que quedarán pendientes para estudios posteriores, por ejemplo, ¿cuáles son las razones que llevaron al gobernador a vetar el presupuesto? Como vimos, las enmiendas de los presupuestos vetados no fueron de las más amplias. Además, en la mayoría de los presupuestos hubo reducciones al gasto corriente. Se requiere un análisis más detallado de los temas y de los montos enmendados para responder esta cuestión, tarea que en ocasiones es limitada por la disponibilidad y el detalle de la información.







## **Zacatecas:** gobiernos divididos y alternancias, 1989-2014

---

**En este capítulo analizamos** el Congreso de Zacatecas durante el periodo 1989-2014, en el cual el estatus del gobierno ha sido el siguiente: gobiernos unificados (1989-1998) y gobiernos divididos (1998-2016). Como hemos indicado en los dos capítulos previos, los objetivos de los estudios de caso en esta investigación son verificar el efecto de los gobiernos divididos para un periodo más amplio, identificar los mecanismos de cambio utilizados por el Congreso para incidir en el presupuesto y dar cuenta del impacto de las enmiendas sobre el contenido del gasto y la relación Ejecutivo-Legislativo.

Este capítulo se divide de la siguiente manera. Iniciamos con una breve descripción socioeconómica y electoral del estado. En la segunda sección, exponemos los mecanismos formales de cambio que establecen las normas respectivas. Después, analizamos el proceso de aprobación del presupuesto para mostrar la actividad de la comisión dictaminadora y del pleno. En la tercera, damos cuenta del impacto de las enmiendas sobre los diversos temas que componen al presupuesto. En la cuarta, analizamos uno de los fenómenos que pueden ocurrir bajo gobiernos divididos, específicamente el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Cerramos con la sección de conclusiones.

## ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y ELECTORALES DE ZACATECAS

El estado de Zacatecas cuenta con una población de 1 600 000 habitantes (Inegi, 2015). En lo que respecta al índice de desarrollo humano, el promedio para los años 2008, 2010 y 2012 es de 0.709, por lo que se ubica dentro del nivel bajo (0.667-0.720). Para 2012, en orden descendente, se ubicó en el lugar 25, por debajo de estados como Durango, Tlaxcala, San Luis Potosí e Hidalgo (PNUD, 2015). Con relación al índice de marginación, para 2010 el estado se ubicó en el lugar 13, con un índice considerado como medio (a mayor valor mayor marginación): 36.89. Para 2010, 24.6 % de su población de 15 años o más no tenía la educación primaria completa (Conapo, 2011). En suma, comparado con los estados de México y Jalisco, Zacatecas presenta los peores indicadores socioeconómicos.

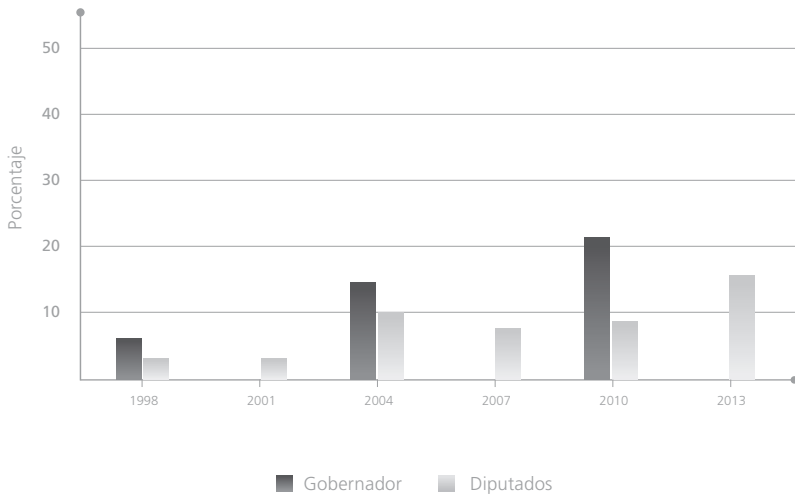
Zacatecas fue una de las entidades que experimentó su primera alternancia en la década de los 90 del siglo pasado. De hecho, después de la Ciudad de México, fue la segunda entidad federativa en la que gobernó el PRD. Este partido ganó las elecciones de 1998, con Ricardo Monreal Ávila (1998-2004). Posteriormente, en las elecciones de 2004 nuevamente el PRD obtuvo la victoria, con la candidata Amalia García (2004-2010). Sin embargo, el PRI recuperó la gubernatura en las elecciones de 2010, con el candidato Miguel Alonso Reyes (2010-2016). Es preciso decir que tanto Ricardo Monreal como Miguel Alonso en realidad pertenecían a otros partidos, el primero al PRI y el segundo al PRD. Sin embargo, al no ser elegidos como candidatos, decidieron pasar a otra institución política, bajo la que finalmente lograron la victoria en las urnas.

En el tema de la competitividad electoral, utilizando el margen de victoria, en la gráfica 26 observamos que la brecha entre el primer y el segundo lugar de los candidatos a la gubernatura ha venido aumentando. Mientras que en 1998 la diferencia fue de sólo 6.1 %, para las elecciones de 2010 ascendió a 20.5 %, lo que se puede interpretar como una reducción en la competitividad electoral. La participación

electoral en las últimas tres elecciones para gobernador se ha ubicado por arriba de 50 %, con un promedio de 59 %. En las elecciones de 1998 la participación fue de 64 %, en 2004 bajó a 53.4 % y en las elecciones de 2010 subió a 59.4 %.

En la gráfica 26 se observa el margen de victoria para los diputados de mayoría relativa. El promedio para las elecciones indicadas es de 7.5 %. En general, en las tres elecciones concurrentes (1998, 2004 y 2010) el margen de victoria ha sido mayor que el de las elecciones intermedias. La excepción son las de 2013, cuyo margen es el mayor (14.9 %), lo que se puede interpretar como que fueron las elecciones menos competitivas del periodo. Aunque en las últimas tres contiendas se detecta una tendencia creciente del margen de victoria, es preciso verificar si la conducta persiste en las elecciones futuras. Cuando analizamos la participación en las elecciones para la diputación estatal, se observa que el promedio para las últimas seis ha sido de 58.3 %. En todas las ocasiones se ha mantenido por arriba de 50 %, con una participación mínima de 51.9 % para las elecciones intermedias de 2007 y con una máxima de 73.6 %, en 1998.

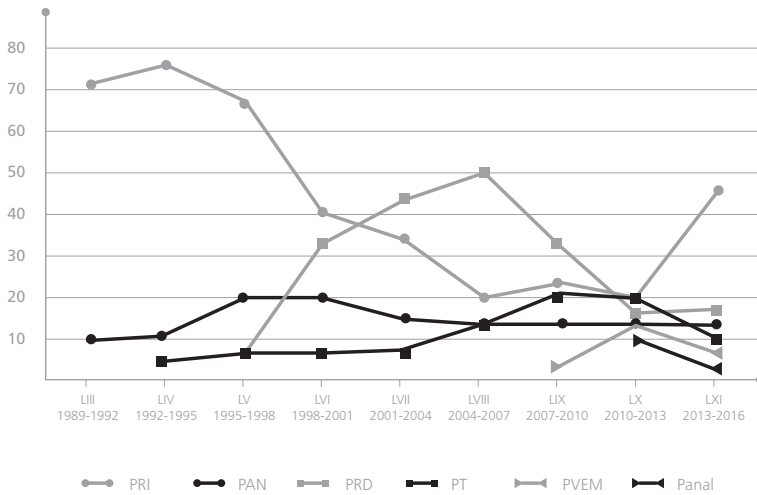
**GRÁFICA 26.** Margen de victoria en elecciones para gobernador y diputados, Zacatecas, 1998-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ).

El gobierno dividido arribó a Zacatecas junto con el primer gobierno de alternancia, en 1998. Como se observa en la gráfica 27, el PRI perdió escaños de manera importante en la LV Legislatura, mientras que el PRD los aumentó, tendencia que mantuvo en las legislaturas LVII y LVIII. Posteriormente, cuando el PRI recuperó la gubernatura en 2010, el gobierno dividido continuó. En las secciones siguientes analizamos con detalle cada uno de estos periodos.

**GRÁFICA 27.** Porcentaje de escaños por partido político, Zacatecas, 1989-2016



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información al Congreso.

**RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA POLÍTICA DE GASTO**

El proceso presupuestario se rige por la Constitución Política del Estado de Zacatecas (CPEZ) y la Ley de Administración y Finanzas Públicas (LAFP). En el caso de la Constitución, el artículo 82, fracción IV, establece que el Ejecutivo tiene la facultad para proponer y enviar a la Legislatura el proyecto de presupuesto, cuya fecha límite es el 30 de noviembre. Por su parte, el Congreso tiene la facultad para aprobarlo (art. 65). Una vez aceptado, es devuelto al Ejecutivo para que, en caso de no tener observaciones (art. 62, CPEZ), sea publicado. En caso de que se aplique el veto, el Congreso puede superarlo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La Constitución establece que, en caso de que no se apruebe el presupuesto

antes del primer periodo ordinario de sesiones (30 de diciembre), se aplicará el del año fiscal inmediato anterior (art. 65, CPEZ).

Al interior del Congreso, la Mesa Directiva envía el proyecto de presupuesto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su análisis, modificación y dictamen (art. 132 bis, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas [LOPLZ]). Si alguno de los integrantes de la comisión no está de acuerdo con la resolución tomada, puede expresarlo por escrito al presidente de la Legislatura para que sea puesto a consideración de la asamblea (art. 125, LOPLZ). Una vez que ésta ha realizado el dictamen, se presenta al pleno para su discusión en lo general y en lo particular (art. 52, LOPLZ).

Durante la discusión en lo particular, se pueden hacer enmiendas a la iniciativa: "Una vez agotada la discusión de los puntos debatidos, se someterá a votación del Pleno para que sean declarados aprobados en sus términos o si el dictamen vuelve a la Comisión para que formule los artículos o contenidos rechazados, en la forma en que la discusión se haya orientado, o bien, si éstos se suprimen del dictamen" (art. 63, LOPLZ). El voto requerido para la aprobación es por mayoría simple (art. 68). En suma, al interior del Congreso, las comisiones y el pleno pueden incidir en el contenido del presupuesto de egresos.

Con relación a la organización interna, nuevamente encontramos la centralización de la toma de decisiones en los órganos de gobierno. En primer lugar, se encuentra la Mesa Directiva, la cual se integra por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, todos electos por la Legislatura (art. 100, LOPLZ). Sus integrantes permanecen en el cargo sólo por un mes, sin posibilidad de ser reelectos en el mes siguiente. El segundo órgano de gobierno es la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios. En el del primer periodo de sesiones ordinarias del año de instalación de la Legislatura (8 de septiembre), cada grupo parlamentario propone y, en su caso, remueve a los diputados que integrarán a la CRICP. Entre los integrantes se elige al presidente, mientras que el resto son considerados como secretarios.

La LOPLZ establece que este órgano toma sus decisiones mediante el voto ponderado de sus integrantes (art. 111).

Las facultades que poseen ambos órganos les permiten influir sobre el proceso legislativo y sobre la organización del Congreso. En este sentido, mencionamos las siguientes: dar curso a los asuntos que ingresen a la Legislatura, requerir a las comisiones el trámite de los asuntos que se les hayan turnado, acordar y dar trámite a las solicitudes de los diputados, solicitar a la Comisión Permanente que convoque a periodo extraordinario de sesiones, proponer a los integrantes de las comisiones, conformar el orden del día y el desarrollo del trabajo legislativo, entre otras. A pesar de que las reglas de integración buscan considerar a todas las fracciones políticas, el componente partidista es importante, ya que de él depende la capacidad de influencia de cada grupo parlamentario en estos órganos y, por lo tanto, en el Congreso.

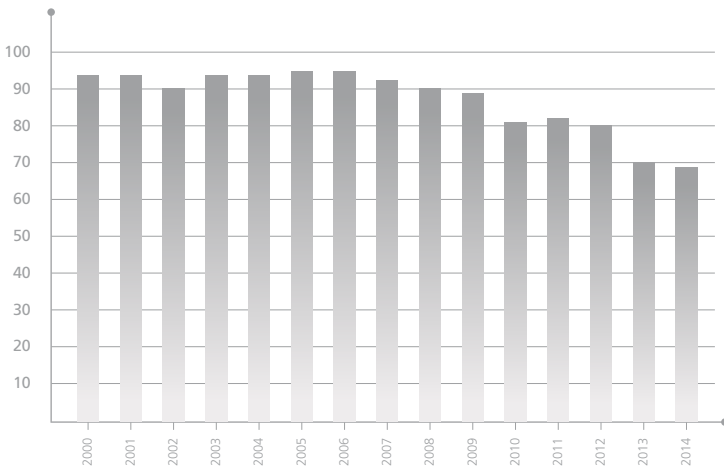
En este punto es preciso reiterar las hipótesis propuestas: cuando el partido del gobernador tiene la mayoría en el Congreso, su partido dominará las comisiones dictaminadoras; por lo tanto, sus iniciativas no sufrirán modificaciones y se aprobarán en el pleno de manera automática. En el escenario contrario, con gobiernos divididos, los diversos partidos representados en las comisiones influirán en el presupuesto y las decisiones tomadas serán respetadas por los legisladores en el pleno. Lo que permite en ambos escenarios que el pleno se discipline frente a las decisiones de las comisiones es la dependencia de los diputados frente a sus respectivos partidos políticos: su futura carrera política está supeditada a éstos; comportarse de manera contraria a la línea partidista podría implicar su fin.

### **Actividad en la comisión dictaminadora y en el pleno**

Como sucede en la mayoría de los estados, en Zacatecas una buena parte de los ingresos estatales dependen de las transferencias

federales. En la gráfica 28 podemos observar el porcentaje que las transferencias de la federación representan respecto a los ingresos del estado: en promedio, 87.3 %. Aproximadamente, la mitad de las transferencias consiste en recursos etiquetados, es decir, aquellos que ni el gobierno ni el Congreso estatal pueden determinar cómo distribuirlos, ya que eso se decide por la federación. Por ello, para dar cuenta de la participación del Congreso en el presupuesto es preciso descontar las aportaciones de los ingresos.

**GRÁFICA 28.** Porcentaje de transferencias federales con respecto a los ingresos estatales, Zacatecas, 2000-2014



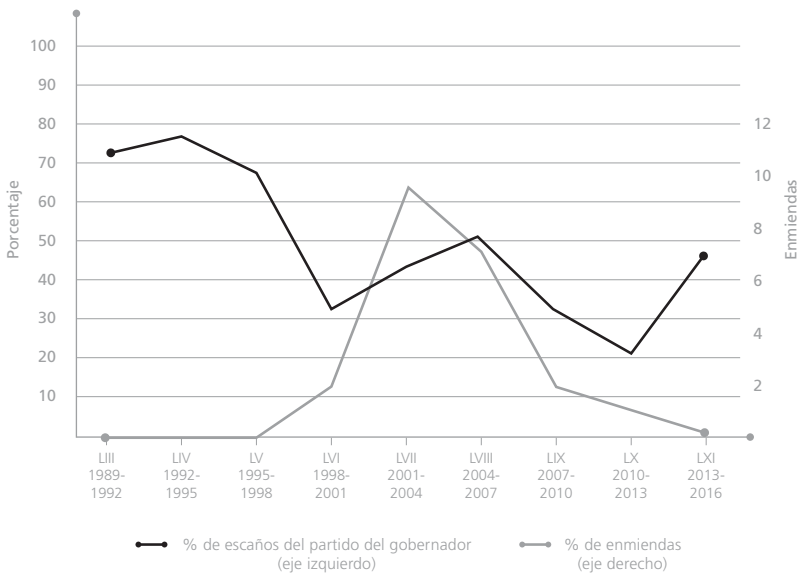
Fuente: Elaboración propia con información del Inegi, Finanzas Públicas de los Estados y Municipios.

En la gráfica 29 se observa claramente el contraste entre los gobiernos unificados y los gobiernos divididos. El eje vertical izquierdo se refiere al porcentaje de escaños, y el derecho, al de las enmiendas. En el primer escenario, las iniciativas de presupuesto del



governador fueron aprobadas sin enmiendas. En cuanto el gobernador perdió la mayoría absoluta en la LVI Legislatura, de inmediato comenzaron las modificaciones. Cabe señalar que el porcentaje de FE1 de la LXI Legislatura sólo se refiere al presupuesto 2014.

**GRÁFICA 29.** Porcentaje de enmiendas al presupuesto y de escaños del partido del gobernador, Zacatecas, 1990-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes y el *Diario de los Debates*.

Como se observa en la tabla 10, durante las últimas tres legislaturas de gobierno unificado, el partido del gobernador obtuvo un porcentaje de escaños que superaron la mayoría calificada. El número efectivo de partidos expresado en el índice de Molinar señala un sistema en donde predomina un solo partido. Por su parte, el índice de Laakso y Taagepera muestra un sistema que tiende hacia

el bipartidismo. A lo anterior hay que añadir el hecho de que el partido mayoritario logró reflejar su posición en la integración de la comisión dictaminadora del presupuesto: ocupó 66 % de los asientos en las tres legislaturas.

**TABLA 10.** Características partidistas del Congreso, Zacatecas, 1989-1998

Legislatura	NEPM <sup>1</sup>	NEPL <sup>2</sup>	PG <sup>3</sup>	PGCH <sup>4</sup>
LIII (1989-92)	1.11	1.87	71 %	66 %
LIV (1992-5)	1.07	1.71	75 %	66 %
LV (1995-8)	1.2	2.01	67 %	66 %

<sup>1</sup> Número efectivo de partidos, índice de Molinar.

<sup>2</sup> Número efectivo de partidos, índice de Laakso y Taagepera.

<sup>3</sup> Porcentaje de escaños del partido del gobernador.

<sup>4</sup> Porcentaje de asientos del partido del gobernador en la Comisión de Hacienda.

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y los dictámenes de la comisión dictaminadora.

Estas características, sumadas a la disciplina partidista y al liderazgo del gobernador frente a su partido, permitieron una conexión y coordinación entre ambas ramas, lo cual tuvo como consecuencia la aprobación del presupuesto sin enmiendas. La revisión de los documentos muestra que, a excepción de 1995, ningún presupuesto de este periodo fue modificado. En los demás años, la oposición mostró intenciones para incidir en el proyecto del Ejecutivo, aunque sin resultados concretos. Mencionamos algunos ejemplos.

Durante la discusión del presupuesto de 1989, el diputado Zapata Fraire, del PAN, señaló la falta de información para analizar la propuesta del Ejecutivo: “no se nos envían los anexos, sobre cómo se va a ejercer de una manera particular ... la asignación de los presupuestos ... cuánto va a ser el monto a los organismos de in-

terés público ... cuánto es el monto que se le destina también a los organismos como el Instituto de la Vivienda" (Acta de sesiones [en adelante AS], 29-XII-1988, p. 4). Por su parte, el diputado Campos Miramontes (Partido Socialista Unificado de México [PSUM]) criticó que el Ejecutivo pudiera determinar a qué municipios se destinarían los recursos para diversas obras. Destacó que: "en todos estos años particularmente el año pasado y este que está cerrando su ejercicio [el Ejecutivo] hizo modificaciones sin autorización nuestra" (AS, 29-XII-1988, p. 33).

Para el presupuesto de 1990, el diputado Romero Fernández (PAN) cuestionó la autonomía de las comisiones: "Se dice que es un dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda ... yo considero que no tenemos la suficiente autonomía ... para dictaminar efectivamente sobre cualquiera de las iniciativas de decreto" (AS, 21-XII-1989, p. 6). Incluso hay exigencias por dotar al Poder Legislativo de mejores instrumentos para llevar a cabo su tarea. En este sentido, el diputado Enríquez Félix (Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional [FCRN]) expresó: "si tuviéramos ... asesores ... haríamos un mejor trabajo legislativo, estoy planteando una cosa muy racional ... hay comisiones que no funcionan porque realmente no tienen ... la capacitación adecuada" (AS, 21-XII-1989, p. 98).

Para el presupuesto del año 1992, nuevamente los diputados destacaron la falta de información y la limitada capacidad del Congreso para hacer una revisión al proyecto del Ejecutivo. Durante la discusión, el diputado José Ruperto de los Santos Cervantes señaló: "por mayoría se aprobó [el presupuesto] sin hacerle modificaciones de carácter sustancial, lo único que se logró fue en el Presupuesto de Egresos del 90 hacer algunas correcciones por los errores que contenía" (AS, 26-XII-1991, p. 32). También se externan quejas sobre el tiempo escaso para que los legisladores puedan hacer un análisis minucioso del documento. Al respecto, para el presupuesto de 1995, el diputado Hugo Alatorre Alonso (PAN) opinó:

se hicieron trabajos de comisión respecto al análisis de este presupuesto de egresos, pero desafortunadamente, como luego comentamos en su momento, no hay el tiempo suficiente para analizarlo, sabemos nosotros que el secretario de Planeación y Finanzas y sus asesores tienen más de dos meses preparando el presupuesto y nosotros de un día para otro tuvimos que analizarlo. (AS, 29-XII-1994, p. 50)

No obstante, a diferencia de los casos pasados, en el presupuesto para este año sí se hicieron modificaciones durante la discusión en el pleno. El diputado Gilberto del Real solicitó una transferencia de \$2 000 000 de la Policía Judicial hacia el gasto corriente de la Procuraduría General de Justicia y la homologación de las precepciones de los maestros respecto a los demás estados. Incluso, el partido en el gobierno hizo enmiendas: el diputado Elías Barajas (PRI) propuso reducir \$500 000 al gasto corriente de la Secretaría de Fomento Agropecuario para destinarlos a obras y servicios públicos, y un aumento de 85 % (\$2 652 000) a los partidos políticos por ser año electoral. Una parte de estos recursos se obtuvieron de la reducción a diversas instituciones. También hubo modificaciones al contenido de varios artículos. No hay que pasar por alto que en los presupuestos anteriores también se hicieron propuestas de modificación, sin embargo, todos los intentos fueron rechazados en el pleno.

Después de este año excepcional, en los siguientes no se vuelven a detectar cambios. Nuevamente, los partidos de oposición sólo pudieron hacer críticas. El diputado Huerta Enríquez (PAN) comentó: “se nos dice cuánto se les está asignando a cada una de esas dependencias, pero tampoco conocemos en qué se va a gastar en ninguna de ellas a excepción de este Poder Legislativo [y] la Comisión de Derechos Humanos” (AS, 22-XII-1995, p. 56). Por su parte, el diputado Esparza García (PRD) criticó la poca transparencia del presupuesto: “por qué no se nos prestan desglosados estos programas ... no tuvimos los anexos donde se detallarán todos los gastos ... Sin una información clara y precisa del gasto, ningún Poder Legislativo

lo aprobaría, no se puede aprobar un gasto si no se conoce su incidencia” (AS, 22-XII-1995, p. 63). Críticas similares persisten durante el análisis de los presupuestos para los años fiscales de 1997 y 1998. En resumen, durante este periodo de gobiernos unificados la oposición tuvo poco margen de maniobra. El gobernador y su partido en el Congreso monopolizaron y controlaron el proceso de aprobación.

En este sentido, los diputados del partido del gobernador mostraron disciplina para aprobar el proyecto en sus términos originales. Por ejemplo, para el año de 1990, el diputado Ortiz Arechar (PRI) consideró que “el trabajo en Comisiones sí se hizo y se hace ... en forma responsable y democrática y el dictamen que se discute se elaboró con el consenso mayoritario de sus integrantes” (AS, 21-XII-1989, p. 73). Cuando el diputado Pérez Cuevas propuso la creación de un fideicomiso para apoyar a la economía campesina, el entonces diputado priista Barajas Romo señaló que eso no sería aprobado por la fracción de su partido, porque los programas de Solidaridad ya atendían las tareas que buscaba cumplir el fideicomiso (AS, 22-XII-1993, p. 70). La pasividad del Congreso cambiaría con el aumento de la pluralidad política en la siguiente etapa de gobiernos divididos.

