

LOS CONGRESOS LOCALES Y LA POLÍTICA DE GASTO EN MÉXICO: 2000-2012

JOSÉ SAID SÁNCHEZ MARTÍNEZ

INTRODUCCIÓN

A PARTIR DEL PRIMER GOBIERNO dividido en 1997 a nivel federal, las investigaciones han demostrado que este fenómeno tiene un efecto sobre aspectos como la productividad legislativa del Ejecutivo y del Legislativo,¹ el diseño institucional del congreso² y el diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación.³ En términos

¹ Luisa Béjar, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, pp. 619-647; María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. 15, segundo semestre, 2008, pp. 221-270; “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2, segundo semestre, 2013, pp. 219-263; Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. 11, primer semestre, 2004, pp. 9-41; “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. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 45-83.

² Luisa Béjar, “La (re)institucionalización del Poder Legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, vol. 63, 2001, pp. 99-133.

³ Enrique Carpio, “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*, México, Senado de la República-AMEP, 2010, pp. 227-251; Khemvirg Puente, “Democratización, congreso y gasto público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994-2010”, tesis de doctorado, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 2011; Laura Sour, “Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados”, Cuadernos de Trabajo, CIDE, 2006; Luis

generales, desde entonces el Congreso ha ejercido sus diversas facultades: dejó de ser una mera caja de resonancia de los deseos del Ejecutivo. También se ha demostrado que este escenario político no ha llevado a la parálisis legislativa.⁴ No obstante, se han hecho críticas a su participación. Por ejemplo, en el tema de la política de gasto, la principal objeción es que los diputados hacen modificaciones al presupuesto de egresos sobre una base más política que técnica: se concentran en temas que los hacen visibles frente a los grupos organizados, independientemente del impacto sobre el desarrollo social o el crecimiento económico.⁵

Por su parte, los estudios sobre los congresos locales han tratado temas relacionados con su institucionalización,⁶ con su capacidad *formal* para incidir en la política de gasto *versus* el gobernador,⁷ con el control *ex post* sobre el gasto del gobierno,⁸ con cuestiones de transparencia y acceso a la información,⁹ con el surgimiento de

Carlos Ugalde (coord.), *La negociación política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, EDIMPRO/SITESA, 2014; Jeffrey Weldon, “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México: 1917-1937”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, 2002, pp. 265-292; “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 377-410.

⁴ María Amparo Casar, *art. cit.*

⁵ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*

⁶ Robert Balkin (coord.), *El poder Legislativo estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York, 2004; Moisés Pérez, “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, *Andamios*, vol. 5, núm. 10, abril, 2009, pp. 253-278.

⁷ Puente, *op. cit.*; Fanny Sleman, “El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo”, tesis de doctorado, México, FLACSO, 2014.

⁸ Alejandra Ríos y Juan Pardinás, “Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México”, México, CIDE, documento de trabajo 219, 2008.

⁹ CIDE-COMAIP, *Métrica de la Transparencia 2010*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económica-Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, 2010; Benito Nacif, Diego Hernández y Jorge Egren, “Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México”, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, 2007.

los primeros gobiernos divididos¹⁰ y estudios de caso sobre diversos temas.¹¹ En este sentido, se ha demostrado para algunos estados que el aumento de la pluralidad legislativa promueve una mayor institucionalización de los congresos locales, lo que permite a su vez la activación del sistema de pesos y contrapesos.¹² Sin embargo, seguimos sin saber si el gobierno dividido tiene un efecto general sobre la conducta de los congresos. Algunos intentos son exploratorios; llegan a la conclusión de que el gobierno dividido *no* tiene efectos sobre, por ejemplo, la productividad legislativa del congreso.¹³ Una excepción es el trabajo de Riva Palacio, en donde se demuestra que los estados con gobiernos no unificados presentan

Consultado en: http://www.ctainl.org.mx/revista_3/art/InformedeTransparenciaEntFedeMexico.pdf [30 enero 2011]

¹⁰ Alonso Lujambio (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

¹¹ Cuauhtémoc López, “Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el congreso de Baja California”, *Estudios Fronterizos*, julio-diciembre, año/vol. 3, núm. 006, UABC, 2002, pp. 63-88; Martha Díaz y Darío Llamas, Darío, “Impacto de los gobiernos divididos en la gobernabilidad: el caso de la LIII Legislatura del Estado de México”, *Apuntes Electorales*, segunda época, núm. 8, 2000, pp. 85-184; Laura Valencia, “Poder Legislativo del estado de México: transformación e institucionalización”, en Gobierno del Estado de México (ed.), *El poder público del Estado de México. Estudios en torno al Poder Legislativo*, México, INAPEM, 2011, pp. 283-315; Nancy García, “Determinantes políticos en la aprobación presupuestal de Jalisco: 1997-2007”, *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 9, núm. 9, 2010, pp. 47-57. Para conocer una parte del panorama sobre los estudios de los congresos locales véase Francisco Reveles, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, *Estudios Políticos*, núm. 23, novena época, mayo-agosto, 2011, pp. 11-30.

¹² Caroline Beer, “Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, julio, 2001, pp. 421-440; Frederick Solt, “Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico’s States”, *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, 2004, pp. 155-167.

¹³ Fernando Patrón y Rosa Pérez, “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 5, núm. 9, enero-junio, 2012, pp. 7-38.

mayores niveles de deuda pública que aquellos con mayorías absolutas.¹⁴

Ante la diversidad partidista de las legislaturas estatales, es preciso saber si ello tiene alguna consecuencia. Para lo anterior, en esta investigación nos concentramos en el diseño del presupuesto de egresos estatal. Se trata de la política pública más importante no sólo para cada estado, sino también para los actores que intervienen en su diseño: en ella se establecen los recursos que se destinarán a las diversas políticas públicas. Considerando las nociones básicas de la teoría del gobierno de partido y de los modelos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo, se espera que los congresos bajo gobiernos divididos tengan una mayor participación en el diseño del presupuesto de egresos estatal en comparación con aquellos bajo gobiernos unificados. Para demostrar lo anterior, este artículo se estructura de la siguiente forma. En la primera sección, se muestra el panorama de los gobiernos divididos a nivel subnacional en el periodo 1998-2014. En la segunda sección se exponen las formas para medir la participación del congreso (función presupuestaria) en el diseño de la política de gasto, y se explica la propuesta de medición para los congresos locales. En la tercera sección, se presenta la evidencia empírica sobre ejercicio de la función presupuestaria para el periodo 2000-2012. Posteriormente, se pone a prueba la hipótesis de que, bajo gobiernos divididos, los congresos inciden en mayor medida en el diseño del presupuesto de egresos *versus* los congresos bajo gobiernos unificados. Por último, cerramos con las conclusiones del estudio.