La primera alternancia en el gobierno sucedió cuando el candidato del PRD Ricardo Monreal Ávila ganó las elecciones para gobernador en 1998. En el mismo año se instaló el primer gobierno dividido, situación que se ha mantenido hasta la actualidad. Como podemos observar en la tabla 11, el partido en el gobierno no ha logrado obtener 50 % más uno de los escaños. La presencia del partido en el gobierno dentro de las comisiones dictaminadoras del presupuesto ha sido menor a su porcentaje en escaños. Incluso, en la LX Legislatura, ningún diputado del partido del gobernador contó con un asiento. Sin embargo, es preciso decir que su aliado electoral, el PVEM, ocupó 25 % de los lugares. Los índices del número efectivo de partidos muestran variaciones importantes. En las LVI y LVII, indican un sistema predominantemente tripartidista. Para la

LVIII Legislatura, el índice de Laakso y Taagepera sigue indicando el mismo sistema, sin embargo, el índice de Molinar muestra uno bipartidista. Ambos índices se incrementan en la LIX y LX legislaturas, pasando de un sistema de tres a uno de seis partidos, respectivamente. Para la LXI Legislatura los índices vuelven a descender.

**TABLA 11.** Características partidistas del Congreso, Zacatecas, 1999-2014

Legislatura	NEPM <sup>1</sup>	NEPL <sup>2</sup>	PG <sup>3</sup>	Pop <sup>4</sup>	PGCH <sup>5</sup>	Año fiscal
LVI (1998-01)	2.56	3.19	33 %	40 % (PRI)	Sin dato	1999 2000 2001
LVII (2001-4)	2.31	3.16	43 %	33 % (PRI)	29 %	2002 2003 2004
LVIII (2004-7)	1.89	2.65	50 %	33 % (PRI)	33 %	2005 2006 2007
LIX (2007-10)	3.29	4.45	33 %	23 % (PRI)	16 %	2008 2009 2010
LX (2010-13)	5.73	6.35	20 % (43 %) <sup>6</sup>	20 % (PAN)	0 %	2011 2012 2013
LXI (2013-16)	1.78	3.53	47 % (57 %) <sup>6</sup>	17 % (PRD)	20 %	2014

<sup>1</sup> Número efectivo de partidos; índice de Molinar. <sup>2</sup> Número efectivo de partidos; índice de Laakso y Taagepera. <sup>3</sup> Porcentaje de escaños del partido del gobernador. <sup>4</sup> Porcentaje de escaños del principal partido de oposición. <sup>5</sup> Porcentaje de asientos del partido del gobernador en la Comisión de Hacienda. <sup>6</sup> Entre paréntesis se indica el porcentaje de escaños del partido del gobernador y sus aliados PVEM y Panal. Fuente: Elaboración propia con base en los decretos y los dictámenes de la comisión dictaminadora.

La segunda alternancia en el gobierno se experimentó después de dos administraciones perredistas, cuando el PRI ganó las elecciones en 2010, con el candidato Miguel Alonso Reyes.<sup>87</sup> Es preciso señalar un detalle: el partido del gobernador participó en las elecciones haciendo coalición con el Panal y con el PVEM. El problema que se deriva de lo anterior es si hay que considerar sólo los escaños de un partido o los de toda la coalición. Con el primer criterio, la administración priista no logró la mayoría absoluta. Pero, si sumamos los escaños de toda la coalición, resulta que en la LXI el porcentaje sube de 47 a 57 %.

El cambio en la composición partidista desde la LVI Legislatura tuvo un impacto inmediato en el ejercicio de la función presupuestaria por parte del Congreso: de los 17 años fiscales de este periodo, 16 fueron enmendados por la comisión dictaminadora; sólo en dos ocasiones el pleno hizo cambios adicionales a los de la comisión (2001 y 2003). Es preciso señalar que en la mayor parte de los años se han propuesto modificaciones durante la discusión en el pleno; sin embargo, no lograron ser aprobadas en la votación.

Cuando entramos al detalle del proceso de aprobación, se observa que las negociaciones comienzan a ser una actividad cotidiana. En el presupuesto para 1999, la primera cuestión que se destacó fue el cambio en la organización interna del Congreso. En palabras del diputado Campos Mireles (PT), semejantes cambios implicaron la eliminación de:

prebendas y elementos concentradores de poder ... La desaparición de la gran Comisión y la creación de las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, así como la de Planeación, Patrimonio y Finanzas han contribuido a enriquecer la participación equitativa de

<sup>87</sup> De manera similar al caso de Ricardo Monreal, que pasó de un partido a otro, Miguel Alonso pertenecía al PRD, sin embargo, al no ser favorecido por su partido, decidió postularse por el PRI.



todas las fuerzas políticas, aquí representadas. Con el consiguiente resultado de expresar hacia el exterior una imagen fortalecida como poder independiente del Ejecutivo y en relación a ello se ha contribuido en la pugna para que por primera vez en muchos años, esta Representación Popular participe de manera real en los asuntos que a la ciudadanía le son de interés vital. (AS, 23-XII-1998, p. 9)

Respecto a las enmiendas, el diputado Sandoval Martínez (PAN) consideró que “de la propuesta que nos emitió el Ejecutivo, decidimos rescatar mediante justos convenidos con el propio secretario de Planeación y Finanzas una bolsa de casi \$52 000 000, los cuales reasignamos a las áreas que consideramos más estratégicas” (AS, 23-XII-1998, p. 10). Para el presupuesto del año 2000, el diputado Cordero Lerma (PAN) resaltó la participación de las diversas fuerzas políticas en la aprobación del documento: “coincidimos varios diputados pertenecientes al PAN, al PRI, al PT, al PRD, independientes también que pensamos que es necesario ... la revisión y la corrección ... estas propuestas fueron discutidas en el seno de las Comisiones y se llegó a un consenso” (AS, 30-XII-1999, p. 7).

En la aprobación del presupuesto del año 2001, el diputado Trejo Reyes (PAN) señaló: “el presupuesto que hoy se plantea recoge varios planteamientos de las distintas fuerzas políticas presentadas en esta Legislatura. El esfuerzo de alcanzar un consenso mínimo se hizo para demostrar que aún las posturas más encontradas pueden encontrar puntos de convergencia” (AS, 30-XII-2000, p. 7). No obstante, no todos los diputados estuvieron de acuerdo con las enmiendas. La diputada del mismo partido en el gobierno Edith Ortega González (PRD) expresó: “El dictamen ... es prácticamente la misma propuesta que el Gobernador del Estado ha mandado ... Señalaré que me preocupan los rumores de que el voto de hoy por diputado para apoyar las propuestas oficiales es de 150 mil pesos” (AS, 30-XII-2000, p. 10).

En la LVII Legislatura, el proceso de aprobación del presupuesto de 2002 fue muy conflictivo, y llegó al veto por parte del gobernador. Más adelante analizamos este caso. En contraste, los otros dos (2003 y 2004) se aprobaron sin mayores problemas. Por ejemplo, el diputado Escobedo Domínguez (PRD) reconoció el esfuerzo de los integrantes de las comisiones y de los diputados “por llegar a un consenso ... desde luego es de reconocerse también la disposición del Ejecutivo para realizar conjuntamente con este Poder Legislativo las reasignaciones” (AS, 30-XII-2003, p. 5).

En 2004, la candidata Amalia García (PRD, 2004-2010) ganó las elecciones para la gubernatura del estado. En la LVIII Legislatura, a pesar de que se detectaron modificaciones en el presupuesto, las críticas fueron más constantes. Por ejemplo, para el gasto de 2006, la diputada Lidia Vázquez Luján (PT) opinó: “a nosotros nos preocupa que no se hayan realizado modificaciones trascendentes a la Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, dejándose de lado el tema de la educación, de la Universidad Autónoma de Zacatecas, el de salud y el de seguridad pública” (AS, 20-XII-2005, p. 12). Asimismo, el diputado Constantino Castañeda Muñoz (PT) manifestó su inconformidad, “puesto que hace un momento preguntándole al diputado Pedro de León [PRD] que dónde estaba el apoyo para APAC; y resulta que me comenta el señor que porque no voy con ellos, le están quitando de plumazo quinientos mil pesos ... no se vale que aquí ... una cúpula quite y ponga”. En respuesta, el diputado Humberto Cruz Arteaga (PRD) lamentó esta crítica, ya que los acuerdos tomados abarcaron “prácticamente el 80 % de los componentes de esta Legislatura ... no siempre ... se dan las unanimidades, pero sí se dan los consensos y las mayorías amplias” (AS, 20-XII-2005, p. 16).

Para el presupuesto de 2007, algunos diputados de oposición denunciaron la compra de votos entre los legisladores. En este sentido, el diputado de la Torre Barrientos (PAN) indicó que funcionarios del gobierno le ofrecieron dinero para votar a favor del presupuesto: “ofrecimiento que me hizo directamente el subsecretario de Go-

bernación, Víctor Armas Zagoya, por la cantidad de 300 mil pesos para votar a favor de este Presupuesto, donde también muchos de ustedes ya aceptaron este ofrecimiento" (AS, 18-XII-2006, p. 10). Por su parte, el diputado Lozano Martínez (PRI) expresó que su partido "considera que los beneficios de una aprobación son mucho mayores a lo que eventualmente pudiera observarse de votar en contra ... nosotros votamos [a favor] porque ... encontramos muchas mayores coincidencias que diferencias" (AS, 18-XII-2006, p. 8).

En la siguiente Legislatura (LIX), en la aprobación para el año 2008, resaltan los acuerdos entre las fracciones partidistas. Para el diputado López Murillo (PAN): "El grupo Parlamentario de Acción Nacional presentó varias inquietudes que sentimos que fueron recogidas en las Iniciativas de Ingresos, como la del Presupuesto de Egresos que hoy se discuten" (AS, 13-XII-2007, p. 23). El diputado González Nava (PRD) destacó la revisión minuciosa que se hizo del proyecto en el Congreso, lo que permitió un dictamen con la visión de todos los partidos políticos. En palabras del diputado Huizar Carranza (PT):

El Dictamen que hoy se vota suma, el Dictamen que hoy se vota plasma la opinión de muchos y deja constancia histórica del quehacer legislativo ... [el dictamen] refuerza su contenido normativo y lo hace más exigente en transparencia, en la rendición de cuentas, reconoce la flexibilidad que requiere el Ejecutivo y lo hace sin perder de vista que es nuestra responsabilidad como Legislatura orientar y vigilar la aplicación del gasto público, surgió del consenso el contenido del artículo 34, que acota las facultades de la titular del Poder Ejecutivo, en el destino que corresponde a los ingresos excedentes. (AS, 13-XII-2007, p. 30)

Para los presupuestos de 2009 y 2010 tampoco se detectan confrontaciones importantes. Al contrario, los diputados de oposición se congratularon por las enmiendas que pudieron realizarse. En el presupuesto de 2009, el legislador Barajas Romo (Convergen-

cia) externó que “al final estamos logrando la unanimidad ... el contenido tanto de la Ley de Ingresos, como del Presupuesto de Egresos contiene algunas de las propuestas de todas las fracciones legislativas” (AS, 10-XII-2008, p. 36). Para 2010, el diputado Huizar Carranza consideró que “se trata de cambios sustantivos que fue posible consensuar entre los distintos integrantes de las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda” (AS, 30-XII-2009).

Después de 12 años de administraciones bajo el mando del PRD, los resultados electorales de 2010 favorecieron al candidato de la coalición PRI-PVEM-PANAL: Miguel Alonso Reyes (2010-2016). El primer presupuesto (2011) del nuevo gobierno fue aprobado en un contexto conflictivo (en la siguiente sección lo analizamos). Los dos presupuestos restantes no dejaron de ser objeto de críticas por parte de la oposición. La diputada Domínguez Campos (Convergencia) invitó a votar “en contra de este Presupuesto de Egresos, por tratarse de un Presupuesto irresponsable, abusivo, tendencioso, inequitativo y con claro tinte electorero”, y condenó la actitud “autoritaria y vertical [del gobernador] para manejar discrecionalmente el recurso público que le corresponde a los zacatecanos; pero también observamos una actitud de sumisión, obediencia y sometimiento de parte de algunos legisladores” (AS, 13-XII-2011, p. 44). El diputado Saúl Monreal Ávila (PT) también criticó el apoyo que varios legisladores dieron a la propuesta del gobernador: “algunos irresponsables diputados y diputadas, que con el fin de quedar bien con el gobernador lo aprobarán en todas sus letras; para qué discutir hoy el Presupuesto, si el gobernador ya maiceó a algunos de los representantes populares, qué caso tiene dar el debate, si desde las oficinas de Palacio de Gobierno todo está ya acordado” (AS, 13-XII-2011, p. 49). Críticas similares se expresaron en la aprobación del gasto para el año 2013.

En el gasto para 2014, los diputados del PAN y del Panal externaron su apoyo a la iniciativa, la cual sólo tuvo una modificación en el dictamen: un aumento de \$8 000 000 para exbraseros. Aunque en el debate para el presupuesto de 2015 la oposición reconoció algu-

nas enmiendas, también condenó la falta de información y la poca disposición del Ejecutivo para facilitarla. Al respecto, la diputada María Medina Padilla (PAN) externó:

queda en entredicho la falta de visión del grupo mayoritario y sus aliados, a petición expresa se negó el análisis y la revisión capítulo por capítulo de la Iniciativa del Presupuesto de Egresos en los tres Poderes y sus organismos autónomos; como ustedes recordarán; el secretario de Finanzas aquí se comprometió a enviar los anexos y nunca llegaron, le vio la cara a este Poder Legislativo, fui insistente en este sentido, y pasados 6 días de esta promesa me fue entregado un disco con una parte de los anexos; entiendo que sólo lo hizo con sus servidora y no así con los 29 Diputados más, lo hizo con información incompleta y con cifras que no coinciden con el paquete económico. (AS, 16-XII-2014, p. 63)

El análisis anterior muestra el efecto que ha tenido la pluralidad partidista sobre la conducta del Congreso, además de que tanto las comisiones como el pleno están ejerciendo sus facultades en el tema presupuestario. A diferencia del Estado de México y de Jalisco, en este caso la actividad del pleno ha sido menor. En la siguiente sección analizamos cómo las enmiendas han afectado los diversos componentes del presupuesto.

## IMPLICACIONES DE LA **FUNCIÓN PRESUPUESTARIA EJERCIDA**

Como destacamos en los dos capítulos anteriores, cuando el análisis de la FE1 se hace para un periodo más amplio, es clara la diferencia entre la conducta del Congreso bajo contextos de gobiernos unificados y bajo contextos de gobiernos divididos. Pero ¿cuál es el impacto de estos porcentajes sobre el presupuesto? En esta sección tratamos de dar significado a los valores del indicador FE1. Para ello,

revisaremos cómo las enmiendas se distribuyeron entre las diversas partidas presupuestarias. El procedimiento de análisis es el mismo que el realizado en los casos del Estado de México y de Jalisco. En las siguientes secciones estudiamos algunos presupuestos con diversos niveles de enmiendas.

En la LVI Legislatura, el presupuesto del año 2000 fue modificado en 1.41 % de la FE1. La partida que obtuvo más recursos adicionales con respecto a la iniciativa del Ejecutivo fue la Coordinación General de Justicia del Estado, con 105 %. Lo anterior implicó recortes en la Secretaría de la Contraloría General del Estado, con 13.3 % menos; Desarrollo Económico, -10.3 %; Oficialía Mayor, -6 %; Dirección General de Seguridad, -5.7 %; Policía Ministerial, -5.2 %; Gubernatura, -5.1 %; Secretaría General de Gobierno, -5.1 %; Procuraduría General de Justicia, -3.2 %, y Planeación y Finanzas, -2.9 %. De acuerdo con el diputado Cordero Lerma, "se propuso por 14 Diputados ... una ... modificación que ascendía a más de 80 millones de pesos ... estas propuestas fueron discutidas en el seno de las Comisiones y se llegó a un consenso para lograr una cantidad de 46 millones 500 mil pesos" (AS, 30-XII-1999, p. 7).

El presupuesto de 2003 se enmendó en 1.21 % de la FE1. Los temas que obtuvieron los mayores aumentos fueron obra pública, con 112 %, e inversiones y erogaciones especiales, con 114 %. En el caso de los recortes, varios órganos y temas resultaron afectados: el propio Poder Legislativo tuvo una reducción de 2.5 %; el Poder Judicial, -4.5 %; servicios personales, -2.2 %, y bienes muebles e inmuebles, -16.6 %.

El presupuesto del año 2004 alcanzó enmiendas por 8.5 % de la FE1. La unidad presupuestaria Gastos para Otras Entidades y Organismos absorbió una parte considerable de los aumentos, que en este caso representó 8.6 % más de su presupuesto. Los recortes se concentraron en los siguientes rubros: Inversión Financiera, -16.9 %; Secretaría de Desarrollo Económico, -5.9 %; Administración Pública Descentralizada, -3.1 %; Coordinación General Jurídica,

ca, -3.1 %; Planeación y Desarrollo Regional, -2.2 %; Contraloría Interna, -1.9 %, y Oficialía Mayor, -0.7 %. El diputado Escobedo Domínguez reconoció el esfuerzo y dedicación que los integrantes de las comisiones “han demostrado para llegar a este momento del proceso legislativo ... la voluntad manifiesta de la totalidad de los diputados ... por llegar a un consenso ... desde luego es de reconocerse también la disposición del Ejecutivo para realizar conjuntamente con este Poder Legislativo las reasignaciones” (AS, 30-XII-2003, p. 5).

Para el año fiscal 2006, durante la LVIII Legislatura, el Congreso hizo enmiendas equivalentes a 0.46 % de la FE1. La información disponible muestra que el presupuesto de Promoción de la Equidad aumentó 552.6 %; de Transformación e Industrialización, 134 %; de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, 7.7 %; del Poder Legislativo, 4.6 %; del Poder Judicial, 1.3 %; de Atención a Grupos Vulnerables, 1.1 %, y de la Universidad Autónoma de Zacatecas, 0.3 %. Es preciso destacar que se destinaron recursos para el Centro de Estudios Multidisciplinarios (Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional), que no contaba con presupuesto y obtuvo \$750 000. Las reducciones afectaron a bienes muebles e inmuebles, con 40.3 % menos, e inversión financiera, con -4.2 %. Para algunos legisladores, el dictamen no fue consensuado; para otros, como Carlos Alvarado Campa (PRI), “vamos a votar a favor de la propuesta si contiene todos los intereses que los diversos diputados de la Fracción Parlamentaria del PRI planteen, aquí nosotros hemos podido percatar de que efectivamente hubo adecuaciones ... ojalá y que nos vayamos juntos compañeros” (AS, 20-XII-2005, p. 18).

Durante la LIX Legislatura, las enmiendas al presupuesto de 2008 fueron de 4.21 %. Algunos órganos autónomos resultaron beneficiados con más recursos, por ejemplo, el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ), con 13.9 %; la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), con 19.8 %; Inversiones Financieras, 14.9 %, y los municipios, 10.6 %. El diputado Vázquez Nava (PRD)

externó que el dictamen “contiene la visión de todos los partidos representados en este órgano legislativo ... fueron tomadas en consideración diversas propuestas” (AS, 13-XII-2008, s/n).

En 2009, los cambios representaron 1.12 % de la FE1. Las inversiones financieras y los municipios volvieron a obtener más recursos, con 5.2 % y 0.2 %, respectivamente. Solamente el Poder Legislativo y el Gasto Programable vieron reducidos sus gastos en 2.5 % y 0.2 %, respectivamente. De nueva cuenta, todos los diputados votaron a favor. El diputado Barajas Romo (Convergencia) señaló que el “contenido tanto de la Ley de Ingresos, como del Presupuesto de Egresos contiene algunas de las propuestas de todas las fracciones legislativas ... particularmente el Presupuesto de Egresos contiene las demandas, que a lo largo de estos meses se plantearon a este Poder Legislativo” (AS, 10-XII-2008, p. 36).

Los presupuestos para 2011, 2012 y 2013, corresponden a la primera mitad del gobierno priista. Es importante destacar que el grado de confrontación entre el gobierno y una parte de la oposición aumentó. En 2012 el Congreso enmendó el presupuesto en 3 % de la FE1. El Poder Legislativo decidió aumentar su propio presupuesto en 12.4 %. Al interior del Poder Ejecutivo, varias secretarías vieron aumentar sus recursos: Secretaría Particular, 60%; Secretaría General de Gobierno, 53 %; de Finanzas, 55 %; de Planeación y Desarrollo, 101 %; entre otras. En contraparte, las reducciones afectaron a la Secretaría de Obras Públicas, -48 %; de Desarrollo Económico, -59 %, y de Desarrollo Agropecuario, -59 %. También algunos organismos públicos autónomos fueron objeto de reducciones: IEEZ, -7.9 %; CEDH, -24 %, y la Universidad Autónoma de Zacatecas, -1.6 %. A pesar de estas enmiendas, hubo críticas por parte de algunos diputados de la oposición. Por ejemplo, la diputada Domínguez (Convergencia) consideró que “existe de parte del Gobernador de Zacatecas una actitud autoritaria y vertical para manejar discrecionalmente el recurso público que le corresponde a los zacatecanos; pero también observamos una actitud de sumisión,



obediencia y sometimiento de parte de algunos legisladores” (AS, 13-XII-2011, p. 44). Según la legisladora, al presupuesto no se le movió ni un solo peso.

En 2013, los cambios sólo alcanzaron 0.4 % de la FE1. Las enmiendas beneficiaron a las participaciones para municipios, con 1.6 %, y afectaron a Inversión Financiera y otras provisiones, con una reducción de 8.8 %. Por último, en el presupuesto para 2014 hubo cambios por 0.06 %; consistieron solamente en un aumento en el apoyo para exbraseros, que pasó de \$4 000 000 a \$12 000 000. Nuevamente hubo críticas durante la aprobación. En palabras del diputado Jorge Álvarez Maynez: “la atribución de definir el presupuesto es una característica fundamental de los poderes legislativos en nuestro país ... pero es una de las atribuciones que tampoco se ejerce en su totalidad ... porque sigue habiendo una cultura y una institucionalidad presidencialista”. Además, según el legislador, se tenía conocimiento de que el dictamen “estaba aprobado en las Comisiones desde hace varios días ... yo denuncié eso como un mal legado que no pudimos superar en esta Legislatura” (AS, 27-XII-2012, s/n).

Como en los casos del Estado de México y Jalisco, aquí se vuelve a observar cómo la interpretación sobre la influencia del Congreso en el presupuesto depende del nivel de análisis. Si únicamente nos quedamos en los porcentajes de la FE1, se concluiría que el Congreso tiene un impacto marginal sobre el gasto. Sin embargo, cuando se analiza su distribución entre los diversos componentes, aquellos porcentajes comienzan a adquirir más sentido. En suma, determinar el impacto de las enmiendas depende del nivel de análisis y de los temas que resultan afectados.

## CONSECUENCIAS POTENCIALES DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA: **CONFLICTO ENTRE PODERES**

Aunque en las secciones anteriores dimos cuenta de las negociaciones entre las fuerzas políticas para aprobar el presupuesto y del impacto de las enmiendas sobre diversos temas, es preciso destacar aquellos escenarios en los que hubo un grado alto de conflicto, como en los presupuestos de 2002 y 2011: el primero bajo la administración del PRD y el segundo con la del PRI.

En el primer caso, el partido del gobernador contó con 43 % de los escaños y el número efectivo de partidos fue de 2.3 (Molinar) y 3.16 (Laakso y Taagepera). El proyecto de presupuesto de 2002 ha sido el que más cambios registró durante el periodo de análisis en términos de FE1: 19.17 %. Es preciso aclarar que una parte importante de este monto se explica porque en el dictamen se aprobaron más recursos que lo establecido en la iniciativa. A menudo, este tipo de aumentos se deben a la obtención de más transferencias federales: si hay un aumento en los ingresos, habrá uno en los egresos.

Cuando el gobernador mandó su propuesta de gasto al Congreso, en la primera semana de diciembre, también propuso contraer una deuda por \$403 000 000. Pocos días después, el gobernador Ricardo Monreal se reunió con las distintas fracciones parlamentarias (PAN, PRD, PT, PRI) para obtener su apoyo, y describió al Congreso como una institución abierta al debate (*Imagen*, 6-XII-2001). Sin embargo, una vez que los diputados revisaron el documento del presupuesto, comenzaron las confrontaciones con el Ejecutivo. En primer lugar, se criticaron las imprecisiones y falta de información tanto de la iniciativa de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos. Para el 30 de diciembre, fecha límite para su aprobación, aún persistía la falta de acuerdos: mientras que la oposición tenía la intención de reasignar \$30 000 000 a temas como carreteras, educación, salud y campo, el gobierno y su partido no quisieron negociar (*Imagen*, 30-XII-2001). En la tabla 12 podemos observar que las reducciones afectaron a

diversos organismos del gobierno. En el caso de los aumentos, se beneficiaron rubros como la comercialización del frijol y la guayaba, el Hospital Civil, los partidos políticos, el programa carretero en cinco municipios, el Programa Estatal de Obras del Sector Agropecuario, entre otros. Para el diputado Trejo Reyes (PAN), el dictamen del presupuesto recogió los intereses de las fuerzas políticas en la medida de lo posible. Además, el consenso logrado demostró que “aún las posturas más encontradas pueden encontrar puntos de convergencia ... La trascendencia de este presupuesto no se explica solamente por las modificaciones que derivaron de su análisis ... sino por su ejercicio que fue una oportunidad que puede quedar como antecedente para posteriores ocasiones” (AS, 30-XII-2000, p. 7).

**TABLA 12.** Reducciones a los montos de la iniciativa de Presupuesto 2002

Programa/partida	
Secretaría particular	9 %
Secretaría General de Gobierno	8 %
Secretaría de Finanzas	8 %
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	4 %
Secretaría de Desarrollo Económico	15 %
Secretaría de Obras Públicas	3 %
Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	30 %
Oficialía Mayor	6 %
Contraloría Interna	19 %
Procuraduría General de Justicia	3 %
Coordinación General Jurídica	13 %
Comunicación Social	10 %

Fuente: *Imagen*, 30-XII-2001.

Dada la reticencia del PRD para aceptar las enmiendas de la oposición, ésta utilizó la aprobación de la deuda pública como moneda de cambio: si el gobernador no publicaba el presupuesto con las enmiendas, el Congreso no aprobaría la deuda pública. Ya que el presupuesto no se aprobó en la fecha límite (30 de diciembre), se convocó a una sesión extraordinaria el 31 de diciembre para resolver la cuestión. La primera reacción del gobernador fue amenazar con el veto, e incluso señaló como ilegal la sesión extraordinaria en la que el Congreso aprobó el proyecto, ya que no se convocó en tiempo y forma (*Imagen*, 31-XII-2001, 3-I-2002). De acuerdo con el gobernador, la mayor parte del gasto consistía en recursos etiquetados, de los cuales sólo una pequeña parte se podía modificar: \$400 000 000.

La estrategia seguida por uno y otro poder fue culparse mutuamente sobre las consecuencias negativas que traería la aplicación del mismo gasto. Por ejemplo, según el diputado Joel Arce Pantoja (PAN), no se destinarían recursos a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, que entonces era de creación reciente, pero al IEEZ y a los partidos políticos les tocarían recursos adicionales, ya que el año inmediato anterior había sido de elecciones (*Imagen*, 3-I-2002).

Por su parte, el secretario de Finanzas, Guillermo Huizar, culpó a la oposición de intentar paralizar el aparato de gobierno (*Imagen*, 3-I-2001). El diputado Roberto Valadez (PRD) expresó: "no se debió cambiar el proyecto del Ejecutivo que se elaboró en meses y modificarlo en tres días". Para el gobernador, los cambios de los legisladores implicarían despedir a trabajadores del gobierno. En palabras de la oficial mayor del Gobierno, Soledad Luévano: "Si el Presupuesto de Egresos que mandó a la Legislatura el gobernador ... se hubiera aprobado en los términos iniciales, la nómina gubernamental no se vería afectada" (*Imagen*, 6-I-2002). El diputado del PT Pablo Arreola señaló: "si el gobernador despide gente, será por su propia voluntad y no culpa de los legisladores" (*Imagen*, 5-I-2002).

La actitud del gobernador fue contradictoria: por un lado, buscó negociar con la oposición, y por otro, consideró vetar el presu-

puesto modificado. Aunque su discurso expresaba apertura al diálogo con la oposición, no dejó de señalar que impediría la tiranía del Congreso: “tan malo es el autoritarismo del Ejecutivo, como la tiranía del Legislativo”. En el proceso de las negociaciones, señaló que los diputados del PRI habían traicionado acuerdos previos, “todos estuvieron de acuerdo en votar a favor [del presupuesto]. De último momento se echaron para atrás, se rajaron, pese a que se les daba lo que pedían” (*Imagen*, 7-I-2002).

Finalmente, la comisión permanente citó a un periodo extraordinario de sesiones para tratar el tema del presupuesto y la iniciativa de deuda pública. El presidente de la CRICP, Joel Arce (PAN); el coordinador del PRI, Joel Hernández, y la presidenta de la Comisión de Hacienda, Lorena Oropeza (PAN), señalaron que las negociaciones estaban concluidas para aprobarlo, junto con la ley de ingresos y la iniciativa de deuda pública (*Imagen*, 12-I-2002).

Sin embargo, parece que no fueron las negociaciones las que permitieron destrabar el conflicto, sino la llegada de recursos federales adicionales por un monto de \$1 000 000 000. Esto permitió a los diputados canalizar recursos a sus áreas de interés y se evitaron los despidos injustificados (*Imagen*, 12-I-2002). Además, los recortes que en un inicio los diputados habían hecho a las dependencias del gobierno se cancelaron. Finalmente, el presupuesto aprobado fue de \$7 948 533 000, y no la propuesta original de \$7 380 000 000. Ya sin diferencias respecto a la distribución del gasto, el Congreso también aprobó la deuda solicitada por el gobernador. La autorización de estas iniciativas fue unánime (*Imagen*, 16-I-2002): “Y ya con el gasto público para el 2002 asegurado, unos y otros: diputados y funcionarios del Ejecutivo, se fueron a compartir el pan y la sal, las carnes y las ensaladas. Y desde luego, los tragos de tequila o cognac” (*Imagen*, 16-I-2002).

La segunda confrontación entre poderes se dio bajo la administración del gobernador priista Miguel Alonso Reyes (2010-2016). Durante la primera parte del periodo, su partido obtuvo 20 % de los

escaños; sin embargo, cuando sumamos los escaños de sus aliados electorales, la cifra sube a 43 %. En esta ocasión, el gobernador buscó aprobar el presupuesto sin ninguna modificación, objetivo que logró en un contexto de confrontación y violencia. En efecto, el dictamen de la comisión no muestra ninguna modificación. La diputada Domínguez Campos criticó el dictamen, ya que “no se le movió ni una coma, ni un peso, ni un centavo. Simple y sencillamente se transcribió como fue enviado por el ... Poder Ejecutivo, hasta las faltas de ortografía también se copiaron y pegaron” (AS, 21-XII-2010, s/n). Según la misma diputada, en la comisión no se permitió el análisis de los artículos. Por su parte, el diputado Contreras Vázquez (PAN) consideró que:

se está regresando no sé si a los 80 o a los 90, porque inclusive el Coordinador del PRI, Pepe Olvera, que ahorita no lo veo, ¿en dónde está? ... Decía hace rato a Juan Mendoza, que por sus pistolas, iba a pasar el presupuesto tal y como está. Me parece algo degradante en este Congreso, que se den este tipo de expresiones; porque él siendo no nada más el Coordinador del PRI, sino siendo también el de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se supone que esa Comisión ... debe de llevar los acuerdos de esta Legislatura a un grado más alto. (AS, 21-XII-2010, s/n)

El diputado Jorge Álvarez (Panal), cuyo partido apoyó el dictamen, manifestó que no hubo ningún arreglo con el gobernador, sino sólo una “coincidencia en el proyecto” (AS, 21-XII-2010, s/n). Otro de los partidos que respaldó el presupuesto fue el PT; su diputado Saúl Monreal calificó a la oposición como “irracional y retrograda” por no votar a favor (*Imagen*, 21-XII-2010).

Varias organizaciones campesinas se manifestaron en el Congreso y expresaron su rechazo al presupuesto. Además, señalaron que el gobernador había dado recursos a algunos diputados para aprobar su proyecto (*La Jornada Zacatecas*, 22-XII-2010). Una opi-

nión semejante fue la del diputado Mendoza Maldonado (PRD): “es indignante, el maiceo de los legisladores, con dinero público” (NTR, 22-XII-2010). También destacó el “servilismo y entreguismo de una veintena de diputados al Ejecutivo para aprobarle el presupuesto sin cambiarle ninguna coma”. En este sentido, en entrevista personal, el diputado Osvaldo Contreras (PAN) comentó que “[el proyecto] ni siquiera se sometió a un debate, a un cambio de ideas”.

Las manifestaciones en el Congreso y el encono entre legisladores hicieron que los diputados del PRI y sus aliados sesionaran en una sede alterna para aprobar el presupuesto (el Teatro “Ramón López Velarde”). Algunos diputados de oposición denunciaron la violación al artículo 105, fracción III de la LOPLZ, ya que no les avisaron por escrito de la convocatoria a las sesiones ni les enviaron los dictámenes del paquete económico (NTR, 22-XII-2010). El diputado Juan Mendoza Maldonado (PRD) señaló: “este Presupuesto se quiere aprobar a la vieja usanza del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de no escuchar a la oposición en torno al incremento que se dio para el pago de personal del gobierno”. Gerardo Romo (PRD) expresó que en “la historia reciente de Zacatecas hemos aprobado todos los presupuestos por álgidos que sean; lo que me parece grave es que haya grupos excluidos de los debates” (Imagen, 22-XII-2010). Finalmente, y gracias a este tipo de medios, el gobernador logró aprobar su presupuesto sin enmiendas con 21 votos a favor y dos en contra. En efecto, la iniciativa, el dictamen y el decreto son iguales, no presentan cambios. Los presupuestos de la administración priista han sido los menos modificados.

## CONCLUSIONES

El caso de Zacatecas vuelve a confirmar la hipótesis general del efecto de los gobiernos divididos sobre la conducta del Congreso. Para el periodo 1989-2014, se observa de manera clara el contraste en-

tre los últimos gobiernos unificados de la década de los 90 y la etapa posterior de gobiernos divididos. No obstante, en este contexto partidista se detectan diferencias. Mientras que durante las administraciones del PRD las negociaciones prevalecen sobre el conflicto, durante la administración del PRI (2010-2016) las problemáticas predominan, además de que las enmiendas son de menor magnitud o no se presentan. Se requieren análisis adicionales para dar cuenta de las estrategias usadas por el gobernador priista para lograrlo. En los medios y en los debates de los propios legisladores, se habla de la práctica del *maíceo*, en la cual el gobernador da recursos a los diputados a cambio de que voten a favor del presupuesto sin hacer cambios. Aunque en las administraciones perredistas también se señalaron acusaciones al respecto, fueron menos frecuentes.

En segundo lugar, con respecto a los mecanismos de cambio, en el periodo de gobiernos unificados (antes de 1998) la hipótesis *HA* se sostiene: ni las comisiones ni el pleno hicieron enmiendas al presupuesto. Sin embargo, a diferencia del Estado de México y Jalisco, en Zacatecas el gobierno unificado no ha surgido de nueva cuenta. Si en los próximos años regresa, es posible que haya una conducta similar a la de aquellos casos; es decir, el Congreso hará enmiendas a pesar de que el gobernador tiene la mayoría absoluta. Por su parte, la hipótesis *HB* es refutada por la evidencia: aunque las comisiones son la principal fuente de cambio, el pleno también ha intervenido en las enmiendas. No obstante, la actividad del pleno ha sido menor que en el Estado de México y Jalisco.

Con relación al impacto que tienen las enmiendas sobre el contenido del presupuesto, de nueva cuenta observamos que los cambios se distribuyen de manera heterogénea entre los diversos temas. A la pregunta "¿son importantes las enmiendas que el Congreso hace al presupuesto?", la respuesta, sea afirmativa o negativa, debe considerar estos aspectos y advertir que no se trata de una afirmación categórica. Si bien los Congresos no afectan la totalidad de los recursos potencialmente modificables, su actividad no puede ignorarse.



Por último, se observaron dos conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo con diferente desenlace. En ambos, el gobernador adoptó una actitud poco negociadora y buscó aprobar el presupuesto sin enmiendas. Varios factores intervinieron a lo largo del proceso. En el primer caso, el conflicto entre la oposición y el gobierno llevaría a la aplicación del presupuesto del año inmediato anterior. Ninguna de las partes parecía ceder en sus preferencias. La circunstancia que resolvió el conflicto fue la llegada de transferencias federales que no se tenían contempladas. Esto permitió que las preferencias de gasto del gobernador y de la oposición se respetaran. En el segundo caso, también hay cierta reticencia entre el gobernador y una parte de la oposición. En esta ocasión, el gobernador no sólo logró el apoyo de algunos diputados de oposición, sino que también se usaron medidas informales para aprobar el presupuesto excluyendo a sus críticos. En efecto, la aprobación se realizó en una sede alterna y en medio de algunas acciones violentas entre los mismos legisladores.





**Como se observó en el segundo capítulo**, hay algunos casos que se desvían de los supuestos teóricos que hemos planteado. Se pueden detectar al menos cinco casos con un comportamiento de este tipo: Hidalgo, Quintana Roo, Guanajuato, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz. En todos, la desviación consiste en que el Congreso ha realizado enmiendas al presupuesto a pesar de que el gobernador contó con la mayoría absoluta. Esta conducta se presenta en diferentes ocasiones: en Hidalgo, en los presupuestos de 2005 y 2007; Quintana Roo, en 2009, 2010 y 2011; en Guanajuato, de 2000 a 2010; en Oaxaca, en 2007; en Sinaloa, de 2002 a 2010, y en Veracruz, de 2008 a 2011.

Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz<sup>88</sup> son estados que hasta el año 2016 seguían sin conocer la alternancia en el gobierno. En 2010, Oaxaca tuvo su primera alternancia, en la que ganó el candidato Gabino Cué (2010-2016), con la coalición del PAN, el PRD, Convergencia y el PT. En el mismo año, Sinaloa también experimentó su primera alternancia, con la coalición PAN-PRD. En contraste, Guanajuato fue uno de los primeros estados que la tuvo en la década de los 90 del siglo pasado: en las elecciones de 1995, Vicente Fox

<sup>88</sup> En las elecciones de junio de 2016, el PRI perdió el gobierno en Quintana Roo y Veracruz.

resultó ganador con el PAN. Desde entonces, este partido se ha mantenido en el gobierno: la actual administración panista termina su periodo en 2018.

De estos casos, se observa que son dos los congresos bajo gobiernos unificados que han realizado enmiendas al presupuesto de manera constante: Guanajuato y Sinaloa. Con la finalidad de explorar algunas hipótesis, utilizamos la técnica de caso desviado (*deviant case*) y la de casos más similares (*most-similar case*) (Gerring, 2007). La primera se refiere a los casos cuya conducta se desvía de los supuestos teóricos o hipótesis establecidas. Tal es la situación de Sinaloa. Para tratar de explicar este desvío, también recurrimos a la técnica de los casos más similares. Como el nombre sugiere, se comparan casos que comparten varias características, excepto el mismo resultado en la variable dependiente (Y). La lógica consiste en identificar la variable (o variables) en la que difieren, ya que podría ser la explicación a Y. En este sentido, utilizaremos a Tamaulipas como el caso más similar. En el siguiente apartado describimos las variables en común y posteriormente exploramos algunas hipótesis que podrían explicar su desempeño diferente con relación a la aprobación del presupuesto de egresos.

#### ANÁLISIS COMPARATIVO: SINALOA Y TAMAULIPAS

En términos de su población, los estados de Sinaloa y Tamaulipas muestran cifras similares: Sinaloa cuenta con cerca de 3 000 000 de habitantes, y Tamaulipas, con poco más de 3 500 000 (Inegi, 2015). Su producto interno bruto también es similar. Otra de las variables socioeconómicas en la que son parecidos es el índice de desarrollo humano (IDH). En la última medición realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para 2012 las entidades registraron un nivel alto (0.721-0.742), con valores de 0.758 para Tamaulipas y 0.757 para Sinaloa. Cuando obtenemos los promedios

de las mediciones de 2008, 2010 y 2012, los índices mantienen su similitud, aunque las posiciones se invierten: Tamaulipas, 0.752, y Sinaloa, 0.753 (PNUD, 2015). En lo que respecta al índice de marginación,<sup>89</sup> la medición para 2010 muestra que el grado de marginación en Sinaloa es *medio*, mientras que en Tamaulipas es *bajo*. En una escala de 0 a 100, en la que a mayor valor mayor marginación, el puntaje para el primer estado es de 29.1 y para el segundo es de 19.3 (Conapo, 2011). Sintetizamos estos valores en la tabla 13.

**TABLA 13.** Características socioeconómicas, Sinaloa y Tamaulipas

Entidad	Población (2015) <sup>1</sup>	PIB (2013) <sup>2</sup>	IDH <sup>3</sup>	Índice de marginación (2013) <sup>4</sup>
Sinaloa	2 767 761	324 071	0.753	29.1
Tamaulipas	3 268 554	458 766	0.752	19.3

<sup>1</sup> Fuente: Inegi (2015).

<sup>2</sup> Producto interno bruto, millones de pesos a precios corrientes. Fuente: INEGI (2015).

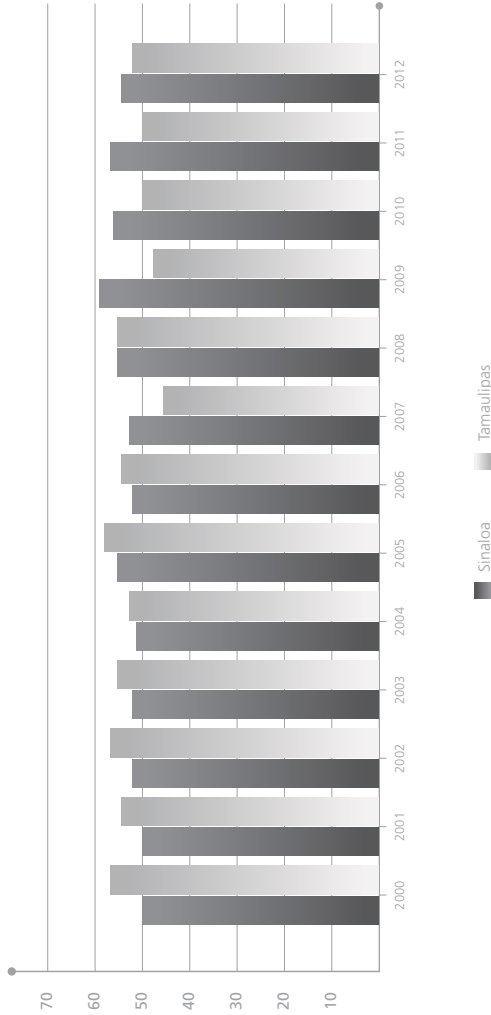
<sup>3</sup> Índice de desarrollo humano, promedio 2008, 2010 y 2012. Fuente: PNUD (2015).

<sup>4</sup> Fuente: Conapo (2011).

Otra variable de control es la cantidad de transferencias federales que obtiene cada estado. Cuando revisamos el porcentaje que representan las aportaciones respecto a los ingresos estatales, se observa que no hay importantes diferencias. En la gráfica 30 se aprecia que de 2000 a 2006, las aportaciones de Tamaulipas fueron ligeramente superiores a las de Sinaloa, lo cual se invierte a partir de 2007. El promedio de participaciones como porcentaje de los ingresos en Sinaloa fue de 53.2 %, mientras que en Tamaulipas fue de 52.7 %.

<sup>89</sup> Medición de las carencias que padece la población. Se compone de cuatro dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios (Conapo, 2011).

**GRÁFICA 30.** Porcentaje de aportaciones con respecto a los ingresos estatales, Sinaloa y Tamaulipas, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con información del Inegi, Finanzas Públicas de los Estados y Municipios.

Las semejanzas se mantienen en las variables partidistas. En primer lugar, dentro del periodo de estudio, en los dos estados persistió la falta de alternancia en el gobierno. En el caso de Tamaulipas, sólo hasta las elecciones de 2016 el PRI perdió las elecciones frente al PAN, con el candidato Francisco García Cabeza de Vaca. En Sinaloa, el gobierno estuvo en manos del PRI hasta las elecciones del año 2010, cuando ganó Mario López Valdez, con la alianza PAN-PRD-PT-Convergencia.<sup>90</sup> Ya que el periodo de análisis considera hasta el presupuesto de 2010, el control de esta variable se mantiene. En la tabla 14 se muestran los nombres de los gobernadores priistas en ambos estados durante el periodo de estudio.

**TABLA 14.** Gobernadores de Sinaloa y Tamaulipas, 1999-2010

Sinaloa	Partido	Periodo
Juan S. Millán	PRI	1999-2004
Jesús Aguilar Padilla	PRI	2005-2010
Tamaulipas	Partido	Periodo
Tomás Yarrington	PRI	1999-2005
Eugenio Hernández Flores	PRI	2005-2010

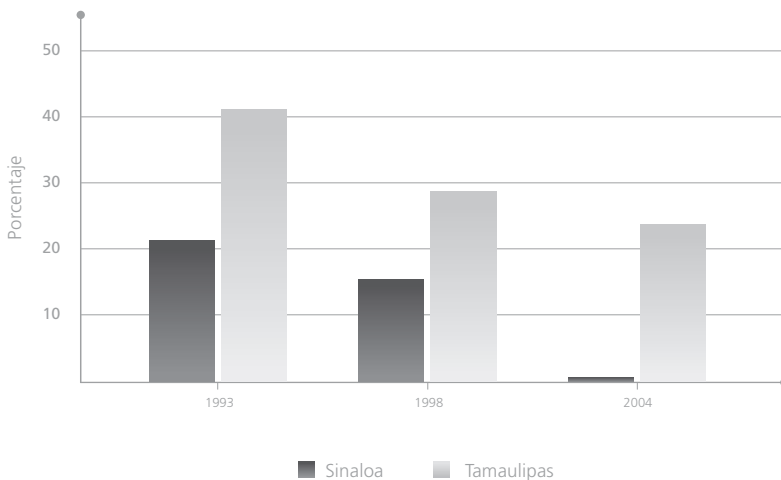
Fuente: Elaboración propia con información de los organismos públicos locales.