1. GOBIERNOS DIVIDIDOS SUBNACIONALES

En términos generales, el gobierno dividido es el escenario en el que el partido del ejecutivo no cuenta con el 50% más uno de los

¹⁴ Carlos Carpizo Riva Palacio, “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.

escaños en la asamblea.¹⁵ Desde 1989 los gobiernos divididos comenzaron a ser un fenómeno en expansión a nivel subnacional.¹⁶ Así, en 1988 la oposición sumaba 27% de los escaños de los congresos locales; para 1995 la cifra llegó a 38%; y para 1997 fue de 49.5%.¹⁷ En la gráfica 1 se puede identificar el porcentaje de estados bajo gobiernos divididos por año. Es evidente la tendencia creciente de los gobiernos divididos a lo largo del periodo.¹⁸

En la gráfica 2 se observa el porcentaje promedio de escaños del partido del gobernador por estado. Lo que se quiere destacar es la variedad de este porcentaje tanto *en* los gobiernos divididos (igual o menor a 50% de los escaños) como *en* los unificados (50% más uno de los escaños).

A pesar de este contexto plural, estudios recientes han destacado que los regímenes políticos subnacionales (estados) del país difieren en su capacidad para cumplir con los requisitos de un régimen democrático; es decir, algunos regímenes se pueden considerar como no democráticos.¹⁹ Además, los procesos de

¹⁵ Alonso Lujambio, “Estudio introductorio”, en A. Lujambio (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pp. 9-31.

¹⁶ Para una descripción y análisis de este proceso de cambio, véase: Alonso Lujambio y Horacio Vives, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000; “Gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, 2002, pp. 319-348.

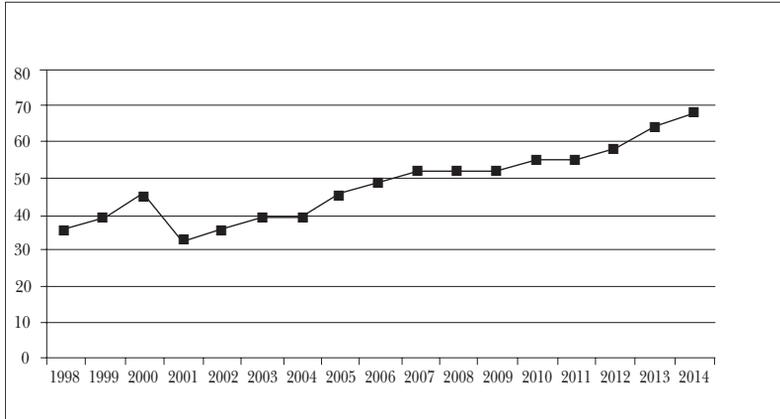
¹⁷ Álvaro López y Nicolás Loza, “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, núm. 3, 2003, pp. 49-84.

¹⁸ Es preciso señalar que las coaliciones partidistas que ganan la gubernatura han aumentado en los últimos quince años. Aquí, el criterio para identificar a los gobiernos divididos consiste en considerar sólo los escaños de uno de los partidos de la coalición, a saber, el que más escaños obtuvo. Al respecto, véase Diego Reynoso, “Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo, 2010, pp. 113-139.

¹⁹ Edward Gibson, “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”, *Desarrollo Económico*, vol. 47, núm. 186, julio-septiembre, 2007, pp. 163-191; Agustina Giraudy, *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*, Nueva York, Oxford University Press, 2015; “Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratiza-

GRÁFICA 1

Porcentaje de gobiernos divididos a nivel subnacional, 1998-2014



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

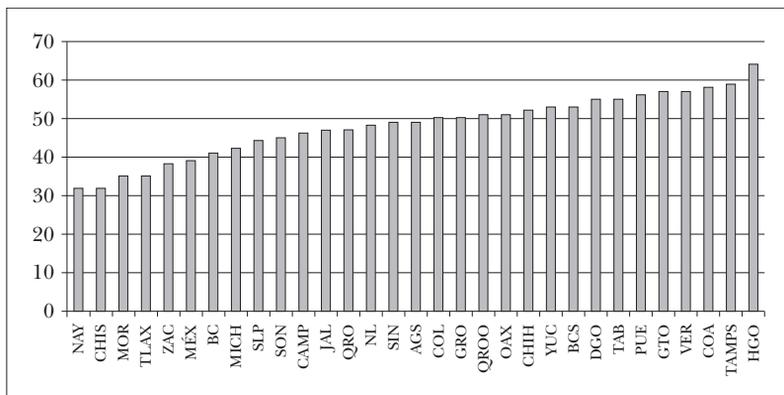
descentralización política y de liberalización del mercado aumentaron el poder de los ejecutivos subnacionales para incidir tanto en la política local como en la nacional.²⁰ Los principales aspectos que se destacan a nivel subnacional son: el débil Estado de derecho, la concentración de poder formal e informal en los

tion: Argentina and Mexico in Comparative Perspective”, Chapel Hill, tesis de doctorado, University of North of Carolina, 2009.

²⁰ Rogelio Hernández, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008; “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 1, enero-marzo, 2006, pp. 103-121; Joy Langston, “Governors and ‘Their’ Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 35, núm. 2, mayo, 2010, pp. 235-258; Mauricio Merino, “Nuevo federalismo, nuevo conflicto”, en Soledad Loaeza y Jean-Farncois Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 487-529; Richard Snyder, “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*, La Jolla, University of California San Diego, 1999, pp. 295-341.

gobernadores, el débil sistema de pesos y contrapesos, la falta de transparencia en el uso de los recursos, desequilibrios fiscales, etcétera.²¹

GRÁFICA 2
Porcentaje promedio de escaños del partido del gobernador,
1998-2014



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

Por si lo anterior no fuera suficiente, también se ha señalado que los gobernadores cuentan con más facultades constitucionales para prevalecer sobre los otros poderes, especialmente sobre el

²¹ Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo, “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*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2010, pp. 115-203; Alberto Díaz-Cayeros, “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 2, segundo semestre, 2004, pp. 229-262; Laura Flamand, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 495-522; Hernández, *op. cit.*; Merino, *op. cit.*; CIDE-CO-MAIP, *op. cit.*

poder Legislativo.²² Tal asimetría se mantiene en el tema del diseño de la política de gasto estatal. En este sentido, Sleman midió el *poder institucional de los gobernadores* para incidir en el presupuesto.²³ En síntesis, los gobernadores tienen mayor capacidad para influir en el diseño del presupuesto: la facultad exclusiva para elaborarlo y el poder de veto son algunos de los instrumentos que lo permiten. Por su parte, Puente aplicó el *índice de poder presupuestario de la legislatura*, que, como el nombre lo indica, mide la capacidad del congreso para incidir en la política de gasto. En términos generales, todos los congresos estatales tienen poco margen institucional para influir en el presupuesto.²⁴ Entre las principales debilidades están el poco tiempo con el que cuentan para analizarlo y su escasa capacidad técnica. En el tema de la supervisión del gasto del Ejecutivo (control *ex post*), aunque los congresos cuentan con facultades constitucionales para supervisar a las burocracias estatales, los recursos limitados (económicos y técnicos) y los incentivos políticos de los legisladores hacen de la supervisión una tarea incompleta y parcial.²⁵

En suma y de manera general, los congresos locales están en una situación de desventaja frente a los gobernadores tanto en términos formales como en términos informales, lo que los haría un actor marginal en el proceso de la legislación y de las políticas. Pero, ¿qué tan cierta es esta imagen en el tema de la política de gasto?