A pesar de este dato, se pueden detectar ciertas diferencias con relación a la competitividad electoral. Para revisar este factor, se utiliza el margen de victoria como indicador: mide la distancia en por-

<sup>90</sup> Hay que precisar que este candidato pertenecía al PRI. La idea de alternancia se enfoca en la etiqueta partidista y no en el candidato. No obstante, hace falta una reflexión sobre la utilidad analítica del concepto en contextos en los que los candidatos cambian de un partido político a otro.

centaje de votos entre el primer y el segundo lugar; a menor diferencia se entiende que la elección es más competitiva. En la gráfica 31 se aprecia que la competitividad ha sido mayor en las elecciones de Sinaloa, cuyos márgenes disminuyen a lo largo del tiempo: la diferencia de votos entre el PRI y el PAN en las elecciones de 2004 fue de sólo 1.3 %. En Tamaulipas también se detecta una reducción en el margen de victoria; sin embargo, no es tan considerable como en Sinaloa: para las elecciones de 2004 la diferencia entre el PRI y el PAN fue de 26.1 %, incluso superior a la de Sinaloa en 1993 (22.8 %).

**GRÁFICA 31.** Margen de victoria en elecciones para gobernador, Sinaloa y Tamaulipas, 1993-2004



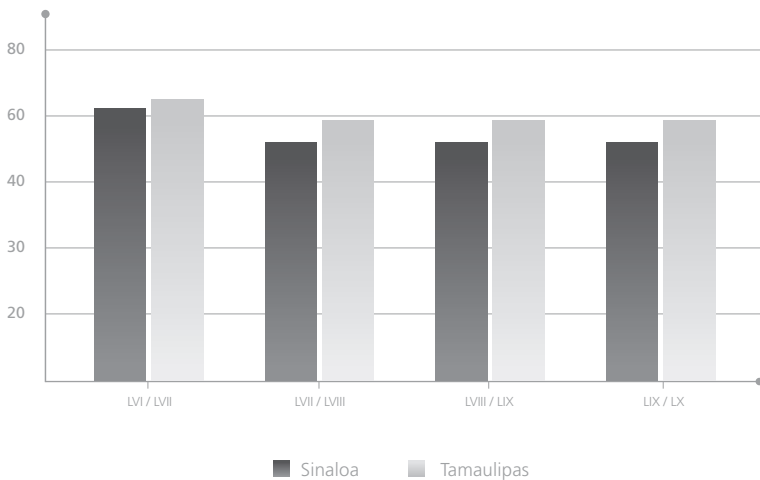
Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales estatales.

Como hemos mencionado, el gobierno unificado ha sido la regla en ambos estados. En la gráfica 32 se muestra el porcentaje de escaños que ha obtenido cada gobernador. No obstante, la magnitud de las mayorías es distinta. En el caso de Sinaloa, en promedio



(1998-2010), el partido del gobernador ha obtenido 55.6 % de los escaños, con un mínimo de 52.5 % y un máximo de 63 %. Para un periodo similar (1999-2010), el partido del gobernador de Tamaulipas obtuvo 61 %, con un mínimo de 59.4 % y un máximo de 66 %.

**GRÁFICA 32.** Porcentaje de escaños del partido en el gobierno, Sinaloa y Tamaulipas



Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales estatales.

Con base en el número efectivo de partidos del índice de Molinar, el sistema de partidos de Sinaloa se aproxima al bipartidismo, mientras que en Tamaulipas tiende a predominar un solo partido. Cuando se utiliza el índice de Laakso y Taagepera, Sinaloa muestra un sistema tripartidista, a excepción de las LVII y LVIII legislaturas. En contraparte, en Tamaulipas se identifica un sistema bipartidista. Comparativamente, en Sinaloa hay más fragmentación que en Tamaulipas. Los promedios de la tabla 15 reflejan esta diferencia.

**TABLA 15.** Número efectivo de partidos en el Congreso, Sinaloa y Tamaulipas

Legislaturas <sup>3</sup>	NEPM <sup>1</sup>		NEPL <sup>2</sup>	
	Sinaloa	Tamaulipas	Sinaloa	Tamaulipas
LVI/LVII	1.7	1.2	2.6	2.0
LVII/LVIII	1.8	1.4	2.4	2.4
LVIII/LIX	1.7	1.5	2.3	2.3
LIX/LX	1.9	1.4	3.1	2.4
Promedio	1.8	1.4	2.6	2.3

<sup>1</sup> Índice de Molinar.

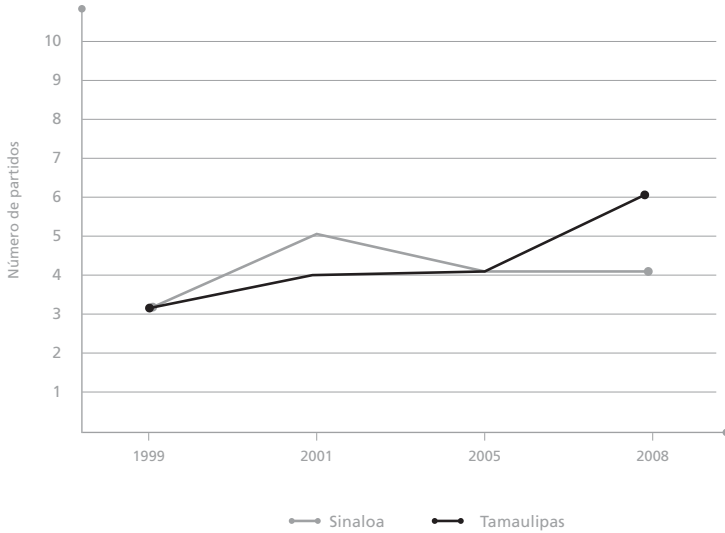
<sup>2</sup> Índice de Laakso y Taagepera.

<sup>3</sup> El primer número corresponde a Sinaloa y el de la derecha de la diagonal a Tamaulipas.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información a los congresos estatales.

No obstante, el número de partidos no ha cambiado drásticamente. En la gráfica 33 vemos que en Sinaloa han existido cuatro partidos en promedio, con un mínimo de tres y un máximo de cinco. En Tamaulipas, han existido 4.3 partidos en promedio; con un número mínimo de tres y un máximo de seis partidos. Al igual que en Sinaloa, el PAN ha sido el principal partido de oposición.

**GRÁFICA 33.** Número de partidos en el Congreso, Sinaloa y Tamaulipas

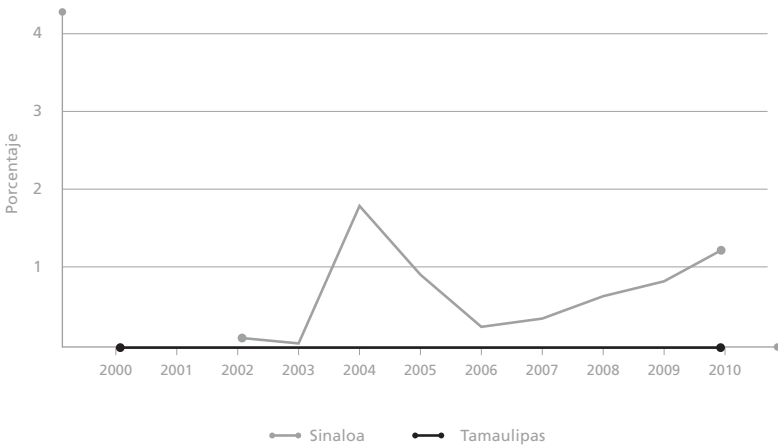


Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información a los congresos estatales.

Incluso con las diferencias en el número efectivo de partidos, resulta paradójico que, si en ambos casos se dieron las circunstancias para que el gobernador lograra la aprobación sin enmiendas, sólo en uno de ellos la conducta del Congreso fue la esperada (Tamaulipas). En ambos se requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes para aprobar el dictamen, lo que implica que el voto del partido en el gobierno era suficiente. En el Congreso tamaulipeco, la apertura de las sesiones requiere la presencia de la mitad más uno de sus integrantes (art. 76, Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas [LOPLT]), y para aprobar las iniciativas se requiere la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión (art. 109, LOPLT). En Sinaloa, de igual forma, se requiere más de la mitad “del número total de diputados” (art. 117, Ley

Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa [LOPLS]), mientras que, para aprobar alguna iniciativa, se exige la mayoría absoluta de los diputados presentes (art. 208, LOPLS). En ambos congresos, el número de los legisladores del partido del gobernador era suficiente para abrir las sesiones y, en consecuencia, para aprobar el presupuesto. En la gráfica 34 mostramos los valores de la función presupuestaria ejercida (FE1). En el periodo de 2000 a 2010, el Congreso de Tamaulipas no enmendó el presupuesto; en contraparte, de 2002 a 2010 el de Sinaloa lo hizo año con año.<sup>91</sup> ¿Por qué los congresos tienen conductas diferentes a pesar de las similitudes expuestas? En la siguiente sección exploramos algunas hipótesis.

**GRÁFICA 34.** Valores de la función presupuestaria ejercida (FE1), Sinaloa y Tamaulipas, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes de las comisiones.

<sup>91</sup> La información para los años 2000 y 2001 no estuvo disponible.

## HIPÓTESIS POTENCIALES

Una parte de la teoría señala que el Congreso tiende a subordinarse a los dictados del Ejecutivo cuando existen tres condiciones: gobierno unificado, disciplina partidista y el liderazgo del presidente sobre su partido (Weldon, 2002c). Vemos que la condición del gobierno unificado se cumple, aunque con el matiz indicado sobre la magnitud de las mayorías. Sobre las dos condiciones restantes, recientemente se ha demostrado que, en general, los gobernadores cuentan con un amplio liderazgo frente a sus respectivos partidos y con una fuerte disciplina partidista (Gutiérrez, 2013).

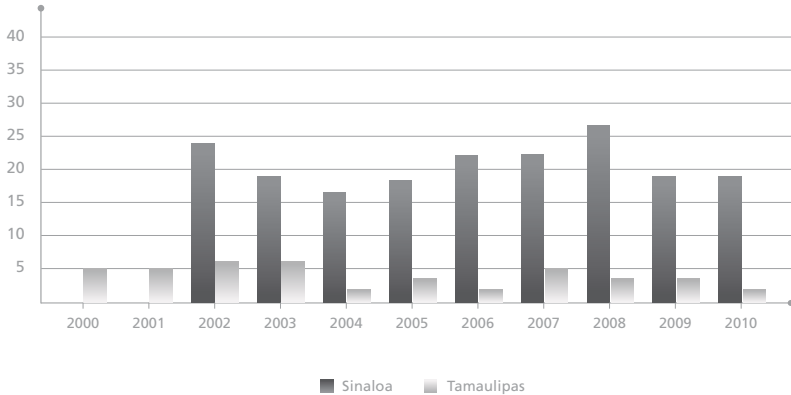
Por otro lado, los estudios sobre la función presupuestaria del Poder Legislativo establecen que el tiempo para analizar y aprobar el presupuesto es una variable de vital importancia para la toma de decisiones. Una revisión limitada por cuestiones de tiempo impediría el debate detallado sobre el destino de los recursos y su justificación, lo que al final podría favorecer al Ejecutivo (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). La experiencia internacional indica un tiempo mínimo de tres a cuatro meses para que el análisis del presupuesto sea significativo (Wehner, 2004). ¿Qué establecen las normas y qué sucede en la práctica? Cuando nos enfocamos en el tiempo de análisis que las constituciones establecen para aprobar el presupuesto, las diferencias son de algunos días. En este sentido, el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas (CPT) expresa que el gobernador debe enviar la iniciativa del presupuesto en “los primeros diez días de diciembre de cada año”. El Congreso tiene como fecha límite para aprobarlo el 31 del mismo mes. Por su parte, la Constitución Política del Estado de Sinaloa (CPS) señala que el gobernador tiene como fecha límite para enviar la iniciativa el último sábado del mes de noviembre (art. 65). Aunque no señala explícitamente una fecha límite para la aprobación, se entiende que el plazo es el 31 de diciembre.

En la práctica, los casos muestran diferencias claras en el tiempo de análisis, específicamente entre el día en que el Congreso recibe la iniciativa y el día en que se presenta el dictamen al pleno. En Tamaulipas, a partir de la información disponible, el promedio<sup>92</sup> de días para dictaminar el presupuesto fue de 3.5. El máximo fue de seis (año fiscal 2002). Si consideramos que el gobernador presenta el documento en los 10 primeros días de diciembre, tenemos que el presupuesto de 2004 fue revisado de inmediato, ya que al siguiente día se presentó el dictamen. Lo mismo pudo haber sucedido con el presupuesto de 2006, el cual también fue aprobado el 2 de diciembre.

En Sinaloa, entre 2002 y 2010, el Congreso recibió la iniciativa del gobernador en los diversos días de la última semana de noviembre. Las comisiones presentaron el dictamen entre el 15 y el 19 de diciembre, lo que, en promedio, representó un tiempo de 21 días de análisis. El menor tiempo corresponde al presupuesto de 2004, con 17 días; en contraparte, el mayor tiempo se ubica en 2008, con 26. Comparativamente, se dedica el triple de tiempo en Sinaloa que en Tamaulipas al estudio del presupuesto por parte de las comisiones dictaminadoras. En la gráfica 35 se exponen los días empleados por las comisiones para el análisis.

<sup>92</sup> Promedio obtenido a partir de los presupuestos de 2000-2005, 2013 y 2014. En los casos de 2006-2012 sólo obtuvimos la fecha del dictamen.

**GRÁFICA 35.** Número de días para dictaminar el presupuesto, Sinaloa y Tamaulipas



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes de las comisiones.

Cabe señalar el tiempo dedicado en otros casos con gobiernos unificados en los que también se han realizado cambios, como Guanajuato y Veracruz. En Guanajuato, entre 2002 y 2015, el tiempo para realizar el dictamen ha sido en promedio de 18 días, con un mínimo de 12 (año fiscal 2009) y un máximo de 24 (año fiscal 2004). En Veracruz, para 2002-2012, las comisiones emplearon 22 días en promedio, con un mínimo de seis (2004) y un máximo de 34 (2009 y 2010).

Otra hipótesis, investigada por Sleman (2014), es el grado de detalle del presupuesto: si éste es ambiguo, el análisis de los diputados será limitado; en contraste, si es muy detallado, los diputados podrán observar el destino específico de cada rubro y, en su caso, realizarán cambios. En el estudio de Sleman, entre 2000 y 2012, el desglose de la iniciativa presentada por el gobernador de Tamaulipas fue el menor de todos los estados: en promedio, consistió en cinco páginas. En contraste, en Sinaloa la iniciativa del gobernador consistía en 78 páginas en promedio (Sleman, 2014).

Cuando analizamos la extensión de los dictámenes, los de Tamaulipas se sintetizan en pocas páginas y la mayor parte del contenido es una mera descripción de la iniciativa del gobernador. Las comisiones a menudo se expresan en este sentido: “Una vez analizada la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos y en virtud de lo expuesto y fundado esta Comisión Dictaminadora se permite someter a su consideración, para su discusión y proponer a ustedes la aprobación en su caso” (Dictamen Presupuesto, 2008).

En contraste, los dictámenes de Sinaloa cuentan con más detalle y extensión. La revisión de la iniciativa del gobernador representa una actividad mayor por parte del Congreso y las comisiones. Por ejemplo, para el presupuesto de 2005, la comisión externó que hubo diversas propuestas para realizar modificaciones por parte de los grupos parlamentarios, pero “dichas proposiciones eran difíciles de atender, de darles una respuesta positiva, en razón del escaso o nulo gasto programable los recursos no fueron los suficientes”. A pesar de esto, “en un esfuerzo máximo se plantea la reasignación de recursos contenidos en el presupuesto de la iniciativa que se revisa, lo cual se hará a sectores prioritarios para el desarrollo y sana convivencia de la sociedad sinaloense” (Dictamen Presupuesto, 2004, p. 35). También se hace referencia a reuniones previas con funcionarios del gobierno para resolver dudas y aportar información adicional no sólo a los integrantes de la comisión, sino también a los diversos grupos parlamentarios. Para el presupuesto de 2008, “se convocó a organismos autónomos, a otras autoridades e instancias que tienen que ver con el presupuesto del estado, para que ampliaran sus propuestas presupuestales y las necesidades que avizoran para el año”. Asimismo, para el año fiscal 2009:

con las explicaciones del titular de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa, con el abudamiento de datos de otros servidores públicos de esa Secretaría, con las interven-



ciones y propuestas de los diputados integrantes de esta Comisión de Hacienda Pública y Administración, con planteamientos de diversos legisladores y las reuniones con diversos organismos, se tomó la determinación de elaborar el presente dictamen que ahora conoce el Pleno de este H. Congreso del Estado. (Dictamen Presupuesto, 2008, p. 41)

Al revisar las justificaciones o motivos que llevaron a los diputados a realizar las enmiendas, se ha expresado que son consecuencia de “los problemas económicos que está viviendo el país”; que se buscó favorecer a los “sectores prioritarios para el desarrollo y sana convivencia de la sociedad sinaloense”; que hay “la necesidad de fortalecer otras áreas y proyectos prioritarios”, evitando “hacer afectaciones al funcionamiento adecuado y necesario de la administración pública en su conjunto” (Dictamen Presupuesto, 2006, p. 40).

Pero ¿qué hay detrás de las enmiendas realizadas?, ¿cuáles son los temas afectados por el Congreso que, al parecer, no incomodan al gobernador? Es posible que el tipo de temas afectados sea otra hipótesis a considerar. En este sentido, a continuación analizamos las enmiendas de diversos años presupuestales.

En el presupuesto de 2006, en la LVIII Legislatura, el día de la discusión y aprobación del presupuesto, la Comisión de Hacienda propuso nuevas enmiendas que consistieron en la creación de fondos<sup>93</sup> y recursos para la educación superior, lo que representó \$31 500 000. Los recursos se obtendrían de las reducciones a la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Sinaloa (Ceaipes), al Tribunal Estatal Electoral (TEE), al Fondo de Desastres Naturales y la Deuda Pública. A pesar de esto, el diputado Feliciano Castro señaló que la “insustancial modificación presentada en el dictamen, no merece siquiera el término de reasignación, cuando los cambios que el dictamen

<sup>93</sup> Fondo de Apoyo a la Ganadería de Zonas de Temporal, Fondo Agropecuario y Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en la Comunidades Pesqueras, cada uno con \$10 000 000.

contiene con relación a la iniciativa presentada no representan siquiera la sexta parte del excedente de ingresos propios que el Gobierno del Estado recibe este año” (*Diario de los Debates [DD]*, 22-XII-2005, s/n).

Durante la aprobación del presupuesto de 2007, el diputado Feliciano Castro consideró que el Congreso seguía haciendo el papel de una oficialía de partes, que sólo recibe y aprueba el presupuesto sin intervenir en él, y que, además, cuando lo hace, las reasignaciones son mínimas. También se criticó la falta de detalle de la información presentada, lo cual impidió conocer el destino específico de los recursos. En opinión del diputado, el documento ignora lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público: “No se ajusta a los criterios de claridad y transparencia ... No precisa la aplicación de los fondos públicos ... No explica ni comenta los programas y no los describe claramente en cuanto objetivos y metas” (*DD*, 21-XII-2006, s/n). El diputado del PAN Eduardo Robles Medina hace referencia al trabajo que hizo su grupo parlamentario para reasignar \$28 800 000, razón por la cual dieron su apoyo al dictamen. El diputado Rolando Zubía Rivera también menciona el logro de las reasignaciones, las cuales “están orientadas prioritariamente a gastos de inversión, proyectos productivos, infraestructura o equipamiento, con el fin de dar una mayor cobertura a los aspectos de desarrollo económico, de la familia y de la sociedad en general” (*DD*, 21-XII-2006, s/n).

Al igual que en el año pasado, los recursos se obtuvieron de una serie de recortes a los organismos autónomos: al Consejo Estatal Electoral (CEE), al TEE, al Ceaipes, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y al Poder Judicial. La participación del diputado Feliciano Castro Meléndez otorga un elemento que permite comprender la lógica detrás de las enmiendas al presupuesto de egresos. Ante la cuestión de los recursos limitados, “la estrategia fue incrementar a la Ceaipes, incrementar al Consejo Estatal Electoral y a otros órganos autónomos, para que de ahí el Congreso hiciera reasignaciones, pero a la estructura de gobierno no la to-

que, para eso no hay permiso" (DD, 21-XII-2006, s/n). En suma, el objetivo era inflar el presupuesto de los órganos autónomos para, posteriormente, hacer las reducciones respectivas sin que el aparato de gobierno resulte afectado.

Nuevamente, los recortes en el presupuesto de 2009 afectaron a diversos organismos autónomos; las comisiones consideraron que "en un ámbito presupuestal de equidad, sus programas pueden funcionar con los recursos que en este dictamen se contienen". En efecto, se redujeron recursos al CEE, al TEE, al CEDH, al Ceaipe, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), al Supremo Tribunal de Justicia (STJ) y a la Sociedad Botánica y Zoológica de Sinaloa. En el gobierno sólo se afectaron el despacho del Procurador y la Secretaría de Administración y Finanzas. Se aumentaron recursos a programas productivos y del desarrollo regional. Lo anterior "fue el resultado del ejercicio de análisis que se efectuó y de las posibilidades que hubo para reprogramar el gasto propuesto en la iniciativa" (Dictamen Presupuesto, 2008, p. 40).

Algunos diputados de la oposición manifestaron que las modificaciones fueron "asignaciones simbólicas hacia algunos de los programas propuestos al interior de la Comisión de Hacienda, [que] no sólo no satisface[n] las necesidades planteadas, sino [que] representan una acción cosmética de la Legislatura frente a la propuesta del Ejecutivo" (Graciela Domínguez, DD, 19-XII-2007, s/n). Aunque se realizaron cambios, "las esferas de la administración del gobierno prácticamente se le deja[n] intacta[s] y no hay ningún esfuerzo por reducir el peso del gasto corriente. Y de las reasignaciones, que si bien se atendieron aspectos que nosotros propusimos, se hizo en proporciones de sólo simulación" (Graciela Domínguez, DD, 20-XII-2007, s/n). Persiste, por parte de la oposición, la demanda por la transparencia y el detalle sobre el destino de los recursos.

Uno de los integrantes de la comisión, el diputado Adolfo Beltrán Corrales, criticó la falta de claridad de varios fondos presupuestales. También manifestó que algunos de los acuerdos de repente

fueron olvidados. Aunque el Poder Legislativo es autónomo, “en la práctica sigue estando supeditado a la instrucción del Gobernador del Estado, o ... al ... secretario de Finanzas que no le gustó que nosotros propusiéramos una reducción a su presupuesto” (DD, 19-xii-2008, s/n). Según este legislador, los compromisos no se cumplen porque los diputados obedecen la línea que se les dicta, “para no caer quizá de la gracia y poder obtener favores futuros” (DD, 19-xii-2008, s/n). De acuerdo con el diputado Juan Manuel Figueroa Fuentes, hubo un compromiso por reasignar \$118 000 000, y no \$73 000 000 como finalmente se hizo: “evidentemente que la instrucción ... vino del señor Gobernador” (DD, 19-xii-2008, s/n). De nuevo, las modificaciones fueron consideradas como cosméticas y superficiales. Aunque el grupo parlamentario del PAN propuso nuevas enmiendas, no fueron aceptadas por el pleno.