²² Arturo Alvarado, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, 1996, pp. 39-71; Paola Gutiérrez, “El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional”, tesis de doctorado, México, FLACSO, 2013.

²³ Los indicadores utilizados por la autora son: tipo de proceso legislativo que se sigue para el trámite del presupuesto; el tiempo de escrutinio; el actor o los actores que proponen la iniciativa presupuestal; el poder de veto; y la reconducción presupuestal.

²⁴ Los indicadores utilizados por el autor son: poderes de enmienda; costo de reconducción presupuestal; flexibilidad gubernamental durante la ejecución presupuestal; tiempo de escrutinio; capacidad de comisiones; y acceso a información presupuestal y capacidad técnica. Puente, tesis citada, pp. 247, 249.

²⁵ Alejandra Ríos Cázares, “The Circuitous Path of Democracy: Legislative Control of the Bureaucracy in presidential regimes: The Case of México”, tesis de doctorado, La Jolla, University of California San Diego, 2010.

¿Cuál es la actividad de los congresos locales en este contexto institucional y político?

2. LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA A NIVEL LOCAL: PROPUESTA DE MEDICIÓN

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, específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Por su parte, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva para su aprobación: es el control *ex ante* sobre el Ejecutivo.²⁶ Dentro de este control se encuentra la *función presupuestaria*: la facultad para aprobar el presupuesto de egresos, previo examen, análisis y, en su caso, modificación²⁷ del proyecto enviado por el Ejecutivo. Sin embargo, la facultad para hacer modificaciones no implica su ejercicio. Además, una pregunta metodológica que surge es: ¿cómo medir las modificaciones que realiza el poder Legislativo?

Las investigaciones han propuesto y aplicado diversas formas. Díaz-Cayeros y Magaloni²⁸ contrastan 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 del proyecto de presupuesto. Si el cociente es de 1, se entenderá que no hubo modificación. Los autores reconocen que esta medición tiene debilidades, ya que no capta las negociaciones previas o informales que existen durante el proceso

²⁶ El control *ex post* se refiere a temas como la fiscalización del ejercicio de los recursos presupuestados por parte del Ejecutivo.

²⁷ En 2004 se llevó a cabo una reforma constitucional que aclaró la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto, aunque anteriormente ya se realizaban cambios.

²⁸ Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni, “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 2, segundo semestre, 1998, pp. 503-528.

de aprobación. De manera similar, Ugalde²⁹ mide los cambios entre el monto original propuesto por el Ejecutivo y el monto aprobado por la Cámara de Diputados. Además, también considera el diseño de la normatividad que rige las características del gasto.

Por su parte, Sour³⁰ tomó como indicadores el número de ramos modificados y el porcentaje de las modificaciones (aumentos o reducciones) respecto del monto total del proyecto de presupuesto. Carpio³¹ midió la intensidad de los “Intercambios” entre los actores políticos e institucionales relevantes por medio de las variaciones (en términos porcentuales) realizadas al proyecto de presupuesto por artículo y respecto al monto total. Por último, Weldon³² utilizó distintas variables para identificar el grado de actividad del Legislativo y la influencia del Ejecutivo: el tiempo en el que se envía la propuesta, el número de enmiendas, asignaciones, vetos y el uso de facultades extraordinarias.

Antes de continuar, es preciso reiterar la definición de función presupuestaria: *es la facultad del órgano legislativo para aprobar el presupuesto de egresos, previo examen, análisis y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo* (en nuestro caso, el gobernador).³³ Pero, ¿qué modificaciones tomar en cuenta? En este sentido destacamos dos tipos de modificaciones: las normativas y los cambios en los montos del presupuesto. Las modificaciones normativas implican cambios de forma y de contenido al cuerpo del proyecto. Los cambios en el monto del presupuesto consideran reasignaciones entre las partidas presupuestarias y los aumentos/reducciones al presupuesto. Por cuestiones de factibilidad, nos concentramos en este tipo de modificaciones. Las reasignaciones implican reducciones a ciertas partidas y el respectivo aumento a otras. Los aumentos/reducciones al presupuesto sólo se materializan en aumentos/reducciones a determinadas partidas sin que haya cambios en otras.

Las formas de medición utilizadas para el PEF no se pueden aplicar de manera mecánica a los presupuestos subnacionales. La

²⁹ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*

³⁰ Laura Sour, *art. cit.*

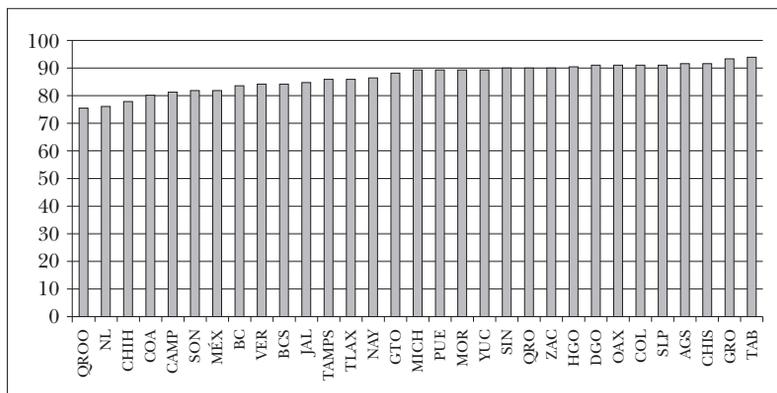
³¹ Enrique Carpio, *art. cit.*

³² Jeffrey Weldon, *The Legal...*

³³ Benito Nacif, *op. cit.*

razón es que los ingresos estatales tienen características muy distintas de los federales. En primer lugar, alrededor de 90% de los ingresos de los estados proviene de las transferencias federales,³⁴ aunque el porcentaje varía entre estados. Estas diferencias pueden apreciarse en la gráfica 3.

GRÁFICA 3
Porcentaje promedio de transferencias con respecto a ingresos totales, 2000-2012



Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

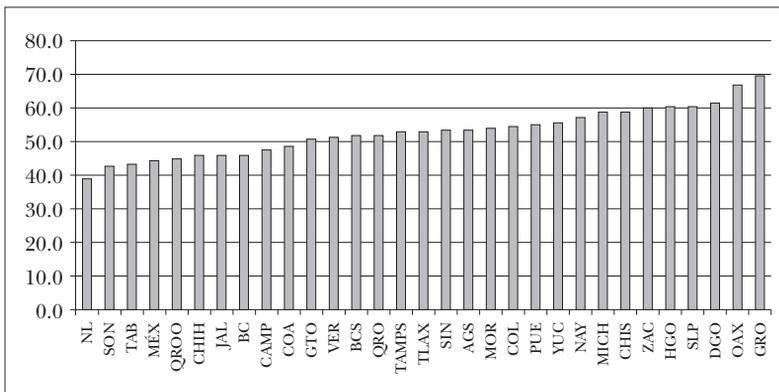
Se trata de recursos transferidos desde el gobierno federal hacia los estados y municipios, y se integran por las participaciones³⁵

³⁴ Horacio Sobarzo, "Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas", *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, núm. 156, enero-marzo, 2009, pp. 11-28; Jorge Chávez y Fausto Hernández (coords.), *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012.