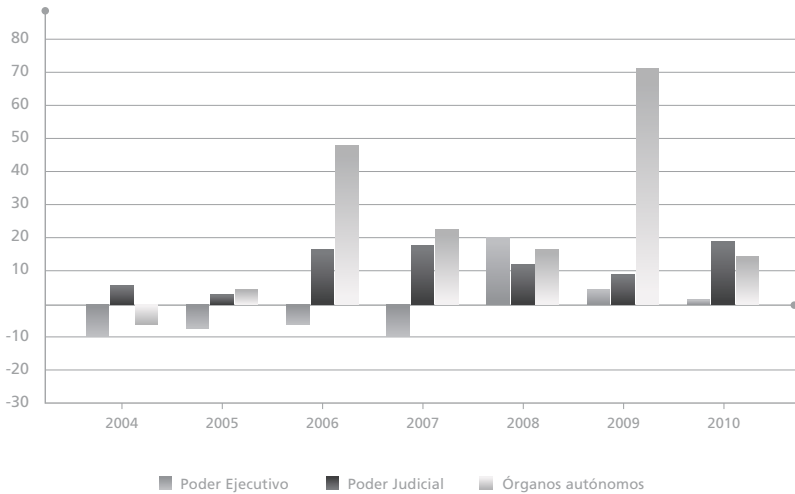
El de 2010 fue el último presupuesto elaborado por la administración priista y aprobado por la LIX Legislatura. La comisión decidió hacer reasignaciones por un monto de \$158 500 000, para “fortalecer programas de atención a problemas prioritarios de la sociedad sinaloense; impulsar el desarrollo de la educación e investigación; el proceso productivo y el desarrollo regional; y el fortalecimiento de acciones a favor de la familia, la infancia y la mujer” (Dictamen Presupuesto, 2009, p. 43). En concordancia con la práctica habitual, los recursos se obtuvieron del Poder Judicial y de los órganos autónomos. Además, también se afectaron los presupuestos de infraestructura carretera y de Provisiones Salariales y Económicas.

Este análisis muestra que la conducta desviada del Congreso sinaloense no se debe a la débil disciplina partidista o a la falta de liderazgo del gobernador frente a su partido. En realidad, se observa que el gobernador ha permitido las enmiendas porque las reducciones generalmente *no afectan* al aparato de gobierno, sino a los órganos autónomos. Es posible que con esto se permita la integración de algunas demandas de la oposición y, por lo tanto, el presupuesto adquiera legitimidad.

Además, es preciso atender la observación que hizo uno de los diputados de oposición: estratégicamente se *infla* el presupuesto de los órganos autónomos para después recortar y reasignarlo a otros temas, sin afectar al aparato de gobierno. En este sentido, en 2006, de acuerdo con la iniciativa del gobernador, el presupuesto del Poder Ejecutivo fue menor en 5.7 % con respecto al del año pasado. En contraste, los órganos autónomos obtuvieron un aumento de 47.1 %. En el presupuesto de 2007, el Poder Ejecutivo tuvo una reducción de 9.7 % respecto al año anterior; el Poder Judicial registró un aumento de 18.1 %; y los órganos autónomos, de 21.5 %.

Para el siguiente año, 2008, el Ejecutivo obtuvo un aumento de 19.9 %, y el Judicial, de 10.9 %. En esta ocasión, el presupuesto de los órganos autónomos fue menor en 15 %. En 2009, este poder logró un aumento de 2.2 %; el Judicial, de 9.2 %, y los órganos autónomos, de 71.4 %. Por último, en 2010 esta tendencia se mantuvo: el Ejecutivo tuvo un aumento de 0.3 %; el Judicial, de 18.2 %, y los órganos autónomos, de 14.3 %. En la gráfica 36 se observa que la decisión del gobernador para inflar el presupuesto de los órganos autónomos y del Poder Judicial inició, al menos, en 2006. Como vimos, estas modificaciones no han afectado el aparato de gobierno.

**GRÁFICA 36.** Aumentos y reducciones al presupuesto respecto al año anterior, 2004-2010, Sinaloa



Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes de las comisiones.

Por último, para reforzar la hipótesis sobre el tipo de enmiendas realizadas bajo gobiernos unificados, a continuación se analizan los cambios realizados con la llegada de los gobiernos divididos. Como señalamos, la alternancia en Sinaloa ocurrió en las elecciones de 2010, con la coalición PAN-PRD-Convergencia. Lo anterior vino acompañado por la aparición del primer gobierno dividido en la LX Legislatura (2010-2013), la cual se encargaría de aprobar los presupuestos para los años fiscales 2011-2013. Cuando se analizan las enmiendas que realizó la comisión dictaminadora, se observa de inmediato un cambio cualitativo en los temas afectados.

En el gasto de 2011, se hicieron reasignaciones por un monto de \$244 000 000, que en general fueron destinados para “impulsar el desarrollo de la educación e investigación; el proceso

productivo y el desarrollo regional; y el fortalecimiento de acciones a favor de la familia, la infancia y la mujer” (Dictamen Presupuesto, 2010, p. 49). A diferencia de los años previos, en donde los órganos autónomos resultaron los principales afectados, en esta ocasión 77 % de tales recursos se obtuvieron de recortes al Poder Ejecutivo. Específicamente, los órganos de gobierno con reducciones fueron Gobernación, Administración y Finanzas Públicas, Desarrollo Social, Educación Pública y Cultura, Comunicaciones y Obras Públicas, y Desarrollo Económico. Sólo 2 % se obtuvo de los órganos autónomos.

Para 2012, las modificaciones fueron por \$566 000 000. Nuevamente, la mayor parte de tales recursos se obtuvo del recorte a diversas agencias del Poder Ejecutivo, cuyo monto fue de 60 %. Lo anterior afectó a diversas áreas de Administración y Finanzas, Desarrollo Social, Educación Pública y Cultura, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Seguridad Pública, Salud, entre otros. Los recursos fueron destinados al Poder Legislativo, a los órganos autónomos, asociaciones civiles, recursos para municipios, servicios de salud, infraestructura social, agricultura y ganadería, instituciones culturales y educativas, etcétera (Dictamen Presupuesto, 2011).

Por último, en 2013, el monto de reasignaciones nuevamente aumentó, llegando a \$1 000 000 000. De estos recursos, 70 % se obtuvo de recortes al Poder Ejecutivo, incidiendo en el rubro de servicios personales y provisiones salariales de Gobernación, Administración y Finanzas, Desarrollo Social, Educación Pública y Cultura, Desarrollo Económico, Salud, Comunicación Social, entre otros. Los aumentos beneficiaron al poder Legislativo; a los órganos autónomos; a la Universidad de Sinaloa; infraestructura educativa y deportiva; agricultura, ganadería y pesca; infraestructura carretera y urbana, y recursos para municipios.

## REFLEXIONES SOBRE **LOS CASOS DESVIADOS**

Como hemos advertido, la intención de este capítulo fue explorar posibles respuestas a la conducta de uno de los casos desviados. En el capítulo dos se mostró que los congresos están ejerciendo su facultad presupuestaria, independientemente del estatus del gobierno. Sin embargo, hay casos de gobiernos unificados que han realizado enmiendas de manera constante al presupuesto de egresos. Semejante conducta genera dudas, ya que en tal contexto político se esperaría que el Congreso apruebe en automático y sin modificaciones el gasto. Al comparar el estado de Sinaloa con el de Tamaulipas, observamos algunas diferencias que podrían explicar la conducta desviada.

La primera hipótesis es el tiempo que las comisiones emplearon en dictaminar el presupuesto de egresos. Se establece que un mayor tiempo permite un análisis más minucioso del gasto. En promedio, el tiempo fue mayor en Sinaloa que en Tamaulipas. No obstante, es preciso saber si el tiempo efectivamente se emplea en la elaboración del dictamen.

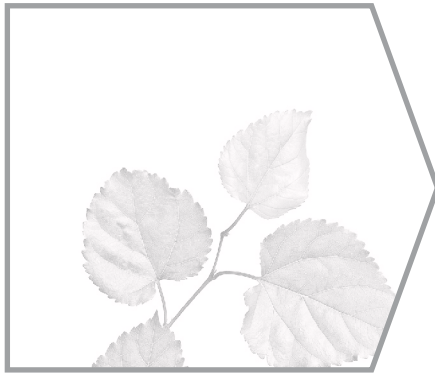
La segunda hipótesis tiene que ver con el grado de desglose de la iniciativa del gobernador y del dictamen. En ambos documentos, el grado de detalle es mayor en Sinaloa que en Tamaulipas. Aquí, los estudios previos sugieren que una iniciativa de presupuesto de egresos ambigua y poco detallada le da poder al gobernador para manejar los recursos de manera discrecional, mientras que el Congreso está limitado para conocer el destino específico del dinero. En el caso del dictamen, una mayor extensión podría ser un indicador del trabajo empleado en su elaboración por parte de la comisión y, por lo tanto, del interés mostrado.

La tercera hipótesis, que consideramos más fuerte, consiste en el tipo de enmiendas que hace el Congreso: en realidad, éstas han afectado generalmente a los organismos autónomos y no han im-



pactado sobre las agencias del gobierno. Esto podría explicar por qué el gobernador ha tolerado los cambios. Además, se detecta cierta estrategia que consiste en inflar el presupuesto de los órganos autónomos, el cual es posteriormente recortado y destinado a otros temas. Semejante táctica del gobernador y su partido podría tener los siguientes objetivos: hacer más visible al partido en el gobierno, ya que participa en las enmiendas, y ganarse el apoyo de una parte de la oposición para mostrar una imagen de apertura en las “negociaciones”. Esta hipótesis adquiere fortaleza cuando analizamos los temas afectados cuando surge el gobierno dividido: los recortes dejan de enfocarse en los órganos autónomos y comienzan a concentrarse en las diversas agencias del gobierno. En síntesis, aunque hay actividad en ambos escenarios, hay diferencias cualitativas en el tipo de enmiendas entre los gobiernos unificados y los gobiernos divididos. Este aspecto lo habíamos pasado por alto y necesita ser analizado en estudios posteriores.





**Conclusiones**  
y reflexiones finales



**El principal objetivo de esta investigación** fue dar cuenta de la relación Ejecutivo-Legislativo en el tema presupuestario, específicamente del papel desempeñado por los Congresos estatales en la etapa de aprobación del presupuesto. Los estudios de la política subnacional en México y en otros países de América Latina tienen poco más de dos décadas de desarrollo. El tema ha estado adquiriendo importancia debido a que las transiciones nacionales hacia un régimen democrático no han implicado una transformación sustantiva sobre todo el territorio de los respectivos países: se ha comprobado que existen diferencias importantes entre las unidades subnacionales (Giraudy, 2009, 2015), pero la relación Ejecutivo-Legislativo en el tema presupuestario es menos estudiada.

Generalmente, en México prevalece la idea de los gobernadores sin pesos ni contrapesos, donde los respectivos congresos son actores subordinados sin ningún papel efectivo. Más que refutar semejante idea, buscamos determinar su correspondencia con la realidad ofreciendo nueva evidencia empírica. La utilizada por las investigaciones previas presenta algunas limitaciones: sólo abarca algunos estados y años (Patrón, 2015), o se obtiene de fuentes indirectas de información, como las encuestas a expertos (Sleman, 2014). Es posible que lo anterior haya llevado a conclusiones contradictorias: para algunos, el gobernador es quien sigue predominando en

las decisiones de gasto, mientras que, para otros, los congresos han adquirido autonomía y fuerza institucional frente a aquél. Nuestra investigación es un intento por disminuir estas limitaciones y ofrecer un análisis más exacto y detallado del tema.

En este sentido, consideramos que las principales contribuciones de nuestro trabajo son las siguientes:

- 1) Se generó evidencia empírica espacio-temporal más amplia que la ofrecida por los estudios previos. Además, se obtuvo de fuentes directas de información, principalmente de los dictámenes de las comisiones, el *Diario de los Debates* y los periódicos oficiales.
- 2) Se diseñó y aplicó un indicador para medir las enmiendas al presupuesto de egresos, el cual considera que una parte de los ingresos estatales (aportaciones) –y por lo tanto del presupuesto de egresos– son recursos etiquetados que no pueden ser modificados por el gobernador ni por el Congreso estatal. Estos representan entre 39 y 70 % de los ingresos de los estados. Este aspecto había sido ignorado por las mediciones anteriores.
- 3) Se utilizó una metodología mixta cuanti-cualitativa al estudio de la política subnacional, nivel en el que predominan los estudios de caso.
- 4) Generalmente, las investigaciones muestran cómo la teoría utilizada se ajusta adecuadamente a la evidencia. Por nuestra parte, al encontrar casos que se desviaron de la teoría, decidimos analizarlos de manera detallada para ofrecer explicaciones potenciales.
- 5) El análisis hecho de esta manera nos permite concluir que los congresos estatales no son la institución subordinada que generalmente se piensa. Al contrario, a pesar de las debilidades institucionales y de la poca profesionalización de los diputados (señalados por investigaciones previas), el periodo

de estudio muestra una actividad constante que se refleja en una serie de enmiendas sobre el presupuesto de egresos. Tanto las comisiones como el pleno son escenarios en los que se desarrollan las negociaciones y conflictos para analizar y cambiar el gasto. Respecto a la relevancia de esta participación, es preciso distinguir dos niveles. En el primero, queda la impresión de que el impacto de las enmiendas como porcentaje del presupuesto es pequeño, alejado del que potencialmente se podría esperar. Sin embargo, la magnitud es similar a la que se presenta a nivel nacional y en otros países de América Latina. En el segundo, en el nivel de los diversos temas (partidas o unidades) que componen al presupuesto, el impacto de las enmiendas se distribuye de manera heterogénea entre ellos: algunos rubros son afectados de forma importante, mientras que otros son ignorados.

Sin duda, nuestra investigación no está exenta de limitaciones. Consideramos que la más importante es que la información que obtuvimos y utilizamos no logra captar determinadas prácticas que también pueden incidir en las negociaciones del presupuesto. La información proviene de documentos oficiales; por lo tanto, quedaron fuera del análisis aquellas prácticas informales que no son registradas, por ejemplo, la entrega y la distribución de recursos económicos a cambio del voto de los diputados de oposición. Como se observó, la referencia a tales prácticas proviene de datos anecdóticos, de notas periodísticas y de opiniones de los diputados. Es preciso determinar si con estas fuentes se puede generar información sistematizada para complementar la evidencia que hemos presentado.

La estructura de este capítulo es la siguiente. En la primera sección exponemos la visión que se tiene del Congreso federal y de los congresos subnacionales en México. Posteriormente, abordamos los objetivos y los resultados de nuestra investigación. Por último, mencionamos algunos temas que requieren la atención en estudios futuros.

## LA POLÍTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO

En términos generales, las instituciones de gobierno no tienen una buena reputación frente a los ciudadanos. En la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) (Secretaría de Gobernación, 2005), el Congreso federal se ubicó entre las instituciones con más confianza; sin embargo, siete años después, en la Quinta Encup (Secretaría de Gobernación, 2012), sus integrantes resultaron los peor evaluados. A lo anterior se añaden los análisis políticos y ensayos periodísticos que critican y ponen en duda el papel del Congreso en términos generales (Dresser, 2011; Elizondo, 2013; Rodríguez, 2015). La imagen negativa de los congresos también es respaldada por las abundantes notas periodísticas. Por mencionar un ejemplo, durante los meses de mayo y junio de 2016, el periódico *El Universal* publicó una serie de notas sobre los Congresos estatales en las que se destacaban aspectos como los altos salarios de los diputados, los elevados apoyos económicos que reciben, la falta de transparencia, la discrecionalidad en el uso de los recursos, la baja producción legislativa, entre otros temas similares. En ningún caso se habla en términos positivos del ejercicio de sus funciones. Lo anterior, sumado a los problemas como la corrupción, el débil Estado de derecho, la fortaleza de la delincuencia organizada, etcétera, hace perder de vista el papel que tiene el Poder Legislativo dentro del sistema de pesos y contrapesos del régimen político mexicano. También hace ignorar que los congresos se componen de manera plural.

A diferencia de México, en otros sistemas presidenciales del continente americano el gobierno dividido ha sido un fenómeno más común y con más antigüedad (lo anterior se explica porque nuestro país fue uno de los últimos del continente en transitar a una democracia). Por ejemplo, en los Estados Unidos los gobiernos divididos han sido recurrentes a partir de la segunda mitad del siglo xx (Sundquist, 1988). En el caso de algunos países de América Latina,



los gobiernos divididos surgieron junto con el establecimiento de las primeras elecciones democráticas (Casar, 2002b).

Desde la academia, con la llegada de los gobiernos divididos a nivel federal, se resaltó el cambio de actitud del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo. La imagen de un Congreso marginal que existió durante buena parte del siglo xx, especialmente durante los gobiernos priistas,<sup>94</sup> cambió a partir de 1997. Sin embargo, se pueden detectar dos lecturas diferentes al respecto. Por un lado, para la mayor parte de los estudiosos lo anterior ha implicado la activación de las diversas facultades constitucionales del Poder Legislativo, especialmente las relacionadas con su organización interna, la legislación y la aprobación del presupuesto. En otras palabras, el Congreso ha dejado de estar subordinado a los dictados del presidente.

En contraste, la otra lectura subraya, paradójicamente, la existencia de un desequilibrio formal de poderes, sólo que ahora a favor del Poder Legislativo. Se considera, por ejemplo, que con los gobiernos divididos se han generado conflictos que no permiten la aprobación de las reformas constitucionales importantes para el país. En este escenario, el Ejecutivo no cuenta con los medios institucionales para llevar a cabo sus políticas de gobierno. Semejante visión concibe al Legislativo como un órgano que todo lo puede, que incluso está por encima del Ejecutivo.

Consideramos que la evidencia muestra un punto intermedio. Además, el tipo de relación depende, entre otros aspectos, de los temas analizados, del contexto partidista y de la capacidad de negociación de ambos poderes. Independientemente del tipo de lectura que se haga, ambas coinciden en que el gobierno dividido ha implicado una transformación: ha tenido un efecto sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.

<sup>94</sup> No hay que olvidar que la actitud del Congreso durante el breve gobierno de Francisco I. Madero y durante el periodo posrevolucionario fue de confrontación con el Ejecutivo: la evidencia muestra el ejercicio de sus facultades. Véanse Marván (2002), Piccato (1997), Valenzuela (2002) y Weldon (1997b, 2002a).

A nivel subnacional, la imagen actual de los congresos tiene más parecido con la subordinación del Congreso federal durante los gobiernos priistas en el siglo xx que con la imagen *post*-1997. Esto resulta paradójico si consideramos que los gobiernos divididos aparecieron por primera vez en 1989: desde entonces y hasta 2015, 94 % de los estados lo ha experimentado en al menos una legislatura. En efecto, ninguna de las dos lecturas señaladas se ha aplicado al caso de los congresos estatales. Al contrario, persiste la imagen de los gobernadores con amplios poderes formales e informales. Paradójicamente, se considera que hay un desequilibrio de poderes que favorece al gobernador: “La democracia dio a los gobernadores una autonomía notable, ya que en sus estados suelen controlar casi todo: desde el Congreso local hasta el Poder Judicial, pasando por los órganos supuestamente autónomos como los institutos electorales y las comisiones de derechos humanos” (Elizondo, 2012, p. 153). Además, los congresos padecen de una debilidad institucional que les impide ejercer sus facultades. Con este escenario adverso para el sistema de pesos y contrapesos, ¿qué indica la evidencia respecto al papel de los congresos estatales en la aprobación del presupuesto de egresos?

## **LOS CONGRESOS, LA PLURALIDAD PARTIDISTA**

### Y LA POLÍTICA DE GASTO

El argumento teórico utilizado establece un efecto de la dimensión partidista sobre la relación Ejecutivo-Legislativo. Dentro de un sistema de separación de poderes, en el que los titulares del Ejecutivo y del Legislativo son electos mediante el voto popular y con periodos fijos, cobra importancia saber si ambos son controlados o no por el mismo partido político. Cuando es así, el partido político funciona como un instrumento de coordinación y conexión. Si a lo anterior se añade la disciplina partidista y el liderazgo del Ejecutivo, las inicia-

tivas del último tendrán más probabilidades de ser respaldadas por el Congreso. No actuar de manera coordinada puede hacer creer al electorado que el partido en cuestión no tiene la capacidad para gobernar, lo que implicará un costo electoral en las siguientes elecciones: no sólo la pérdida de escaños en el Congreso, sino también la pérdida de la oficina de gobierno.

En el escenario del gobierno dividido, se esperan más probabilidades de que el sistema de pesos y contrapesos sea activado. Aunque el grado de confrontación entre ambos poderes puede depender de la ideología de los partidos, otra razón que los lleva a actuar con diferentes propósitos es de tipo electoral. En el ámbito presupuestario, los partidos que controlan cada poder buscan beneficiar a sus votantes con la finalidad de obtener una ganancia electoral: el partido en el gobierno busca ser reelecto por un periodo más y aumentar su presencia en el Congreso, mientras que los partidos de la oposición buscan aumentar su número de escaños y, en el mejor de los casos, obtener la gubernatura.

Ya que la relación Ejecutivo-Legislativo subnacional se ubica dentro de un sistema federal, también consideramos la configuración partidista vertical, es decir, entre el partido en el gobierno estatal y el federal. Una parte de las investigaciones identifica una relación diferente cuando ambos niveles son controlados por el mismo partido en comparación con el escenario opuesto. Por ejemplo, los gobernadores de los partidos de oposición han sido más activos al momento de solicitar transferencias federales (Flamand, 2006). Esto se explica porque los recursos económicos y partidistas de los que dispone el Ejecutivo federal para disciplinar a los gobernadores sólo son efectivos con los miembros de su partido.

Por último, consideramos el tema relacionado con la organización interna del Congreso, la cual es influida también por el componente partidista. En este aspecto, se ha establecido que el partido mayoritario en el Congreso tiene la capacidad para incidir en las características organizativas y procedimentales, permitiendo que

sus preferencias estén garantizadas. Por ejemplo, el partido mayoritario puede controlar y dominar las comisiones más importantes del Congreso, en consecuencia, puede bloquear las iniciativas que no son agradables al partido y facilitar el avance de aquellas que tienen su visto bueno. Si a lo anterior le añadimos la disciplina partidista, entonces las decisiones tomadas por las comisiones dictaminadoras serán respaldadas en automático por el voto en el pleno.

¿Cuál es el nivel de correspondencia entre esta base teórica y la realidad? El primer objetivo de nuestra investigación fue aportar evidencia empírica suficiente sobre una de las principales facultades del Poder Legislativo: la aprobación y, en su caso, modificación del presupuesto de egresos. La información que obtuvimos abarca el periodo 2001-2012 para todos los estados del país. Aunque existen mediciones previas, no consideran las particularidades de los ingresos y egresos estatales; principalmente, olvidan tomar en cuenta que una parte de tales recursos están etiquetados por el gobierno federal. A diferencia de otros estudios que utilizan encuestas para determinar la influencia de los congresos en el presupuesto de egresos, nosotros realizamos una consulta directa de las decisiones que tomaron las comisiones y el pleno al momento de dictaminar y votar el presupuesto enviado por el gobernador. A partir del indicador función presupuestaria ejercida (FE1), los datos muestran que los congresos están participando en el proceso presupuestario. Esto quiere decir que, independientemente del estatus del gobierno, están incorporando cambios al presupuesto de egresos de sus respectivos estados.

Por un lado, el gobierno dividido no garantiza que el Congreso siempre enmendará el presupuesto; por el otro, el gobierno unificado no implica que el Congreso lo aprobará en automático y sin cambios. Sin embargo, la esencia del argumento persiste: los congresos bajo gobiernos divididos son más activos que aquéllos bajo gobiernos unificados.

El segundo objetivo consistió en identificar qué tipo de variables están relacionadas con la actividad del Congreso en términos del nivel de enmiendas. Para ello, realizamos un análisis para datos de tipo panel considerando las siguientes variables: los escaños del partido del gobernador, el estatus del gobierno, el gobierno dividido vertical, el año electoral, la etiqueta del principal partido político de oposición y el porcentaje de participaciones respecto a los ingresos estatales.

Ya sea que se utilice la variable *porcentaje de escaños del partido del gobernador* o el *gobierno dividido*, el efecto partidista se comprueba de acuerdo con lo establecido por la teoría. Con la primera variable, se identifica una relación negativa: a mayor porcentaje de escaños del partido en el gobierno, menor el nivel de enmiendas. Con la segunda variable hay una diferencia: los congresos bajo gobiernos divididos realizan más enmiendas que aquellos bajo gobiernos unificados.