³⁵ 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.

y por las aportaciones. Las primeras tienen como objetivo 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 que la federación *no establece cómo se deben gastar*. En el caso de las aportaciones, su objetivo es financiar las responsabilidades descentralizadas del gobierno federal en temas como la educación, la salud, la infraestructura básica, la seguridad pública, entre otras. A diferencia de las participaciones, las aportaciones *no se pueden modificar*, ya que son recursos etiquetados para las áreas establecidas. Debido a las fórmulas para determinar el monto de participaciones y aportaciones, los estados reciben cantidades diferentes. En la gráfica 4 observamos el porcentaje de aportaciones que reciben los estados.

GRÁFICA 4
Porcentaje promedio de aportaciones con respecto a ingresos totales, 2000-2012



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

Por lo tanto, los congresos locales tienen un margen mucho más reducido para realizar cambios al proyecto de presupuesto de egresos. En consecuencia, para medir las modificaciones, hay

que descontar las aportaciones. Dicho esto, hay dos posibles formas de medición: la primera se basa en un procedimiento *similar* al de los estudios señalados. En términos generales, la fórmula sería la siguiente:

$$FPE = \left(\frac{MF}{MD} \right) * 100$$

Donde *FPE* es función presupuestal ejercida; el numerador *MF* es el monto modificado por la comisión encargada de dictaminar el presupuesto; y el denominador *MD* es el monto total dictaminado por la comisión. Como se ve, este indicador no está considerando la parte que las aportaciones representan dentro de los ingresos totales.

En cambio, dadas las particularidades de los ingresos estatales, el indicador que proponemos para nuestra variable dependiente sí considera las aportaciones. La fórmula es la siguiente:

$$FPE = \left(\frac{MF}{MD-A} \right) * 100$$

El numerador *MF* representa el monto de recursos que es modificado por la comisión dictaminadora; el denominador *MD* es el recurso total dictaminado por la comisión y *A* representa las aportaciones recibidas por el estado. Por lo tanto, el denominador de esta fórmula es menor al de la primera, ya que descuenta las aportaciones y deja sólo la cantidad que, en términos generales, son los recursos potencialmente modificables (RPM).

Obviamente, elegir una u otra fórmula implica obtener una medición distinta, lo que al final puede repercutir en la interpretación de los resultados. Para ilustrarlo, comparamos las mediciones de dos casos: Baja California y Guerrero. Como puede verse en la tabla 1, con la primera fórmula los congresos de ambos estados tienen un porcentaje igual en la FPE. Sin embargo, con la segunda fórmula, el congreso de Guerrero tiene un porcentaje mayor.³⁶

³⁶ Mostramos la aplicación de las fórmulas con el caso de Baja California, fórmula 1: $(44\,750\,560/23\,488\,992\,882)*100 = 0.19\%$; fórmula 2: $(44\,750\,560/(23\,488\,992\,882 - 11\,358\,520\,803))*100 = 0.37\%$.

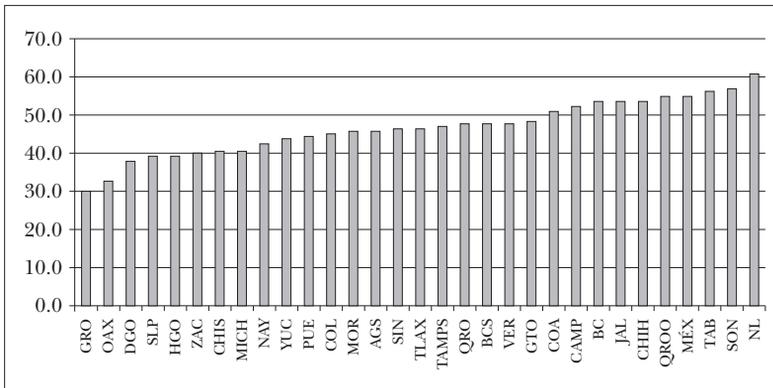
TABLA 1
Comparación de las fórmulas

	<i>Fórmula 1</i>	<i>Fórmula 2 (propuesta)</i>
Baja California (2007)	0.19%	0.37%
Guerrero (2006)	0.19%	0.87%

Fuente: elaboración propia con base en los dictámenes de cada congreso.

El mayor porcentaje se explica porque la cantidad de recursos potencialmente modificable (RPM) es menor en Guerrero que en Baja California. En este sentido, en la gráfica 5 observamos el porcentaje de los RPM para cada estado. Las diferencias no se deben perder de vista al momento de interpretar el resultado de nuestro indicador.

GRÁFICA 5
Porcentaje de recursos potencialmente modificables,
2000-2012

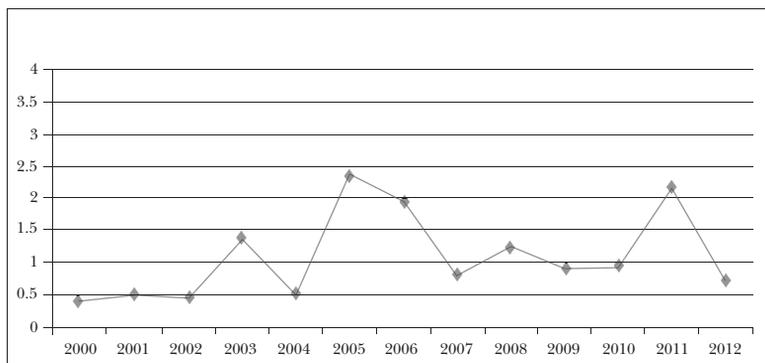


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

3. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

El estudio de los 31 estados durante el periodo 2000-2012 arroja un total de 403 observaciones. Con todo, sólo obtuvimos información para 366 observaciones (90%).³⁷ El análisis se realiza a partir de estos datos. En la gráfica 6 observamos el valor promedio *por año* de la FPE. Los valores van de un mínimo de 0.42% en el año fiscal 2000, a un máximo de 2.36% para el año fiscal 2005. Lamentablemente, no fue posible obtener información para la década de los noventa, en la cual el número de gobiernos divididos fue menor.

GRÁFICA 6
Promedio FPE, 2000-2012



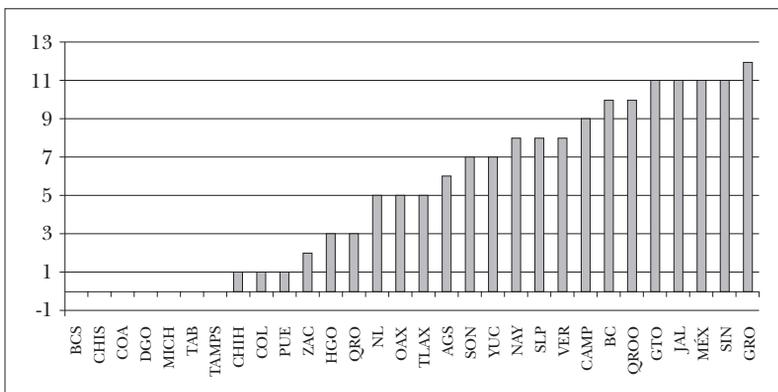
Fuente: elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos de cada estado.

Pero, ¿cuál es el comportamiento por estado de la función presupuestaria ejercida (FPE)? En la gráfica 7 exponemos el número

³⁷ Las fuentes de información fueron los dictámenes de las comisiones respectivas, los diarios de los debates y los periódicos oficiales de cada estado. Una parte de los documentos se obtuvieron mediante solicitudes de acceso información vía el sistema Infomex. En otros casos, debido a que los documentos no estaban digitalizados, se consultaron *in situ*: Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

de presupuestos modificados. En primer lugar, destacamos los congresos que no han realizado cambios al proyecto de presupuesto de egresos en los RPM: Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Michoacán, Tabasco y Tamaulipas. En el resto, los congresos han modificado el presupuesto por lo menos en una ocasión. La mayor actividad la encontramos en estados como Guerrero, con 12 presupuestos modificados; Guanajuato, Jalisco, Estado de México y Sinaloa, con 11; Baja California y Quintana Roo, con 10; Campeche, 9; Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz, con 8; Sonora y Yucatán, con 7.

GRÁFICA 7
Número de presupuestos modificados, 2000-2012

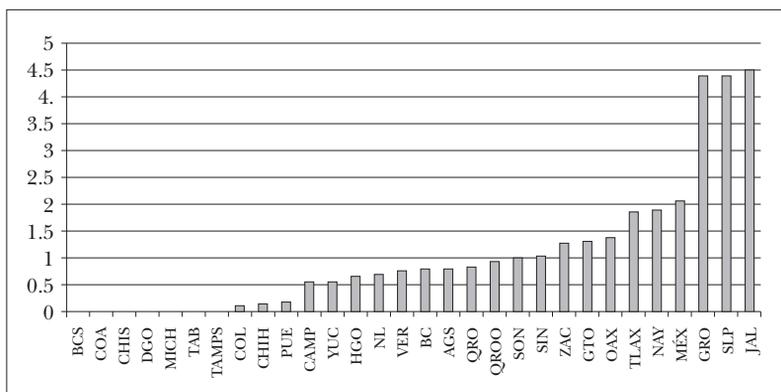


Fuente: elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos de cada estado.

Cuando consideramos los promedios de la FPE por estado, se identifican con mayor claridad las diferencias. Los mayores valores corresponden a Jalisco, San Luis Potosí y Guerrero. Sin embargo, existen casos de *gobiernos divididos* que *no* muestran actividad en todo el periodo o en algunos años. En la primera situación encontramos a Baja California Sur, Chiapas y Michoacán. En la segunda situación están casos como Tlaxcala (9 de 13

años) y Zacatecas (11 de 13 años). Por el otro lado, en los congresos bajo *gobiernos unificados* encontramos casos en los que *sí* se han realizado modificaciones al proyecto de gasto del gobernador: Guanajuato (10 de 12 años), Hidalgo (3 de 13 años) y Veracruz (5 de 9 años).

GRÁFICA 8
Promedio FPE, 2000-2012

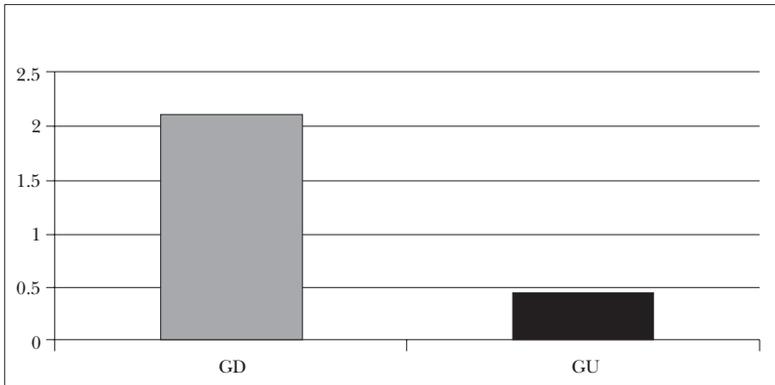


Fuente: elaboración propia con base en los dictámenes del presupuesto de egresos de cada estado.

Por último, en la gráfica 9 exponemos por separado a los gobiernos divididos y a los gobiernos unificados. El primer aspecto que hay que destacar es que en ambos contextos los congresos participan en el diseño de la política de gasto. Este hallazgo nos lleva a matizar nuestro argumento: por un lado, bajo *gobiernos unificados* los congresos no necesariamente aprueban de manera automática el proyecto de gasto del gobernador; por el otro, los congresos bajo *gobiernos divididos* no implican necesariamente modificaciones al presupuesto. Sin embargo, aquellos bajo gobiernos divididos han tenido una mayor participación en el diseño del proyecto de gasto que los ubicados bajo gobiernos unificados. Ante esta evidencia, lo que sigue es saber el gobierno dividido se

relaciona con la mayor actividad de los congresos y si la diferencia es estadísticamente significativa frente a los gobiernos unificados.

GRÁFICA 9
FPE, 2000-2012



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

4. LOS DETERMINANTES POLÍTICOS DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA A NIVEL SUBNACIONAL

Hemos señalado que los estudios sobre las facultades formales del gobernador y del congreso destacan una asimetría a favor del primero. En términos generales, los gobernadores tienen más instrumentos formales para hacer prevalecer sus preferencias en la política de gasto.³⁸ Los congresos son débiles en términos institucionales y organizacionales para incidir en el presupuesto de egresos.³⁹ Sin embargo, como mostramos en la sección anterior, los congresos

³⁸ Fanny Sleman, *op. cit.*; Paola Gutiérrez, *op. cit.* “El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional”, tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 2013.

³⁹ Puente, *op. cit.*

están participando en diversos grados: si son débiles en términos formales, ¿qué factores explican la variación en el ejercicio de la función presupuestaria?