La otra variable que incidió en la conducta del Congreso fue la etiqueta del principal partido de oposición. En ese sentido, cuando la oposición es representada por el PRI hay más modificaciones que cuando se trata del PAN o del PRD. Se requiere un análisis adicional y profundo para explicar cómo y por qué ésta afecta la conducta del Congreso. A manera de conjetura, consideramos que la explicación podría radicar en que el PRI tiene un aparato partidista amplio que le permite tener el apoyo de más organizaciones (campesinas, obreras, populares y burocráticas), en comparación con los otros partidos. Semejante estructura le permitiría ejercer mayor presión durante las negociaciones del presupuesto. En otros estudios se ha demostrado que las características sociales de los grupos de apoyo que tiene cada partido repercuten en el tipo de decisiones que toman una vez que están en el gobierno (Benítez-Iturbe, 2008).

Contrario a lo que esperábamos, el gobierno dividido vertical no mostró algún efecto sobre las enmiendas. Como indicamos, los estudios que han analizado esta variable no han llegado a un con-

senso sobre su efecto. La variable del año electoral tampoco mostró una relación.

Dada la evidencia y los resultados del análisis cuantitativo, la siguiente tarea fue realizar un análisis detallado y profundo mediante estudios de caso. Los estudios de caso *longitudinales* se aplicaron a los Congresos del Estado de México (1989-2014), Jalisco (1990-2014) y Zacatecas (1989-2014). En la selección se consideró que éstos mostrarán variación en el estatus del gobierno a lo largo del tiempo, en la alternancia en el gobierno y en la etiqueta partidista del gobernador. Mientras que el Estado de México no ha experimentado la alternancia y continúa siendo gobernado por el PRI, en los dos casos restantes incluso se ha logrado una segunda alternancia: en Jalisco, después de tres administraciones panistas (1995-2012) el PRI recuperó el gobierno; en Zacatecas, lo mismo sucedió después de dos administraciones perredistas (1998-2010).

En la parte cualitativa, los cuatro objetivos y sus resultados fueron los siguientes. El primer objetivo fue verificar, para un periodo más amplio, el efecto del estatus del gobierno sobre la conducta del Congreso. Comparativamente, en los tres casos se pueden identificar tres periodos partidistas con conductas diferentes entre ellos. El primero consiste en la época de gobiernos unificados con amplias mayorías, anterior a las reformas electorales de 1996. El partido del gobernador tuvo una presencia en el Congreso y en las comisiones dictaminadoras superior a 50 % más uno. Lo anterior también se reflejó en el número de efectivo de partidos, en el que predominó el del gobernador. En este contexto, el efecto esperado de nuestro argumento teórico se cumple: la iniciativa de gasto del gobernador fue aprobada sin enmiendas por el Congreso; dada su posición minoritaria, los partidos de oposición sólo expresaron críticas que no tuvieron un efecto sobre el contenido del presupuesto.

El segundo momento consiste en el periodo de los gobiernos divididos, el cual se inaugura durante la segunda mitad de la década de los 90 y en un contexto con reglas electorales más justas. La plu-

ralidad se ve reflejada en diversos indicadores como el número efectivo de partidos y la composición de las comisiones. Nuevamente, el efecto esperado de este contexto partidista resultó acorde con las expectativas teóricas: las iniciativas presupuestarias del gobernador fueron modificadas por parte del Congreso. Sin embargo, el tipo de relación Ejecutivo-Legislativo muestra diferencias entre los casos.

Por un lado, se encuentra el Estado de México, cuya relación se caracteriza por las negociaciones entre el partido del gobernador y los de la oposición, sin que haya confrontaciones y parálisis en el proceso presupuestario. El Congreso ha contado con un sistema predominantemente tripartidista: PAN, PRI y PRD. La participación del Congreso no se ha reducido a la reasignación de recursos entre las partidas. Su actividad ha ido más allá, al grado de elaborar e introducir un programa con reglas explícitas para la distribución de los recursos. Creado en 2005, el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (Pagim), ahora denominado Fondo Estatal de Fomento Municipal (Fefom), tiene como finalidad distribuir recursos a los municipios para utilizarlos en obras públicas.

El programa ha sobrevivido a los cambios de Legislatura, lo que nos habla de su institucionalización. Aunque en las últimas dos legislaturas el gobernador contó con la mayoría absoluta, el Fefom no ha sufrido modificaciones importantes ni han existido intentos para eliminarlo. Además, generalmente recibe aumentos cuando el Congreso está examinando el presupuesto. Este caso da cuenta de la capacidad que pueden adquirir los legisladores para canalizar recursos a sus respectivos municipios mediante procedimientos claros que disminuyen el sesgo partidista. Otros estudios han demostrado cómo la pluralidad partidista fomenta el establecimiento de reglas en la distribución de los recursos y en el funcionamiento de las políticas (Benítez-Iturbe, 2008). Siguiendo la tipología de Cox y Morgenstern (2002), esta conducta se aproxima a la de un Ejecutivo *coalicional* que interacciona con una asamblea que quiere trabajar (*workable*) y participar en la hechura de las políticas.

Por el otro lado, se encuentran Jalisco y Zacatecas, cuya relación fue más conflictiva, aunque con diferencias. En Jalisco, el Congreso ha mantenido un sistema que se aproxima al bipartidismo, con el PAN y el PRI. Tanto el gobernador como la oposición han mostrado una menor flexibilidad en las negociaciones. A diferencia del Estado de México, en donde los acuerdos incluyeron al partido del gobernador, en Jalisco hubo ocasiones en que los partidos de oposición enmendaron y aprobaron el presupuesto excluyendo al partido en el gobierno. El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo se aproxima a las críticas que se han realizado a los sistemas presidenciales: cuando hay gobiernos divididos, cada Poder se autoproclama como el verdadero representante de la voluntad popular, por lo que cada uno trata de imponer sus preferencias. El Congreso jalisciense a menudo ha enmendado el presupuesto, pero en cuatro ocasiones fue vetado por el gobernador (2001, 2006, 2008 y 2011). En efecto, cada Poder recurre a justificaciones legales y políticas para mostrar que la razón lo respalda. El Congreso critica la falta de criterios en las decisiones de gasto del gobernador. Por su parte, éste pone en duda la facultad del Congreso para realizar cambios. Incluso, para el presupuesto de 2006 la oposición recurrió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), señalando que el gobernador no tenía la facultad para vetar el presupuesto. La resolución de la SCJN favoreció al Ejecutivo. Este conflicto contrasta con la idea de que con un sistema bipartidista el Ejecutivo puede lograr el apoyo del Congreso (Mainwaring, 1995). Semejante conducta hace que Jalisco se aproxime al tipo de relación en la que el Ejecutivo es *imperial*, ya que quiere imponer sus preferencias, y el Legislativo es *recalcitrante*, debido al poco apoyo a las iniciativas de aquél.

Por último, el tipo de relación de Zacatecas se ubica en medio de los dos estados anteriores: en algunos años el gobernador se mostró renuente a aceptar los cambios del Congreso; en otros, se lograron consensos entre las diversas fuerzas partidistas. En el Congreso zacatecano ha existido un sistema de partidos que ha ido de dos hasta



más de tres partidos. Los principales partidos en la oposición han sido el PRI y el PAN. Hay varias particularidades al respecto. Si bien el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido de menor intensidad que en Jalisco, destacan dos casos. En el primero, tanto el gobernador como el Congreso no dieron margen de negociación. Ante la falta de la aprobación del presupuesto antes de la fecha límite, se estuvo a punto de aplicar el gasto del año inmediato anterior. La particularidad de este conflicto fue que se resolvió gracias a la llegada de transferencias federales adicionales durante el mes de enero, lo cual permitió que las preferencias de ambas partes fueran garantizadas.

En el segundo caso, se observó nuevamente la intención del gobernador para aprobar su iniciativa sin enmiendas. Pero no hubo recursos adicionales que resolvieran el conflicto, por lo que el gobernador se valió de instrumentos informales para aprobar el presupuesto: la entrega de recursos o la compra del voto. Los documentos analizados (como el *Diario de los Debates* y los periódicos locales) y algunas de las entrevistas expresan este tipo de acciones. La aprobación sin enmiendas se hizo en un contexto en cierta medida violento y de confrontación no sólo entre las fuerzas partidistas sino también entre algunos grupos sociales. Aunque nuestra investigación no tuvo como finalidad documentar semejantes prácticas, el hecho de que sean mencionadas significa que deben ser consideradas en la medida de lo posible por las investigaciones futuras. En consecuencia, Zacatecas se aproxima al tipo de relación en el que el Ejecutivo es *negociador e imperial* y se enfrenta a un Congreso *parroquial-venal*, en el que una parte de la oposición está dispuesta a apoyarlo a cambio de obtener recursos.

El tercer periodo consiste en el retorno de los gobiernos unificados. A diferencia del primero, la magnitud de escaños lograda por el partido del gobernador es menor. Mientras que en el primer periodo el porcentaje se alejó por mucho del 50 % más uno, en este apenas lo supera: el máximo ha sido de 52.5 % en el caso de Jalisco y de 52 % en el caso del Estado de México. La conducta mostrada

por los congresos en este contexto es diferente a las expectativas teóricas: a pesar de que el gobernador contó con los escaños necesarios para aprobar el presupuesto sin enmiendas, los legisladores incorporaron cambios. Con la finalidad de explicar este tipo de conducta, se estudió el caso de Sinaloa en comparación con Tamaulipas. Más adelante exponemos los hallazgos.

El segundo objetivo de la parte cualitativa fue identificar los mecanismos que le permiten a los congresos realizar las enmiendas al presupuesto. En general, al interior del Congreso, las comisiones dictaminadoras y el pleno están facultados para hacer los cambios a las iniciativas. Nuestras hipótesis fueron:

- HA. En gobiernos unificados la comisión dictaminadora y el pleno serán instancias pasivas, aprobando en automático el presupuesto de egresos.
- HB. En el caso de los gobiernos divididos sólo la comisión dictaminadora será el mecanismo de cambio, ya que el pleno respaldará en automático sus decisiones.

Ambas hipótesis fueron refutadas. La evidencia muestra que el pleno no es una instancia pasiva, sino que también hace cambios al presupuesto. En otras palabras, las decisiones de las comisiones dictaminadoras no son la última palabra en la aprobación del gasto. Consideramos que lo anterior, más que ser una forma de disciplina partidista, indica que las negociaciones no siempre se agotan en las comisiones, por lo que el pleno representa una *segunda oportunidad* para introducir los cambios que no pudieron aprobarse en las instancias anteriores. La revisión del *Diario de los Debates* indica que varias enmiendas en el pleno fueron producto de acuerdos entre las fuerzas partidistas el *mismo* día de su discusión y aprobación. En suma, tanto las comisiones como el pleno son instancias que participan en el proceso de aprobación del presupuesto.

El tercer objetivo tuvo como finalidad dar sentido a los valores de la FE1: explorar si sus porcentajes se pueden considerar como importantes o si sólo confirman la marginalidad de los congresos estatales. Los porcentajes de las enmiendas son similares a los que existen a nivel federal en México y en otros países. Los estudios en tal nivel no consideran que los cambios sean insignificantes; al contrario, ahora se debate si la participación del Congreso genera políticas particularistas. El análisis de las enmiendas muestra que éstas se distribuyen de manera heterogénea entre los componentes del presupuesto. Los porcentajes de las enmiendas oscilan entre algunos puntos porcentuales y más de 100 %. Entonces, ¿las enmiendas del Congreso son marginales? La respuesta depende del nivel de análisis y de los temas afectados. Un estudio que sólo se concentra en los valores de la FE1 podría concluir que las enmiendas del Congreso son mínimas. Sin embargo, cuando analizamos cómo se distribuyen y se afectan los temas que componen el presupuesto, la conclusión podría ser contraria. Cualquier respuesta debe advertir estos aspectos. Nuestro punto de vista es que, si bien la magnitud no es la que potencialmente se esperaría, tampoco se puede concluir que los congresos son instituciones subordinadas y sin actividad.

Las modificaciones se distribuyen de manera heterogénea posiblemente porque los diputados se concentran más en aquellos rubros que son visibles frente al electorado y que, por lo tanto, tienen mayor capacidad para generar una ganancia electoral futura. Esto es así en el tema de la fiscalización (Ríos, 2010b). Como vimos, los temas que a menudo reciben recursos adicionales o que son etiquetados son los que están relacionados con la infraestructura carretera, los municipios, apoyos para el campo, la agricultura, los hospitales y las universidades públicas del estado. Los recortes se concentran en el gasto corriente de la burocracia del gobierno estatal. La segunda razón que explica esta heterogeneidad es la limitación de recursos, de tiempo y de conocimiento que tienen los

legisladores para analizar *todo* el presupuesto, lo que los obliga a concentrarse sólo en algunos rubros.

El cuarto objetivo de la parte cualitativa fue dar cuenta de los casos que se desvían de lo establecido por nuestras hipótesis, especialmente la relacionada con el efecto del estatus del gobierno. En el capítulo dos se detectaron estados con gobiernos unificados en los que el Congreso realizó enmiendas de manera constante. Mediante un análisis que combina la técnica del caso desviado y de casos más parecidos (Gerring, 2007), comparamos el Congreso sinaloense con el de Tamaulipas. En ambos, el gobierno ha estado en manos del PRI (en Sinaloa hasta 2010) y han contado con gobiernos unificados, entre otros aspectos en los que guardan similitud. Las potenciales explicaciones que detectamos fueron las siguientes. La primera establece que el tiempo de análisis del presupuesto incide en la capacidad del Congreso para ejercer su función presupuestaria: a mayor tiempo, mejor revisión del gasto. Éste fue mayor en Sinaloa que en Tamaulipas. La segunda hipótesis indica que, a mayor grado de desglose de la iniciativa del presupuesto, el Congreso puede conocer mejor el destino de los recursos y, por lo tanto, incidir en ellos. En la iniciativa y en el dictamen, la extensión en Sinaloa fue mayor que en Tamaulipas. La tercera, que es la más importante, se enfoca sólo en Sinaloa, específicamente en los temas que son enmendados. Al revisar los temas afectados, se observó que las enmiendas (recortes) se concentraron generalmente en los organismos públicos autónomos, sin afectar el aparato de gobierno. Esta hipótesis se fortalece cuando observamos que bajo gobiernos divididos (a partir de 2010) el Congreso sinaloense comenzó a realizar recortes presupuestarios a las diversas agencias del gobierno. Por lo tanto, las modificaciones que se realizan bajo gobiernos unificados son diferentes a las de los gobiernos divididos. Este conjunto de hipótesis requiere de otros estudios para su confirmación.

En síntesis, lo expuesto muestra que los congresos, en un tema tan concreto como es la aprobación del presupuesto, llevan a cabo

una serie de actividades en diversos niveles y con diferentes grados de intensidad. Si bien no tienen la influencia que potencialmente pueden ejercer, tampoco son las instituciones vacías y subordinadas que generalmente se cree. Argumentar si los congresos son importantes o no implica especificar en qué tema, en qué facultades, en qué periodo y bajo qué circunstancias.

Consideramos que una actividad semejante se puede hallar en aquellas democracias presidenciales con sistemas federales. Por ejemplo, es posible que la actividad de los Congresos subnacionales sea mucho mayor en países como Argentina y Brasil, donde los legisladores sí pueden reelegirse para el periodo inmediato. No logramos ubicar algún estudio similar al nuestro en tales países para confirmar esta idea. Si esto es así, queda una importante tarea por realizar. En México, debido a la reforma política de 2014, en adelante los legisladores también tienen la posibilidad de buscar la reelección inmediata. Será interesante averiguar si este cambio impactará en la conducta del Congreso frente al Ejecutivo.

## **FUTUROS TEMAS DE INVESTIGACIÓN**

A lo largo de la investigación surgieron cuestiones interesantes que exponemos en esta sección para incentivar su estudio posterior. Una de las preguntas que ha surgido en los debates académicos es la siguiente: ¿es deseable la participación del Congreso en la política de gasto? Por un lado, están quienes ven implícitamente un efecto negativo. Aquí se encuentra una parte de la propuesta teórica de Cox y McCubbins (2001), la cual establece una relación entre las instituciones democráticas y los resultados de las políticas económicas. El argumento central es que a medida que el número de actores con veto aumenta, el carácter *privado* prevalecerá en las políticas. Con gobiernos divididos, el Poder Legislativo se convierte en un actor con veto adicional, ya que su consentimiento (el de la oposición) es

necesario para la aprobación de las iniciativas. El aumento de actores con veto implica un aumento en los costos de las negociaciones. Ya que cada actor busca su propio interés, en vez de la elaboración de una política coherente y pública, se genera una política atomizada, incoherente y fragmentada (Cox y McCubbins, 2001).

Por otro lado, están quienes consideran que la participación del Poder Legislativo es deseable. En casos concretos, los congresos pueden controlar el nivel de gasto del Ejecutivo, por ejemplo, frenando el gasto irresponsable por parte del gobierno (Lienert, 2010; Santiso, 2004; Wehner, 2004). En términos normativos, la participación del Congreso activa el sistema de pesos y contrapesos, genera debate público y provee una plataforma para profundizar el consenso sobre las decisiones del presupuesto. Se pueden balancear las diferentes visiones, dando entrada no sólo a los legisladores de fuerzas políticas distintas, sino también a los diversos grupos de opinión, sociales, académicos, entre otros.

Tomar partida por alguna postura no sólo implica elaborar un argumento normativo, sino también hacer un estudio detallado de cómo cada enmienda del Congreso podría favorecer a ciertos grupos de interés. La primera postura supone que la política elaborada por el Ejecutivo es pública *per se*, como si este poder fuera inmune a los grupos de presión. La segunda postura también implica esta misma inmunidad. La tarea es analizar si las políticas del Ejecutivo son en verdad públicas y si la participación del Congreso significa su particularización.

Otro tema a investigar es si la etiqueta del partido de oposición influye en los temas que son afectados con aumentos o recortes en sus presupuestos. Por ejemplo, sería interesante conocer si una oposición dominada por el PRD afecta temas diferentes a una oposición dominada por el PAN. En los estudios de caso que elaboramos, se observó que en general los *recortes* se enfocan en el gasto corriente del gobierno; sin embargo, del lado de los *aumentos* podrían existir diferencias. El detalle de la información para el periodo de análisis

no nos permitió hacer un estudio sistemático para todos los congresos. La tarea queda pendiente.

A nivel federal, el presidente puede determinar el destino de los ingresos adicionales que la federación obtiene y modificar el presupuesto durante su implementación (Campos, 2014). En la revisión de los debates y en las entrevistas con exdiputados surge una cuestión similar: aunque la pluralidad partidista hizo del Congreso un actor activo en la aprobación del presupuesto, persiste un problema en la fase de implementación del gasto. En ella, el gobernador puede modificar una parte del contenido del presupuesto y enmendarlo bajo ciertas reglas. Nuevamente, es preciso un estudio detallado sobre las normas y las prácticas en esta fase presupuestaria.

Finalmente, se encuentra el análisis de las prácticas informales que inciden en la relación Ejecutivo-Legislativo. Como señalamos, nuestra investigación se basó principalmente en información derivada de documentos oficiales. Las entrevistas a diputados y exdiputados, las notas de periódicos locales y algunas opiniones registradas en el *Diario de los Debates* expresan la existencia de prácticas como la compra de votos de los legisladores o la entrega de recursos a cambio de su apoyo en la aprobación del presupuesto. Tales prácticas han sido consideradas por Evans (2004) y Saiegh (2011) como un factor esencial en la relación Ejecutivo-Legislativo. Por ejemplo, para Evans (2004), la práctica de *pork barrel*,<sup>95</sup> más que ser condenable debido a su particularismo, también es un instrumento de negociación que permite la aprobación de iniciativas con un importante componente público. Como se observó en los estudios de caso, el *pork barrel* parece ser una práctica en aumento entre los legisladores estatales. Sin embargo, es preciso conocer cómo influye en la relación entre poderes.

<sup>95</sup> Se refiere a recursos y proyectos que favorecen a los distritos electorales de los legisladores, lo que es interpretado como el uso de recursos públicos (con recursos de todos los contribuyentes) para beneficio de unos cuantos sectores sociales.







## Bibliografía

---

- Aguayo, Sergio (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México: Taurus.
- Alemán, Eduardo y Calvo, Ernesto (2008). "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina". En Guillermo O' Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (Eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America* (pp. 7-37). Washington, D.C.: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alt, James y Lowry, Robert (1994). "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States". *The American Political Science Review*, 88 (4), 811-828.
- Alvarado, Arturo (1996). "Los gobernadores y el federalismo mexicano". *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (3), 39-71.
- Alvarado, Arturo (2009). "El Congreso mexicano". En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (Coords.), *Una historia contemporánea de México: Tomo 3. Las instituciones* (pp. 119-161). México: Océano.
- Andreß, Hans-Jürgen; Golsch, Katrin; y Schmidt, Alexander (2013). *Applied Panel Data Analysis for Economic and Social Surveys*. Berlín: Springer.
- Arana, Ignacio (2013). "Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process". *Latin American Politics and Society*, 55 (4), 74-94.

- Arana, Ignacio (2014). "Budgetary Negotiations: How the Chilean Congress Overcomes its Constitutional Limitations". *The Journal of Legislative Studies*, 21 (2), 1-19.
- Arellano, Alberto (2011). "El veto en Jalisco (1990-2009)". *Estudios Jaliscienses*, 86, 45-57.
- Aziz, Alberto (1996). "Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua, 1992-1996". En Alonso Lujambio (Ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana* (pp. 101-127). México: UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Aziz, Alberto (2002). "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización". En María Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 295-317). México: CIDE-Taurus.
- Aziz, Alberto (2003). "Alternancia, transición y democracia". En Alberto Aziz (Coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo* (pp. 5-23). México: Porrúa-Ciesas.
- Balkin, Robert (2004). "Introducción". En R. Balkin (Coord.), *El Poder Legislativo estatal en México* (pp. 5-11). México: Universidad Estatal de Nueva York.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Ideas para el desarrollo en las Américas*. Departamento de Investigación, 20.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político en México*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Beer, Caroline (2000). "Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States". Tesis de Doctorado, The University of New Mexico, Estados Unidos.
- Beer, Caroline (2001). "Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico". *Comparative Politics*, 33 (4), 421-440.
- Béjar, Luisa (2001). "La (re)institucionalización del Poder Legislativo". *Revista Mexicana de Sociología*, 63 (3), 99-133.

- Béjar, Luisa (2004). *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio*. México: Gernika.
- Béjar, Luisa (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (4), 619-647.
- Béjar, Luisa (2014). "Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?". *Política y Gobierno*, 21 (2), 327-349.
- Benítez-Iturbe, Mauricio (2008). "The Politics of Distribution: Sub-national Policy Regimes in Mexico". Tesis de Doctorado, University of California, Estados Unidos.
- Benton, Allyson y Smith, Heidi (2013). *Political Career or Party Reputational Concerns? Determining How Partisan Effects Matters for Subnational Fiscal Discipline*. Documentos de trabajo, 252, CIDE.
- Benton, Allyson y Smith, Heidi (2014). *A Rational Partisan Explanation for Irrational (Sub) Sovereign Debt Behavior: Evidence from Municipal Mexico* (Documentos de Trabajo núm. 264). CIDE.
- Binder, Sarah (1999). "The Dynamics of Congressional Gridlock, 1947-1996". *American Political Science Review*, 93 (3), 519-533.
- Binder, Sarah (2003). *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Virginia: Brookings Institution Press.
- Cabrero, Enrique (2010). "Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras". *Política y Sociedad*, 47 (3), 165-186.
- Campos, Mariana (2014). *Descifrando la caja negra del gasto*. México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Cansino, César (2000). *La transición mexicana 1977-2000*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Carpio, Enrique (2010). "Aprobación de las finanzas públicas y cambio político en dos gobiernos sin mayoría en México (1997-2006)". En Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (Coords.), *El Congreso de la democracia* (pp. 227-251). México: Senado de la República-AMEP.