En los sistemas presidenciales, el proceso de la legislación y la hechura de políticas se caracterizan por 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 independencia para permanecer en el cargo. El segundo aspecto surge cuando, resultado de las elecciones, diferentes grupos partidistas controlan cada rama, fenómeno mejor conocido como gobierno dividido.⁴⁰ Pero ¿qué aspectos inciden en la relación ejecutivo-legislativo? La capacidad del ejecutivo para influir en la formulación de las políticas se deriva de dos aspectos: los poderes constitucionales y los poderes partidistas. Los primeros se refieren a los poderes formales legislativos inherentes al cargo del presidente. Los segundos se refieren al apoyo legislativo que tiene el ejecutivo en el congreso, específicamente si su partido cuenta o no con la mayoría de los escaños.⁴¹

En relación a los poderes constitucionales, de manera analítica se dividen en poderes *proactivos* y poderes *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 por excelencia es el poder de veto, con el cual se rechaza una iniciativa aprobada por el congreso.

⁴⁰ Matthew Shugart y Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 64-102.

⁴¹ Matthew Shugart y Scott Mainwaring, "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos para el debate", en Scott Mainwaring y Mathew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002 [1997], pp. 19-64.

En relación a los poderes partidistas, tanto en la discusión sobre la relación entre poderes⁴² como en la que analiza la organización interna del congreso,⁴³ el partido político juega un aspecto central. Dada la división de poderes inherente al sistema presidencial, la teoría del gobierno de partido considera al partido político como un instrumento de unión que permite una acción coordinada y homogénea entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Además de conectar a los poderes separados constitucionalmente, también permiten la coordinación de la política estatal y federal.⁴⁴ En efecto, lo anterior implica que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños en el congreso, que el presidente sea reconocido como el líder del partido y que existan altos grados de disciplina.⁴⁵ Bajo tales condiciones, el presidente es quien determina las acciones del congreso y logra obtener apoyo para sus políticas. Los costos de no actuar de manera coordinada cuando existe gobierno unificado, permitiendo los desacuerdos entre ambas ramas, podrían materializarse en la derrota electoral en la siguiente elección.⁴⁶

Sin embargo, 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. Por lo tanto, a la división de poderes y al sistema de pesos y contrapesos que existe en un sistema presidencial, se añade la división partidista. Debido a la legitimidad democrática dual,⁴⁷

⁴² Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2002; Matthew Shugart y Scott Mainwaring, *op. cit.*; Matthew Shugart y Stephan Haggard, *op. cit.*

⁴³ Gary Cox y Mathew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, United States of America, Cambridge University Press, 1993; *Setting Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

⁴⁴ Gary Cox y Samuel Kernell, "Conclusion", en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 239-248.

⁴⁵ James Sundquist, "Needed: A Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, 103, 1998, pp. 613-635.

⁴⁶ Samuel Kernell, "Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance", en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 87-112.

⁴⁷ Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias im-

derivada del hecho de que ambos poderes son elegidos mediante el voto popular, es más probable que bajo gobiernos divididos cada uno se proclame como el verdadero representante de la voluntad popular. 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.⁴⁸ Sin embargo, también se puede esperar la activación el sistema de pesos y contrapesos, por ejemplo, en la supervisión del gasto del gobierno.⁴⁹

Es importante señalar que, en el caso de los sistemas presidenciales de América Latina, la relación ejecutivo-legislativo está dentro de un tipo de *juego bilateral de veto*. Este juego es asimétrico, pues el presidente es quien, en mayor medida, tiene la capacidad para iniciar la legislación y colocar la agenda. Sin embargo, el congreso reacciona modificando, enmendado o vetando tales propuestas. Lo anterior no implica que el congreso carezca de importancia dentro de la legislación y la hechura de las políticas.⁵⁰

A lo anterior hay que añadir los mecanismos que utiliza el partido mayoritario dentro del congreso para garantizar que la mayor parte de sus propuestas tengan éxito. El poder del partido se deriva no sólo de su capacidad para mantener un voto cohesivo entre sus integrantes, sino también de su capacidad para colocar la agenda. El partido mayoritario *carteliza* la agenda legislativa, es decir, la controla. En primer lugar, el partido crea un conjunto de cargos con poderes especiales en la colocación de la agenda, por ejemplo, las presidencias de las comisiones. En segundo lugar, asegura que sus miembros obtengan todos o la mayoría de estos cargos y que obedezcan la orden del líder partidista. El partido usa un

plican?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 25-143.

⁴⁸ Samuel Kernell, *op. cit.*

⁴⁹ Mathew McCubbins, “Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits Under Divided Party Control”, en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 113-152.

⁵⁰ Gary Cox y Scott Morgenstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive President”, en Scott Morgenstern y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468.

sistema de recompensas y castigos para obtener el apoyo de los titulares.⁵¹ Por último, el líder del partido realiza acciones para mantener la cooperación y la coordinación dentro del cartel.⁵² Por lo tanto, las decisiones tomadas por los comités dictaminadores serán respaldadas por el pleno.

A partir de lo anterior, establecemos la siguiente hipótesis. Ya que el poder legislativo tiene la facultad para aprobar y 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 en el congreso. Cuando cuenta con esta mayoría (gobierno unificado), tanto el congreso como el gobernador actúan de manera coordinada y homogénea, escenario que garantiza que las políticas del segundo prevalezcan. Cuando tal mayoría no se logra (gobierno dividido), ambas ramas actúan con propósitos distintos. En este escenario, el congreso (la oposición) tiene mayores incentivos para distinguirse de la política del gobernador, lo cual se materializará en enmiendas a la política de gasto.

Este argumento se apoya 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;⁵³ y *c)* para el caso de los gobiernos unificados, el gobernador es reconocido como el líder de su partido en el congreso.⁵⁴

4.1 Método, variables y datos

Como ya indicamos, nuestra base de datos de tipo panel cuenta con la información para 364 observaciones (90%);⁵⁵ por lo tanto,

⁵¹ Por ejemplo, quitando del cargo al titular en turno.

⁵² Gary Cox y Mathew McCubbins, *Legislative...; Setting...*

⁵³ Supuesto establecido por Alberto Alesina y Howard Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁵⁴ Los supuestos *a)* y *c)* han sido comprobados de manera empírica por otros estudios. Véase Fanny Sleman *op. cit.*; y Paola Gutiérrez, *op. cit.*

⁵⁵ Las observaciones faltantes se distribuyen entre varios estados como Baja

nuestro panel es no balanceado, o sea, el número de observaciones por unidad difiere, ya que no se contó con la información para todas las unidades. Dado que el número de mediciones (2000-2013 = 13 mediciones) es menor que el número de unidades (30 estados), nuestro panel es de tipo micro.⁵⁶ Existen dos métodos que se utilizan para el análisis de datos de tipo panel: efectos fijos y efectos aleatorios. Aunque todavía existe debate sobre los criterios para elegir entre uno y otro, es importante identificar si existe una correlación entre la heterogeneidad no observada y las variables explicativas del modelo. En este sentido, cuando existe tal correlación, el modelo utilizado es el de efectos fijos; de lo contrario, se utiliza el modelo de efectos aleatorios.⁵⁷ Además, la selección depende de los objetivos de la investigación. Los efectos fijos son ideales para analizar el impacto de variables que cambian a lo largo del tiempo, aunque no permiten hacer proyecciones, aspecto en el que los efectos aleatorios tienen un mejor desempeño. A partir del resultado de la prueba de Hausman, utilizamos el método de efectos fijos, cuya ecuación es:

$$Y_{it} = \beta_1 X_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

California Sur, Chiapas, Michoacán y Estado de México. En estos casos la información no estuvo disponible para algunos años. En el caso de Morelos no fue posible acceder a la información para ningún año debido a la reorganización de su archivo.

⁵⁶ 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 varían a través de las unidades y de las observaciones; y 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.

⁵⁷ Sin embargo, es poco realista suponer que no exista tal correlación en los datos de tipo panel. Véase Hans-Jürgen Andreß, Katrin Golsch y Alexander W. Schmidt, *Applied Panel Data Analysis for Economic and Social Surveys*, Berlín, Springer, 2013, p. 127.

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 ; β es el coeficiente de la variable X ; α_i es el intercepto para cada unidad; y u_{it} es el término de error.

El modelo que proponemos es el siguiente:

$$FPE_{it} = \beta_1 tg_{it} + \beta_2 aelec_{it} + \beta_3 legis_{it} + \beta_4 pop_{it} + \beta_5 part_{it} + \beta_6 lpib_{it} + u_{it}$$

Donde FPE_{it} es la función presupuestaria ejercida. Las variables explicativas que utilizamos son: tipo de gobierno tg (adquiere el valor de 1 cuando es gobierno dividido y de 0 cuando se trata de gobierno unificado); el año electoral para diputados locales $aelec$ (0 = no es año electoral; 1 = año electoral); la legislatura (0 = si corresponde a la primera mitad del periodo de gobierno; 1 = si corresponde a la segunda mitad); el partido de oposición mayoritario (0 = si es el Partido Acción Nacional; 1 = Partido Revolucionario Institucional; 2 = Partido de la Revolución Democrática); por último, se encuentra el porcentaje que representan las participaciones con respecto a los ingresos estatales: $part$. Controlamos por el PIB estatal ($lpib$). Como ya señalamos, esperamos que los congresos bajo gobiernos divididos realicen más modificaciones que los congresos bajo gobiernos unificados. En el caso del año electoral, se espera que la oposición haga más modificaciones en años electorales, dado que busca ser reconocida por los electores y beneficiarse con su voto. En otros estudios se ha demostrado que esta variable influye positivamente en las finanzas públicas.⁵⁸ De manera exploratoria, buscamos saber si la primera o la segunda legislaturas ($legis$) se distinguen por su participación en el diseño del presupuesto. Con la finalidad de saber si existen diferencias entre partidos con respecto a su etiqueta, consideramos al partido mayoritario de oposición de cada legislatura (pop). Otros estudios han encontrado preferencias de gasto distintas en función

⁵⁸ Roderick Kiewiet y Mathew McCubbins, "Congressional Appropriations and the Electoral Connection", *The Journal of Politics*, vol. 478, núm. 1, febrero, 1985, pp. 59-82.

de la etiqueta del partido.⁵⁹ Por último, buscamos identificar si la variable exógena *part* tiene un efecto sobre la conducta del congreso local. Dado que se trata de recursos no etiquetados, se espera que a mayor porcentaje más incentivos tendrá el congreso para realizar modificaciones al presupuesto. Mostramos los resultados en la tabla 2, en la cual también incluimos el modelo utilizando el método de efectos aleatorios.

Los resultados muestran que nuestra principal variable explicativa, tipo de gobierno (*tg*), está relacionada de manera positiva con las modificaciones al presupuesto de egresos: los congresos bajo gobiernos divididos hacen más modificaciones *versus* los congresos bajo gobiernos unificados, y tal diferencia es estadísticamente significativa. Como vimos en la parte descriptiva de los datos, bajo ambos contextos partidistas los congresos realizan enmiendas al presupuesto, pero son mayores bajo gobiernos divididos. La segunda variable que resultó estadísticamente significativa es la de partido mayoritario de oposición (*pop*); específicamente, los congresos en donde la oposición mayoritaria es el PRI hacen más enmiendas en comparación con los congresos donde la oposición mayoritaria es el PAN. Lo anterior significa que hay diferencias en las preferencias de gasto entre los partidos políticos de oposición. La categoría para el PRD no es estadísticamente significativa. Por lo tanto, la relación partidista entre el gobernador y el congreso no sólo depende del tipo de gobierno, sino también de la etiqueta partidista de la oposición (es preciso realizar un estudio más detallado al respecto para dar cuenta de este fenómeno). Aunque obtenemos un signo positivo de las participaciones (con el método de efectos fijos), la variable no es estadísticamente significativa. El resto de las variables también no son estadísticamente significativas, incluyendo la variable de control. El signo y la significancia de las variables *tg* y *pop* (PRI) se mantienen con el método de efectos aleatorios.

⁵⁹ Gary Cox y Mathew McCubbins, "Divided Control of Fiscal Policy", en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 155-175; Roderick Kiewiet y Mathew McCubbins, "Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 10, núm. 2, mayo, 1985, pp. 181-201.

TABLA 2
Determinantes de la función presupuestaria ejercida

Variable	Método			
	Efectos fijos		Efectos aleatorios	
	Coef.	Valor p	Coef.	Valor p
tg (GD)	1.102 (0.490)	0.025	1.117 (0.394)	0.005
part	0.018 (.047)	0.702	-0.031 (0.028)	0.267
aelec	-0.030 (.363)	0.933	-0.015 (0.361)	0.968
legis	.340 (.340)	0.305	0.265 (0.341)	0.437
pop (PRI)	1.916 (0.618)	0.002	1.536 (0.440)	0.000
pop (PRD)	-0.864 (0.889)	0.332	0.029 (0.598)	0.961
lpib	0.405 (0.509)	0.427	0.294 (0.239)	0.219
R ² Within	0.0761		0.0702	
R ² Between	0.1231		0.2115	
R ²	0.0766		0.0952	

Nota: el análisis se realizó en el programa Stata 12.0. Errores estándar entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia con información de los dictámenes de la comisión respectiva.

En suma, 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 superioridad formal le sumamos la existencia de gobiernos unificados, vemos que incluso con este escenario favorable para el gobernador hay casos en los que el congreso enmienda el proyecto de gasto. Semejante aspecto nos podría hablar de cierta indisciplina entre los integrantes

del partido del gobernador.⁶⁰ Buscando una explicación a la conducta general de los congresos locales, vemos que bajo gobiernos divididos la participación es mayor *versus* los gobiernos unificados.