- Carpizo, Carlos (2012). *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010*. Trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, Cámara de Diputados.
- Casar, María (1996). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Política y Gobierno*, 3, 61-92.
- Casar, María (1999). "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México". *Política y Gobierno*, 6 (1), 83-128.
- Casar, María (2002a). "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico". En Scott Morgenstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 114-144). Cambridge: Cambridge University Press.
- Casar, María (2002b). "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México". En M. Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 349-368). México: CIDE-Taurus.
- Casar, María (2008). "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006". *Política y Gobierno*, 15 (2), 221-270.
- Casar, María (2013). "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano". *Política y Gobierno*, 20 (2), 219-263.
- Casar, María Amparo; Marván, María; y Puente, Khemvirg (2010). "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo". En Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 331-405). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE.
- Cejudo, Guillermo (2005). *Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México*. Quinto Certamen Nacional sobre la Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación.
- Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. *Base de datos electorales*. Recuperado en junio de 2014, de [http://www.cidac.org/esp/Datos\\_Electorales.php](http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php)

- Centro de Investigación y Docencia Económica-Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (2010). *Métrica de la Transparencia 2010*. México.
- Cheibub, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cheibub, José; Figuereido, Argelina; y Limongi, Fernando (2002). "The Politics of Federalism in Brazil: The Role of Governors in the Brazilian Congress". Documento presentado en el Seminar on Taxation Perspectives: A Democratic Approach to Public Finance in Developing Countries, Institute for Development Studies, University of Sussex.
- Chávez, Jorge y Hernández, Fausto (2012). *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Coleman, John (1999). "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness". *The American Political Science Review*, 93 (4), 821-835.
- Colomer, Josep (2007). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Consejo Nacional de Población (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: Secretaría de Gobernación.
- Coppedge, Michael (2012). *Democratization and Research Methods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cornelius, Wayne (1999). "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System". En Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (Eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico* (pp. 3-16). Boulder: University of California.
- Cosío, Daniel (1972). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.
- Cox, Gary y Kernell, Samuel (1991). "Conclusion". En G. Cox y S. Kernell (Eds.), *The Politics of Divided Government* (pp. 239-248). Boulder: Westview Press.

- Cox, Gary y McCubbins, Mathew (1991). "Divided control of Fiscal Policy". En G. Cox y Samuel Kernell (Eds.), *The Politics of Divided Government* (pp.155-175). Boulder: Westview Press.
- Cox, Gary y McCubbins, Mathew (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in The House*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y McCubbins, Mathew (2001). "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". En Stephan Haggard y Mathew McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 21-63). Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y McCubbins, Mathew (2004). "Theories of Legislative Organization". *American Political Science Association-Comparative Politics Newsletter*, 15, 9-12.
- Cox, Gary y McCubbins, Mathew (2005). *Setting Agenda. Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive President". En S. Morgenstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 446-468). Cambridge: Cambridge University Press.
- Crespo, José (1999). *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano.
- Crespo, José (2006). *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Desposato, Scott (2004). "The Impact of Federalism in National Party Cohesion in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, 29 (2), 259-285.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2004). "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano". *Política y Gobierno*, 11 (2), 229-262.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2006). *Federalism, Authority, and Fiscal Decentralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz (1998). "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación". *Política y Gobierno*, 5 (2), 503-528.

- Dillinger, William y Steven Webb (1998). *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.
- Dresser, Denise (2011). *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*. México: Aguilar.
- Edwards, George; Barret, Andrew; y Peake, Jeffrey (1997). "The Legislative Impact of Divided Government". *American Journal of Political Science*, 41 (2), 545-563.
- Elgie, Robert (2001). "What Is Divided Government?". En R. Elgie (Ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (pp. 1-20). Oxford: Oxford University Press.
- Elizondo, Carlos (2012). *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. México: Debate.
- Elizondo, Carlos (2013). *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*. México: Debolsillo.
- Evans, Diana (2004). *Greasing the Wheels. Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Falleti, Tulia (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Flamand, Laura (2006). "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos". *Política y Gobierno*, 13 (2), 315-359.
- Flamand, Laura (2008). "The New Role of Subnational Government in the Federal Policy Process. The Case of Democratic Mexico". En Guillermo O' Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (Eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America* (pp. 79-118). Washington, D.C.: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Flamand, Laura (2010). "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos". En José Luis Méndez

- (Coord.), *Los grandes problemas de México* (vol. XIII, Políticas públicas, pp. 495-522). México: El Colegio de México.
- Fox, Jonathan (2007). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Oxford: Oxford University Press.
- Gámez, Cesáreo y Ibarra-Yúnez, Alejandro (2009). "El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos". *Gestión y Política Pública*, 18 (1), 39-65.
- García, Mercedes (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García, Nancy (2011). "Presupuesto y equilibrio fiscal en Jalisco: 1997-2007". *Estudios Jaliscienses*, 86, 58-71.
- Garman, Christopher; Haggard, Stephan; y Willis, Eliza (2001). "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases". *World Politics*, 53 (2), 205-236.
- Geddes, Barbara (2003). *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gervasoni, Carlos (2011a). "Democracia, autoritarismo, e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales". *Journal of Democracy en Español*, 3, 75-93.
- Gervasoni, Carlos (2011b). "A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Fiscal Federalism in Argentina". Tesis de Doctorado, Notre Dame University.
- Gibson, Edward (2007). "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos". *Desarrollo Económico*, 47 (186), 163-191.
- Giraudy, Agustina (2009). "Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective". Tesis de Doctorado, University of North of Carolina.



- Giraudy, Agustina (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- González, Pablo (1965). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- Guerra, Adela (2011). "Electoral Competition and Democratic Governance: Sub-national Legislative Performance in Mexico". Tesis de Doctorado, Georgetown University.
- Gutiérrez, Paola (2013). "El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional". Tesis de Doctorado, Flacso-México.
- Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso; y Valadés, Diego (2001). *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México: UNAM.
- Haggard, Stephan; McCubbins, Mathew; y Shugart, Matthew (2001). "Conclusion. Policy Making in Presidential Systems". En S. Haggard y M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 319-324). Nueva York: Cambridge University Press.
- Hernández, Rogelio (2013). "La relación entre poderes. Las reformas posibles". En Arturo Alvarado (Ed.), *México: democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral* (pp. 169-190). México: El Colegio de México-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hernández, Rogelio (2006). "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México". *Foro Internacional*, 46 (1), 103-121.
- Hernández, Rogelio (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.
- Hernández, Rogelio (2010). "Hacia un nuevo equilibrio en la relación de poderes". En Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme (Coords.), *Los grandes problemas de México*. (vol. XIV, Instituciones y procesos políticos, pp. 449-486). México: El Colegio de México.
- Howell, William; Adler, Scott; Cameron, Charles; y Reimann, Charles (2000). "Divided Government and the Productivity of Congress, 1945-1994". *Legislative Studies Quarterly*, 25 (2), 285-312.

- Ibarra, Jorge (2013). "Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos". *Gestión y Política Pública*, 22 (1), 3-44.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Anuario de estadísticas por entidad federativa 2012*. México: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Finanzas públicas estatales y municipales*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/>
- Jones, Mark (2001). "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget". En Stephan Haggard y Mathew McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 149-182). Nueva York: Cambridge University Press.
- Jones, Mark; Sanguinetti, Pablo; y Tommasi, Mariano (2000). "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces". *Journal of Development Economics*, 61 (2), 305-333.
- Jones, Mark y Hwang, Wonjae (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science*, 49 (2), 267-282.
- Kelly, Sean (1993). "Divided We Govern? A Reassessment". *Polity*, 25 (3), 475-484.
- Kenney, Charles (2003). "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts". En Scott Mainwaring y Christopher Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 55-76). Oxford: Oxford University Press.
- Kernell, Samuel (1991). "Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance". En Gary Cox y Samuel Kernell (Eds.), *The Politics of Divided Government* (pp. 87-112). Boulder: Westview Press.
- Key, Valdimer (1940). "The Lack of a Budgetary Theory". *The American Political Science Review*, 34 (6), 1137-1144.

- Kiewiet, Roderick y McCubbins, Mathew (1985a). "Congressional Appropriations and the Electoral Connection". *The Journal of Politics*, 47 (1), 59-82.
- Kiewiet, Roderick y McCubbins, Mathew (1985b). "Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress". *Legislative Studies Quarterly*, 10 (2), 181-201.
- King, Gary; Keohane, Robert; y Verba, Sidney (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.
- Labastida, Julio y López, Armando (2004). "México: una transición prolongada". *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (4), 749-806.
- Langston, Joy (2010). "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico". *Legislative Studies Quarterly*, 35 (2), 235-258.
- Lienert, Ian (2010). *La función de la Legislatura en los procesos presupuestarios*. Notas Técnicas y Manuales, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, abril.
- Linz, Juan (1998). "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican?". En J. Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina* (pp. 25-143). Madrid: Alianza.
- López, Álvaro y Loza, Nicolás (2003). "Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México". *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1 (1), 49-84.
- Lujambio, Alonso (1996). "Estudio introductorio". En A. Lujambio (Ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana* (pp. 9-31). México: UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Lujambio, Alonso (1998). "Entre pasado y futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México". *Estudios. Filosofía, Historia, Letras*, 54, 21-40.

- Lujambio, Alonso (2002). "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997". En María Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 319-348). México: CIDE-Taurus.
- Lujambio, Alonso (2004). "Los congresos locales: la precaria institucionalidad". En Robert Balkin (Coord.), *El Poder Legislativo estatal en México* (pp. 169-187). México: Universidad Estatal de Nueva York.
- Lujambio, Alonso (2013). "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México". En A. Lujambio, *Alonso Lujambio. Estudios Congressionales* (pp. 275-290). México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura.
- Lujambio, Alonso y Vives, Horacio (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Mainwaring, Scott (1995). "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación". *Estudios Políticos*, 88, 115-144.
- Mainwaring, Scott (2003). "Introduction: Democratic Accountability in Latin America". En S. Mainwaring y Christopher Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 3-33). Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott y Samuels, David (1999). *Federalism, Constraints on The Central Government, and Economic Reform in Democratic Brazil*. (Working Paper núm. 271), The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (2002). "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". En S. Mainwaring y M. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 255-291). Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (Eds.) (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Marván, Ignacio (2002). "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la revolución mexicana". En I. Marván (Coord.), *La revolución mexicana, 1908-1932* (pp. 127-156). México: FCE.

- Mayhew, David (1974). *Congress. The Electoral Connection*. New Haven: Yale University.
- Mayhew, David (1991). *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, Mathew (1991). "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits Under Divided Party Control". En Gary Cox y Samuel Kernell (Eds.), *The Politics of Divided Government* (pp. 113-152). Boulder: Westview Press.
- Méndez-de-Hoyos, Irma (2003). "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997". *Política y Gobierno*, 10 (1), 139-182.
- Méndez-de-Hoyos, Irma (2012). "Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)". *Política y Gobierno*, 19 (2), 147-198.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.
- Merino, Mauricio (2010). "Nuevo federalismo, nuevo conflicto". En Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme (Coords.), *Los grandes problemas de México*. (vol. XIV, Instituciones y procesos políticos, pp. 487-529). México: El Colegio de México.
- Middlebrook, Kervin (1994). "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México". En Guillermo O' Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol. II, América Latina, pp. 189-223). Barcelona: Paidós.
- Molinar, Juan (1991). "Counting the Number of Parties: An Alternative Index". *The American Political Science Review*, 85 (4), 1383-1391.
- Molinar, Juan y Weldon, Jeffrey (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados. 1917-1964*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Monsiváis, Alejandro (2009). *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México*. México: Instituto Mora.

- Montemayor, Oscar (2003). "Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999". *Ensayos*, 22 (1), 35-88.
- Morgenstern, Scott (2002a). "Explaining Legislative Politics in Latin America". En S. Morgenstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 413-445). Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2002b). "Towards a Model of Latin American Legislatures". En S. Morgenstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 1-19). Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nacif, Benito (2000). "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México". En Germán Pérez y Antonia Martínez (Comps.), *La Cámara de Diputados en México* (pp. 33-59). México: FLACSO / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados LVII Legislatura.
- Nacif, Benito (2001). "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México". En Francisco Gil y Rogelio Hernández (Coords.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México* (pp. 83-128). México: El Colegio de México.
- Nacif, Benito (2002a). "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo del partido centralizado". *Foro Internacional*, 42 (1), 5-38.
- Nacif, Benito (2002b). "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model". En Scott Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 254-284). Cambridge: Cambridge University Press.

- Nacif, Benito (2004). "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México". *Política y Gobierno*, 11 (1), 9-41.
- Nacif, Benito (2005). *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra.
- Nacif, Benito (2010). "El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido". En José Luis Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México* (vol. XIII, Políticas públicas, pp. 45- 83). México: El Colegio de México.
- Nacif, Benito; Hernández, Diego; y Egren, Jorge (2007). *Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México*. Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Nuevo León.
- Nava, Salvador (2004). "Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los Congresos mexicanos". En Robert Balkin (Coord.), *El Poder Legislativo estatal en México* (pp. 41-75). México: Universidad Estatal de Nueva York.
- Negretto, Gabriel (2002). "¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *Desarrollo Económico*, 42 (167), 377-404.
- Negretto, Gabriel (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-FCE.
- O'Donnell, Guillermo (1996). "La otra institucionalización". *Política y Gobierno*, 3 (2), 219-244.
- O'Donnell, Guillermo (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-33.
- O' Donnell, Guillermo (2010). "Revisando la democracia delegativa". *Revista Casa del Tiempo*, 31, 2-8.
- Olson David y Mezey, Michael (1991). "Parliaments and Public Policy". En D. Olson y M. Mezey (Eds.), *Legislatures in the Policy*

- Process: The Dilemmas of Economic Policy* (pp. 1-21). Cambridge: Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). *Prácticas presupuestarias en América Latina. Resultados de la encuesta de la OCDE 2006. Procedimientos y prácticas presupuestarias en los países de Latinoamérica*. Seminario Regional de Política Fiscal.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009). "Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México". *OECD Journal of Budgeting*, 2009.
- Orozco, Jesús (1992). "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". En *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario* (pp. 219-286). México: Instituciones de Investigaciones Jurídicas.
- Patrón, Fernando (2014). #Los estudios legislativos en México: una revisión de su evolución, temas y ámbitos de desarrollo#. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3 (2), 11-36.
- Patrón, Fernando (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. México: Fontamara-Universidad de Guanajuato.
- Patrón, Fernando y Pérez, Rosa (2012). "Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los Congresos estatales en México a través de la producción legislativa". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5 (9), 7-38.
- Pérez, Moisés (2009). "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo". *Andamios*, 5, 253-278.
- Pérez, Sonia; Ludlow, Leonor; y Del Arenal, Jaime (2001). "A la mitad del siglo XIX, las realidades y los proyectos". En Javier Garciadiego (Coord.), *Gran historia de México ilustrada* (vol. IV, De la reforma a la revolución, 1857-1920, pp. 1-20). México:



- Planeta / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Argentina: FCE.
- Peschard, Jaqueline (2008). "La dimensión federal de la democratización electoral". En J. Peschard (Coord.), *El federalismo electoral en México* (pp. 19-170). México: UNAM / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Piccato, Pablo (1997). "El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921, entre la opinión pública y los grupos de choque". En P. Piccato (Ed.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias* (tomo 3, 1908-1934, pp. 65-116). México: Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura.
- Pliego Moreno, Iván (2012). "El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política". En Gustavo Meixueiro Nájera, *Desarrollo regional y agenda legislativa* (pp. 195-228). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Democracia, Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Perú: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Índice de desarrollo humano para las entidades federativas, México 2015*. México: PNUD.
- Puente, Khemvirg (2011a). "Democratización, Congreso y gasto público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994-2010". Tesis de Doctorado, El Colegio de México, México.

- Puente, Khemvirg (2011b). "La transparencia legislativa local en México". En Luz del Carmen Martí (Coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información* (pp. 159-189). México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información / Arana Editores.
- Rabasa, Emilio (2002). *La constitución y la dictadura*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Reynoso, Diego (2010). "Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)". *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (1), 113-139.
- Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Ríos, Alejandra (2010a). "Capacidades potenciales y reales de la Legislatura de Jalisco. Las debilidades de un Congreso fuerte". En David Gómez Álvarez (Coord.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas* (pp. 337-381). México: Universidad de Guadalajara / PNUD.
- Ríos, Alejandra (2010b). "The Circuitous Path of Democracy: Legislative Control of the Bureaucracy in Presidential Regimes. The Case of Mexico". Tesis de Doctorado, University of California.
- Ríos, Alejandra y Cejudo, Guillermo (2010). "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México". En Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 115-203). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / CIDE.
- Rodden, Jonathan y Wibbels, Erik (2002). "Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multitiered Systems". *World Politics*, 54 (4), 494-531.
- Rodríguez, Esteban (2015). *Los dueños del Congreso. Historias de dinastías, y tráfico de influencias en el Poder Legislativo mexicano*. México: Planeta.
- Saiegh, Sebastián (2011). *Ruling by Statute. How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Santiso, Carlos (2004). "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies". *OECD Journal on Budgeting*, 4 (2).
- Santos, Manoel; Pérez-Liñán, Aníbal; y García, Mercedes (2014). "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina". *Revista de Ciencia Política*, 34 (3), 511-536.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schick, Allen (2002). "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?". *OECD Journal of Budgeting*, 1 (3), 15-42.
- Secretaría de Gobernación (2005). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005. Disponible en: [www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)
- Secretaría de Gobernación (2011). Manual de Transferencias Federales para Municipios. México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Secretaría de Gobernación (2015). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2015. Recuperado de [www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)
- Shugart, Matthew y Haggard, Stephan (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". En S. Haggard y M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 64-102). Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott (2002). "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos para el debate". En S. Mainwaring y M. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 19-64). Buenos Aires: Paidós.
- Sleman, Fanny (2012). "El poder presupuestal de los gobernadores en México". *Revista de Investigación ScientiaEducere*, 2, 1-9.
- Sleman, Fanny (2014). "El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo". Tesis de Doctorado. Flacso. México.

- Sleman, Fanny y López, Álvaro (2013). "Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México". *Gestión y Estrategia*, 43, 81-93.
- Snyder, Richard (1999). "After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico". En Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (Eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico* (pp. 295-341). La Jolla: University of California.
- Sobarzo, Horacio (2005). "Federalismo fiscal en México". *Economía, Sociedad y Territorio*, (Especial), 103-121.
- Sobarzo, Horacio (2009). "Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas". *Problemas del Desarrollo*, 40 (156), 11-28.
- Solt, Frederick (2003). "Explaining the Quality of New Democracies: Actors, Institutions, and Socioeconomic Structure in Mexico States", Tesis de doctorado, University of North Carolina.
- Solt, Frederick (2004). "Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States". *Latin American Research Review*, 39 (1), 155-167.
- Sour, Laura (2006). *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados* (Cuadernos de Trabajo núm. 180). CIDE.
- Squire, Peverill (1992). "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly". *The Journal of Politics*, 54 (4), 1026-1054.
- Stapenhurst, Rick (2009). "La Legislatura y el presupuesto". En R. Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David Olson y Lisa von Trapp (Eds.), *Fiscalización legislativa y presupuesto. Una perspectiva mundial* (pp. 49-63). Washington, D. C.: Instituto del Banco Mundial.
- Sundquist, James (1988). "Needed: A Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States". *Political Science Quarterly*, 103 (4), 613-635.

- Ugalde, Carlos (Coord.) (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012*. México: EDIMPRO / SITESA.
- Valenzuela, Georgette (2002). "1920-1924: ¡...y venían de una revolución! De la oposición civil a la oposición militar". En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 157-193). México: Taurus-CIDE.
- Velázquez, César (2006). "Determinantes del gasto estatal en México". *Gestión y Política Pública*, 15 (1), 83-108
- Wehner, Joachim (2009). "Evaluar el poder del dinero: índice de instituciones legislativas de presupuesto". En Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David Olson y Lisa von Trapp (Eds.), *Fiscalización legislativa y presupuestos. Una perspectiva mundial* (pp. 79-101). Washington, D. C.: Instituto del Banco Mundial.
- Wehner, Joachim (2004). *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. World Bank Institute.
- Weingast, Barry y William Marshall (1988). "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets". *Journal of Political Economy*, 96 (1), 132-163.
- Weldon, Jeffrey (1997a). "El presidente como legislador, 1917-1930". En Pablo Piccato (Ed.), *El poder legislativo en las décadas revolucionarias* (tomo 3, 1908-1934, pp. 117-145). México: Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura.
- Weldon, Jeffrey (1997b). "El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder de bolsillo". *Perfiles Latinoamericanos*, 6 (10), 101-124.
- Weldon, Jeffrey (2002a). "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México: 1917-1937". En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 265-292). México: Taurus / CIDE.
- Weldon, Jeffrey (2002b). "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico". En Scott Mor-

- genstern y Benito Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 377-410). Cambridge: Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey (2002c). "Las fuentes políticas del presidencialismo en México". En Scott Mainwaring y Mathew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 175-211). Buenos Aires: Paidós.
- Zuckermann, Leo (2004). "Los nuevos virreyes". *Proceso*, 28 de abril. Recuperado en junio de 2014 de <http://www.proceso.com.mx/?p=233027>
- Zuckermann, Leo (2013). "Los señores feudales van a querer garantías". *Nexos*. Consultado en junio de 2014. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=14391>

## Documentos oficiales

Constituciones estatales

*Diario de los Debates*

Dictámenes de las comisiones respectivas

Periódicos oficiales

## Estado de México

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Código Financiero del Estado de México y Municipios

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México

Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México

*Gaceta del Gobierno*, no. 128, 31-XII-2001

*Gaceta del Gobierno*, no. 123, 22-XII-2004

*Gaceta del Gobierno*, no. 126, 29-XII-2006

*Gaceta del Gobierno*, no. 125, 26-XII-2007

*Gaceta de Gobierno*, no. 127, 31-VIII-2010

*Gaceta del Gobierno*, no. 118, 19-XII-2012

*Gaceta de Gobierno*, no. 104, 2-XII-2013

*Diario de los Debates [DD]*, año II-III, 20-XII-1985

*DD*, tomo V, 23-XII-1986

*DD*, tomo I, no. 11, 21-XII-1990

*DD*, tomo VIII, no. 9, 21-XII-1992

*DD*, tomo IX, no. 163, 21-XII-1995

*DD*, tomo VI, no. 75, 28-XII-2001

*DD*, tomo X, no. 77, 15-XII-2004

*DD*, tomo XVI, no. 145, 15-XII-2005

*DD*, tomo III, no. 22, 29-XII-2006

*DD*, tomo IV, no. 17, 14-XII-2009

*DD*, tomo IV, no. XVII, 18-XII-2012

*DD*, tomo XIII, no. 101, 28-XI-2013

## Jalisco

Constitución Política del Estado de Jalisco

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco

*Diario de los Debates [DD]*, año I, tomo IX, núm. 92, 17 de-XII-1992

*DD*, año II, tomo XXI, núm. 205, 14-XII-1993

*DD*, año I, tomo VII, núm. 69, 21-XII-1995

*DD*, año III, tomo XXIX, núm. 296, 18-XII-1997

*DD*, año I, tomo XI, núm. 87, 30-XII-1998

*DD*, año II, tomo XXIII, núm. 136, 17-XII-2002

*DD*, año I, tomo XI, núm. 86, 29-XII-2004

*DD*, año I, tomo XI, núm. 59, 11-XII-2007

*DD*, año II, tomo XXIII, núm. 122, 3-XII-2008

*DD*, año II, tomo XXII, núm. 84, 15-XII-2011

*DD*, año I, tomo II, núm. 11, 15-XII-2012

*El Informador*, 28-XII-2000

*El Informador*, 2-I-2001

*El Informador*, 3-I-2001

*El Informador*, 9-I-2001

*El Informador*, 11-I-2001  
*El Informador*, 31-XII-2005  
*El Informador*, 7-I-2006  
*El Informador*, 20 y 28-I-2006  
*El Informador*, 9-XI-2006  
*El Informador*, 20-XII-2010  
*El Informador*, 4-I-2011

## Zacatecas

Constitución Política del Estado de Zacatecas  
Ley de Administración y Finanzas Públicas  
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas  
Acta de sesiones [AS], Tercer año, 29-XII-1988  
AS, Primer año, 21-XII-1989  
AS, Tercer año, 26-XII-1991  
AS, Segundo año, 22-XII-1993  
AS, Tercer año, 29-XII-1994  
AS, Primer año, 22-XII-1995  
AS, Primer año, 23-XII-1998  
AS, Segundo año, 30-XII-1999: 7  
AS, Tercer año, 30-XII-2000  
AS, Tercer año, 30-XII-2003  
AS, Segundo año, 20-XII-2005AS, Tercer año, 18-XII-2006  
AS, Primer año, 13-XII-2007  
AS, Segundo año, 10-XII-2008  
AS, Tercer año, no. 196, 30-XII-2009  
AS, Primer año, 21-XII-2010  
AS, Segundo año, 13-XII-2011  
AS, 27-XII-2012  
AS, Segundo año, 16-XII-2014  
*Imagen*, 6-XII-2001  
*Imagen*, 30-XII-2001



*Imagen*, 31-XII-2001

*Imagen*, 3-I-2002

*Imagen*, 6-I-2002

*Imagen*, 5-I-2002

*Imagen*, 7-I-2002

*Imagen*, 12-I-2002

*Imagen*, 16-I-2002

*Imagen*, 21-XII-2010

*Imagen*, 22-XII-2010

*La Jornada Zacatecas*, 22-XII-2010

*NTR*, 22-XII-2010

*NTR*, 22-XII-2010

## **Entrevistas**

Ex diputado anónimo 1, Estado de México, mayo de 2015.

Ex diputado anónimo2, Estado de México, mayo de 2015.

Gilberto Zamora, Zacatecas, julio de 2015.

María de la Luz Domínguez, Zacatecas, julio de 2015.

Noemí Luna, Zacatecas, julio de 2015.

Oswaldo Contreras, Zacatecas, julio de 2015.

Sara Buerba, Zacatecas, julio de 2015.





## Anexo A

---

Las modificaciones del numerador *MM* de las fórmulas FE1 y FE2, expuestas en el capítulo 3, sólo consideran una de las siguientes tres opciones: a) reasignaciones; b) aumentos o reducciones del presupuesto total, y c) cuando existen a) y b). En el caso de las reasignaciones, se trata de cambios en la reducción de recursos en ciertas áreas para ser destinados a otras, lo cual puede afectar o no el monto total del presupuesto. Para evitar hacer un doble conteo, únicamente tomaremos en cuenta las reducciones o los aumentos, dependiendo de cuál tenga el mayor valor absoluto. Por ejemplo, si las reducciones fueron de \$10 000 y los aumentos fueron de \$8000, el numerador *MM* únicamente considera la primera cifra y viceversa. Cuando hay etiquetación de recursos se suma la cantidad que representaron al valor absoluto de las reasignaciones. En el caso de b), se trata de la diferencia entre el presupuesto total de la iniciativa del gobernador y el presupuesto total *dictaminado* por las comisiones. Por último, cuando existen ambos tipos de cambio c), únicamente se va a considerar el valor absoluto de mayor magnitud. Por ejemplo, si el valor absoluto de las reasignaciones es de \$10 000 y la diferencia entre el presupuesto de la iniciativa y el dictaminado es de \$8 000, sólo se utilizará el primer monto. Lo anterior tiene como finalidad evitar dobles conteos e inflar el monto modificado. Exponemos el caso de Aguascalientes para dar claridad a lo ante-

rior. En el presupuesto de 2003, sólo hubo reasignaciones por \$45 000 000; por lo tanto, el numerador *MM* obtuvo tal valor. En el presupuesto de 2001, hubo una diferencia entre el monto total de la iniciativa del presupuesto y el dictaminado por \$6 500 000, así que el numerado *MM* adquiere tal valor. En 2006, hubo cambios de ambos tipos: a) y b). Las reasignaciones fueron por \$76 000 000 y la diferencia entre el monto total de la iniciativa del presupuesto fue de \$48 000 000. Por lo tanto, el valor que adquiere *MM* es de \$76 000 000.



## **Anexo B**

Datos para replicación. Este anexo provee los datos necesarios para replicar el análisis del capítulo 2. En todas las tablas los años se refieren a los años fiscales.

**TABLA 1.** Valores de la función presupuestaria ejercida (FE1), 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Ags.	0.32	.	1.88	0.16	.	2.92	0.00	3.25	10.63	1.26	0.00	0.60	2.10
BC	0.00	0.44	0.75	0.18	0.18	0.49	0.37	0.00	0.00	0.00	2.14	3.30	0.65
BGS	.	.	0.00	0.00	.	0.00	0.00	.	.	.	.	.	0.00
Camp.	0.00	0.00	0.25	0.28	0.55	0.00	0.79	1.43	2.43	0.28	0.39	0.94	0.61
Coah.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Col.	.	.	.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.47	0.00	0.00	0.16
Chis.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	.	.	.	.	0.00	0.00	0.00
Chih.	0.00	0.00	0.00	0.00	1.14	0.03	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10
Dgo.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.91	0.00	0.00	0.00	0.00	0.08
Gto.	4.11	1.18	0.89	0.61	0.25	0.31	1.03	1.56	4.79	0.92	0.00	0.00	1.30
Gro.	0.93	1.20	0.10	1.81	4.32	0.86	4.00	4.23	0.00	13.83	25.32	1.28	4.82
Hgo.	0.88	0.00	0.00	0.00	7.52	0.00	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.71
Jal.	0.98	0.00	1.40	0.84	25.73	2.52	0.56	1.86	2.77	11.58	13.80	3.61	5.47
Méx.	0.96	4.98	0.22	1.06	6.83	0.86	3.41	1.35	2.09	1.89	1.84	1.05	2.21
Mich.	0.00	0.00	.	.	0.00	.	0.00	.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Mor.	0.00	0.00	0.00	0.00	1.45	2.73	0.00	0.46	0.75	5.12	4.60	1.08	1.47
Nay.	0.00	0.00	9.00	1.09	0.00	3.25	1.29	7.56	1.72	0.16	0.79	0.00	2.07
NL	0.00	0.00	0.00	0.15	0.00	0.15	1.92	3.45	3.42	0.00	0.00	0.93	0.84
Oax.	0.00	0.00	0.14	0.00	0.03	0.00	0.54	0.00	0.00	0.00	11.36	0.00	1.01
Pue.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Qro.	0.81	1.65	8.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.14	0.00	1.16
QR	0.00	0.21	0.00	0.68	0.77	2.57	0.97	1.25	1.66	1.07	1.74	1.19	1.01
SLP	0.00	0.00	0.00	3.51	7.59	40.69	4.77	0.14	0.22	0.31	0.00	0.00	4.77
Sin.	.	0.16	0.06	1.51	0.82	0.30	0.41	0.68	0.74	1.34	1.91	3.61	1.05
Son.	3.77	0.00	0.71	0.40	2.46	1.08	1.75	1.40	2.17	3.61	2.51	4.52	2.03
Tab.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tamps.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlax.	4.20	2.43	4.27	0.00	11.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	.	.	2.00
Ver.	.	0.00	0.00	0.16	0.80	0.29	1.86	1.14	3.17	0.11	2.54	0.00	0.92
Yuc.	0.00	2.03	0.00	0.37	0.58	0.92	3.14	0.00	0.00	0.00	0.28	0.11	0.62
Zac.	1.07	19.17	1.21	8.49	0.97	0.46	18.52	4.21	1.12	0.35	0.00	3.01	4.88

Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos.

**TABLA 2.** Valores de la función presupuestaria ejercida (FE2), 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Ags.	0.15		0.73	0.06		0.95	0.00	0.98	3.83	0.45	0.00	0.15	0.73
BC	0.00	0.22	0.35	0.09	0.08	0.23	0.19	0.00	0.00	0.00	1.12	1.95	0.35
BCS			0.00	0.00		0.00	0.00						0.00
Camp.	0.00	0.00	0.10	0.11	0.18	0.00	0.18	0.59	1.07	0.11	0.15	0.35	0.24
Coah.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Col.				0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.37	0.00	0.00	0.04
Chis.			0.00	0.00	0.00	0.00					0.00	0.00	0.00
Chih.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.53	0.01	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05
Dgo.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.26	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
Gto.	1.91	0.56	0.42	0.28	0.10	0.15	0.54	0.64	1.65	0.35	0.00	0.00	0.55
Gro.	0.16	0.25	0.02	0.37	1.38	0.19	0.78	0.75	0.00	2.89	4.32	0.19	0.94
Hgo.	0.30	0.00	0.00	0.00	2.13	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20
Jal.	0.50	0.00	0.67	0.41	12.01	1.26	0.31	1.00	1.37	4.98	5.85	1.74	2.51
Méx.	0.56	2.95	0.12	0.59	3.97	0.36	2.03	0.73	0.78	0.76	0.78	0.37	1.17
Mich.	0.00	0.00			0.00		0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Mor.	0.00	0.00	0.00		0.50	0.96	0.00	0.15	0.24	1.36	1.32	0.40	0.45
Nay.	0.00	0.00	2.90	0.34	0.00	0.96	0.35	2.32	0.47	0.05	0.25	0.00	0.64
NL	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.08	1.00	1.75	1.47	0.00	0.00	0.43	0.40
Oax.	0.00	0.00	0.03	0.00	0.01	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	2.38	0.00	0.21
Pue.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Qro.	0.32	0.63	3.71	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.18	0.00	0.00	0.49
QR	0.00	0.10	0.00	0.28	0.31	1.02	0.34	0.34	0.52	0.53	0.75	0.51	0.40
SLP	0.00	0.00	0.00	1.08	2.59	11.15	1.41	0.04	0.06	0.11	0.00	0.00	1.37
Srn.		0.07	0.02	0.68	0.29	0.10	0.15	0.22	0.25	0.53	0.75	1.53	0.42
Son.	1.95	0.00	0.34	0.22	1.43	0.61	0.97	1.91	1.07	1.62	1.09	1.80	1.00
Tab.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tamps.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlax.	1.14	0.83	1.11	0.00	3.23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		0.00	0.57
Ver.		0.00	0.00	0.06	0.28	0.12	0.71	0.40	0.89	0.05	1.04	0.00	0.32
Yuc.	0.00	0.83	0.00	0.14	0.18	0.32	1.18	0.00	0.00	0.00	0.14	0.06	0.24
Zac.	0.40	6.92	0.37	1.95	0.22	0.12	3.06	0.58	0.20	0.09	0.00	1.25	1.26

Fuente: Elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos.

**TABLA 3.** Porcentaje de escaños del partido en el gobierno,<sup>1</sup> 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Ags.	59	37	37	37	67	67	67	33	33	33	52	52	48
BC	44	48	48	48	48	48	48	48	48	48	24	24	44
BCS	57	57	52	52	52	76	76	43	43	43	43	33	55
Camp.	54	54	54	51	51	51	46	46	46	49	49	49	50
Coah.	59	59	57	57	57	57	57	57	65	65	65	68	60
Col.	52	52	52	52	52	52	52	52	52	56	56	56	53
Chis.	65	15	15	15	25	25	25	25	25	25	20	20	25
Chih.	55	55	55	55	55	55	46	46	46	46	58	58	53
Dgo.	48	52	52	52	60	60	60	57	57	57	57	57	56
Gro.	66	66	66	53	53	53	64	64	64	61	61	61	61
Hgo.	65	65	44	44	44	48	48	48	39	39	39	39	47
Jal.	53	53	53	43	43	43	50	50	50	44	44	44	48
Méx.	33	33	33	32	32	32	28	28	28	52	52	52	36
Mich.	60	43	43	43	43	43	35	35	35	35	28	28	41
Mor.	50	50	50	30	30	30	43	43	43	20	20	20	36
Nay.	20	20	23	23	23	60	60	60	53	53	53	53	42
NL	55	55	55	55	55	55	36	36	36	45	45	45	48
Oax.	61	60	60	60	56	56	56	60	60	60	26	26	53
Pue.	67	61	61	61	56	56	56	63	63	63	32	32	56
Qro.	48	48	48	48	48	48	64	64	64	36	36	36	49
QR	60	60	56	56	32	32	32	32	56	56	46	46	49
SLP	52	52	52	41	41	41	56	56	56	30	30	30	45
Sin.	63	53	53	53	53	53	53	55	55	55	30	30	50
Son.	49	49	49	42	42	42	42	42	42	42	42	42	47
Tab.	52	52	52	40	40	40	60	60	60	54	54	54	51
Tamps.	63	59	59	59	59	59	59	59	59	59	53	53	59
Tlax.	26	38	38	38	19	19	19	44	44	44	31	31	33
Ver.	60	60	60	60	42	42	42	60	60	60	58	58	55
Yuc.	60	40	40	40	52	52	52	56	56	56	60	60	52
Zac.	33	43	43	43	50	50	50	33	33	33	20	20	38

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información a los congresos estatales.

<sup>1</sup> Cuando se trata de coaliciones electorales que ganaron la gubernatura, sólo se considera al partido con más escaños.

Nota: A partir de estos datos se obtuvieron las variables categóricas de gobierno unificado, gobierno dividido, gobierno con mayoría relativa y gobierno sin mayoría. Las definiciones de estos conceptos se ubican en el capítulo 2.



**TABLA 4.** Configuración partidista vertical 2001-2012 (0 = gobierno unificado vertical; 1 = gobierno dividido vertical)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ags.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
BC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BCS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Camp.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Coah.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Col.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Chis.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Chih.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Dgo.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gro.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Hgo.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Jal.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Méx.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mich.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mor.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nay.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oax.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Pue.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Qro.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
QR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
SLP	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Sin.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Son.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Tab.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Tamps.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Tlax.	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ver.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Yuc.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Zac.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en información de los organismos públicos locales.

**TABLA 5.** Calendario electoral 2001-2012 (0 = año poselectoral; 1 = año preelectoral; 2 = año electoral)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agds.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
BC	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
BCS	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0
Camp.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Coah.	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0
Col.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Chis.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Chih.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Dgo.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Gro.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Gro.	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0
Hgo.	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0
Jal.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Méx.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Mich.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Mor.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Nay.	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0
NL	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Oax.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Pue.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Qro.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
QR	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0
SLP	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Sin.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Son.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Tab.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Tamps.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Tlax.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Ver.	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2
Yuc.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1
Zac.	2	0	1	2	0	1	2	0	1	2	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en información de los organismos públicos locales.

**TABLA 6.** Partido mayoritario de oposición 2001-2012 (0 = PRI; 1 = PAN; 2 = PRD)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ags.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
BC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BCS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Camp.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Coah.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Col.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Chis.	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chih.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Dgo.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gro.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hgo.	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Jal.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Méx.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mich.	2	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Mor.	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0
Nay.	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	1
NL	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Oax.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0
Pue.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Qro.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
QR	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
SLP	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Sin.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Son.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Tab.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Tamps.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tlax.	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Ver.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Yuc.	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Zac.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información a los congresos estatales.

**TABLA 7.** Transferencias federales (aportaciones y participaciones) como porcentaje de los ingresos estatales, 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Ags.	93.2	91.5	96.7	96.6	91.2	94.5	78.9	94	87	91.6	91.6	88.3	91.3
BC	86.7	84.6	88	82.5	87.3	87.3	83.9	88.7	90.2	86.2	86.3	83	86.3
BCS	91.3	88.4	89	83.8	86.9	82	77	85.6	75.5	78.1	71.9	90.4	83.3
Camp.	80.8	82.9	79.1	80.2	78.1	79	85.2	74.7	85	87.3	85.1	83.2	81.7
Coah.	91	84	89.1	86.1	87.3	89.5	81	81	82.6	50.2	41.3	85.4	79.0
Col.	94.7	93	90.7	96.5	90.9	90.8	88.2	88.5	91.8	92.5	84.3	86.6	90.7
Chis.	96.1	94.6	94.7	94.9	94.6	94	85.2	93.9	90	87.8	81	90.5	91.4
Chih.	81.3	75.6	77.3	81.8	75.7	80.4	78.1	79.4	77.4	78.4	73	70.5	77.4
Dgo.	92.1	93.3	87.3	93.8	93.8	93	90.7	91.2	85.1	94.4	91.2	92.6	91.0
Gto.	86.2	91.5	93.8	93.1	88.8	88.5	83.8	78.8	84.2	86.7	88.6	90.3	87.9
Gro.	95.2	97.1	92.1	90.2	93.9	88.6	94.9	93.8	91.9	91.3	96.3	92.4	93.1
Hgo.	94.6	94.1	87.4	93.8	86.7	93.2	83.3	92.9	87.5	89.4	88.8	87.7	90.0
Jal.	86.1	86.4	87.3	88.6	86.4	83.7	80.7	81.5	76.1	85.1	89.5	84.6	84.7
Méx.	88.7	80.8	86.1	87.5	76.8	87.8	71.3	69.8	80.1	78.1	79.4	83.7	80.8
Mich.	95.1	91.1	88.5	93.9	90.3	90.2	82.4	91.4	82.9	83.7	80.4	91	88.4
Mor.	90.8	96.1	91.8	90.2	93.9	91.2	87.5	89.8	86	87.5	79.1	84.9	89.1
Nay.	86.1	89	87.4	88.1	89.6	88.6	90.1	88.7	86	83.4	83.6	76	86.4
NL	74.2	74	76.9	77.7	79.7	80.5	79.8	82.7	83	71.6	64.8	69	76.2
Oax.	94.4	95.6	94.4	95.2	95.3	93.3	94.4	88.9	86.8	88.4	81.9	89.5	90.6
Pue.	86.6	86.6	82.3	90.2	92.9	89.3	79.7	91.7	94.6	89.7	92.7	90.6	89.1
Qro.	94.2	90.1	93	95.6	90.4	89.5	88.6	88	86	86.2	86.7	87	89.6
QR	84	80.9	85.8	79.7	82.8	81.7	75.6	74	69	61.1	50.2	71.2	74.7
SLP	95.5	95.4	91.1	87.6	86	88.7	89	93.9	88.9	89.5	93.6	93.4	91.1
Sim.	91.2	89.2	88.7	87.2	92.1	85.5	88	91.7	92.6	90	90.6	86	89.4
Son.	88.3	90.1	85.8	78.4	78.9	74.9	79.6	80.7	75.5	79.5	74.2	85.1	80.9
Tab.	97.3	96.9	95.7	95.7	95.9	95.9	84.5	96.3	92.6	95.3	92.5	87.1	93.8
Tamps.	90.8	90.8	88.8	83.2	91.8	85	72.5	90.2	75.6	81.4	84.2	86.1	85.0
Tlax.	87.6	87.5	90.2	87.8	94	85.1	85.5	84.1	85.5	74	83.9	82.4	85.6
Ver.	91.3	88	90.1	85.1	91	84.3	85.8	87.1	79.8	68.9	76.6	69	83.1
Yuc.	87.9	95.2	89	92.9	95	89.3	94.5	94.8	88.2	86.9	85.3	86.1	90.4
Zac.	94.2	90.8	93.4	94.3	94.6	94.7	93.1	90	88	81.3	82	79.5	89.7

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos "Finanzas públicas estatales y municipales" del Inegi.



## **Consejo** General

### **Consejero Presidente**

Pedro Zamudio Godínez

### **Consejeros Electorales**

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Francisco Bello Corona

Laura Daniella Durán Ceja

Sandra López Bringas

### **Secretario Ejecutivo**

Francisco Javier López Corral

## **Representantes de los partidos políticos**

<b>PAN</b>	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
<b>PRI</b>	César Enrique Sánchez Millán
<b>PRD</b>	Javier Rivera Escalona
<b>PT</b>	Joel Cruz Canseco
<b>PVEM</b>	Esteban Fernández Cruz
<b>MC</b>	César Severiano González Martínez
<b>NA</b>	Efrén Ortiz Álvarez
<b>MORENA</b>	Ricardo Moreno Bastida
<b>PES</b>	Carlos Loman Delgado
<b>VR</b>	Daniel Antonio Vázquez Herrera



## **Junta** General

Pedro Zamudio Godínez  
**Consejero Presidente**

Francisco Javier López Corral  
**Secretario Ejecutivo**

Víctor Hugo Cíntora Vilchis  
**Director de Organización**

Liliana Martínez Garnica  
**Directora de Participación Ciudadana**

Alma Patricia Bernal Ocegüera  
**Encargada del despacho de la  
Dirección de Partidos Políticos**

José Mondragón Pedrero  
**Director de Administración**

Rocío Martínez Bastida  
**Directora Jurídico-Consultiva**

---

Jesús Antonio Tobías Cruz  
**Contralor General**

---

María Verónica Veloz Valencia  
**Jefa de la Unidad de Comunicación Social**

Juan José Rivaud Gallardo  
**Jefe de la Unidad de Informática y Estadística**

Igor Vivero Avila  
**Jefe del Centro de Formación y Documentación Electoral**

Luis Samuel Camacho Rojas  
**Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización**

Mariana Macedo Macedo  
**Jefa de la Unidad Técnica para la  
Administración de Personal Electoral**





## **Comité Editorial**

### **Presidente**

Pedro Zamudio Godínez

### **Integrantes**

Francisco Javier López Corral

Raúl Ávila Ortiz

Pablo Castro Domingo

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez

Ramiro Medrano González

Lourdes Morales Canales

Martha Elisa Nateras González

### **Secretario Técnico**

Igor Vivero Avila

---

### **Subjefa de Documentación y Promoción Editorial**

Graciela Martínez Huerta

### **Área de Promoción Editorial**

#### *Diseño gráfico y editorial*

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

#### *Editorial*

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Belem Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

Isabel Núñez Garduño

María Fernanda Valdés Figueroa





**OTROS** títulos de la serie

*Breviario núm. 26*

**La democracia participativa y deliberativa,  
su tutela como derecho fundamental en el  
sistema político mexicano**

Salvador Alejandro Pérez Contreras

*Breviario núm. 27*

**De nombres y sobrenombres.  
Efectos políticos de las decisiones jurisdiccionales**

Marcela Ávila-Eggleton

*Breviario núm. 28*

**La democratización y el poder político del  
gobernador en la configuración del sistema de  
partidos del Estado de México (1999-2011)**

María del Pilar Silva Rivera

*Breviario núm. 29*

**Treinta años de elecciones en  
San Luis Potosí: pasado y presente del  
sistema de partidos (1985-2015)**

Juan Mario Solís Delgadillo

Sarah Patricia Cerna Villagra



La primera edición de **Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria** se terminó de imprimir en noviembre de 2017 en los talleres de Grupo Gama Impresores, ubicados en Pascual Orozco núm. 53, del. San Miguel Iztacalco, C.P. 08650, Ciudad de México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Frutiger, diseñada por Adrian Frutiger en 1976.

**Publicación de distribución gratuita**