CONCLUSIONES

Los gobiernos divididos a nivel subnacional llevan 25 años de existencia; sin embargo, aún se requieren estudios para determinar si tienen algún impacto sobre la conducta del poder Legislativo. A pesar de esta pluralidad, las investigaciones sobre el régimen político subnacional muestran diversas deficiencias en términos de la efectividad del Estado de derecho, del sistema de pesos y contrapesos, de la transparencia en el uso de los recursos, del 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 al primero. En suma, los congresos locales aparecen como un actor marginal.

A partir de la recolección de datos para el periodo 2000-2012, esta investigación tuvo dos objetivos: mostrar evidencia de la participación de los congresos locales sobre la política de gasto; y determinar si el gobierno dividido incide en esta conducta. Elegimos el presupuesto de egresos porque es la política pública más importante: en ella se determinan los gastos que benefician a diversos sectores de la sociedad. Después de exponer nuestra propuesta de medición, hemos mostrado que los congresos están participando en el diseño de la política de gasto de sus estados, incluso bajo gobiernos unificados. Es preciso destacar que esta evidencia matiza nuestro argumento: el gobierno unificado no implica la aprobación en automático del presupuesto de egresos por parte del congreso; ni el gobierno dividido implica necesariamente la

⁶⁰ Los resultados de las votaciones para aprobar el presupuesto es otra variable que puede dar cuenta del grado de disciplina. Lamentablemente esta información no estuvo disponible para todo el periodo de estudio ni para todos los casos.

elaboración de enmiendas. Sin embargo, al momento de explicar la participación del congreso, observamos que bajo gobiernos divididos se hacen más modificaciones al proyecto de gasto del gobernador que bajo gobiernos unificados. Además, de manera exploratoria hallamos que la oposición del PRI es más propensa a las enmiendas, 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 analizar este fenómeno.

Lo anterior matiza la imagen de los congresos como un actor marginal y sin importancia. No minimizamos las deficiencias democráticas e institucionales 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 suscitan nuevas cuestiones. Por ejemplo, ¿qué factores explican las enmiendas bajo contextos de gobierno unificado? Podrían ser casos de indisciplina partidista; sin embargo, una mejor respuesta exige un mayor análisis. Lo mismo vale para los casos de gobiernos divididos en los que no se detectan enmiendas, aunque es posible que existan negociaciones entre el gobernador y el congreso que nuestro instrumento de medición no logra captar. En segundo lugar, queda pendiente estudiar los mecanismos que utiliza el congreso para incidir en la política de gasto (y en otras políticas). En términos formales, estos mecanismos son la comisión dictaminadora y el pleno. La información que utilizamos sólo proviene de la comisión dictaminadora, aunque desconocemos si en el pleno también se realizan enmiendas. Por último, es preciso reflexionar sobre los efectos que puede tener la participación del congreso en el diseño de la política de gasto: ¿significa una (peor/mejor) distribución de los recursos o sólo se beneficia a ciertas clientelas de los legisladores? ¿Es deseable o no su participación?

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, Alberto y Howard Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

- Andreß, Hans-Jürgen, Katrin Golsch y Alexander Schmidt, *Applied Panel Data Analysis for Economic and Social Surveys*, Berlín, Springer, 2013.
- Balkin, Robert, (coord.), *El poder legislativo estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York, 2004.
- Beer, Caroline, “Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, julio, 2001, pp. 421-440.
- Béjar, Luisa, “La (re)institucionalización del Poder Legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, vol. 63, 2001, pp. 99-133.
- , “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, pp. 619-647.
- Carpio, Enrique, “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*, México, Senado de la República-AMEP, 2010, pp. 227-251.
- Carpizo Riva Palacio, Carlos, “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.
- Casar, María Amparo, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, segundo semestre, 2008, pp. 221-270.
- , “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 2, segundo semestre, 2013, pp. 219-263.
- Chávez, Jorge y Fausto Hernández (coords.), *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012.
- CIDE-COMAIP, *Métrica de la transparencia 2010*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económica-Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, 2010.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins, “Divided Control of Fiscal Policy”, en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 155-175.
- , *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993.

- , *Setting Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- Cox, Gary y Samuel Kernell, “Conclusion”, en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 239-248.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive President”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468.
- Díaz, Martha y Darío Llamas, Darío, “Impacto de los gobiernos divididos en la gobernabilidad: el caso de la LIII Legislatura del Estado de México”, *Apuntes Electorales*, segunda época, núm. 8, 2000, pp. 85-184.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 2, segundo semestre, 1998, pp. 503-528.
- Díaz-Cayeros, Alberto, “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 2, segundo semestre, 2004, pp. 229-262.
- Flamand, Laura, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 495-522.
- García, Nancy, “Determinantes políticos en la aprobación presupuestal de Jalisco: 1997-2007”, *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 9, núm. 9, 2010, pp. 47-57.
- Gibson, Edward, “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”, *Desarrollo Económico*, vol. 47, núm. 186, julio-septiembre, 2007, pp. 163-191.
- Giraudy, Agustina, “Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective”, tesis de doctorado, Chapel Hill, University of North of Carolina, 2009.
- , *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*, Nueva York, Oxford University Press, 2015.
- Gutiérrez, Paola, “El poder de los gobernadores en México 2001-2012:

- límites institucionales y políticos a nivel subnacional”, tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 2013.
- Hernández, Rogelio, “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 1, enero-marzo, 2006, pp. 103-121.
- , *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.
- Kernell, Samuel, “Facing an Opposition Congress: The President’s Strategic Circumstance”, en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 87-112.
- Kiewiet, Roderick y Mathew McCubbins, “Congressional Appropriations and the Electoral Connection”, *The Journal of Politics*, vol. 478, núm. 1, febrero, 1985, pp. 59-82.
- , “Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 10, núm. 2, mayo, 1985, pp. 181-201.
- Langston, Joy, “Governors and ‘Their’ Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 35, núm. 2, mayo, 2010, pp. 235-258.
- Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 25-143.
- López, Cuauhtémoc, “Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el congreso de Baja California”, *Estudios Fronterizos*, julio-diciembre, año/vol. 3, núm. 006, UABC, 2002, pp. 63-88.
- López, Álvaro y Nicolás Loza, “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, núm. 3, 2003, pp. 49-84.
- Lujambio, Alonso, (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- McCubbins, Mathew, “Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits Under Divided Party Control”, en Gary Cox y Samuel Kernell, (Eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 113-152.
- Merino, Mauricio, “Nuevo federalismo, nuevo conflicto”, en Soledad

- Loeza y Jean-Francois Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. 14, México, El Colegio de México, 2010, pp. 487-529.
- Molinar, Juan, "Counting the Number of Parties: An Alternative Index", *American Political Science Review*, vol. 85, 1991, pp. 1383-1391.
- Morgenstern, Scott, "Explaining Legislative Politics in Latin America", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 413-445.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Nacif, Benito, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. 11, primer semestre, 2004, pp. 9-41.
- , "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. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 45-83.
- Nacif, Benito, Diego Hernández y Jorge Egren, "Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México", Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, 2007. Consultado en: http://www.ctainl.org.mx/revista_3/art/InformedeTransparenciaEntFedeMexico.pdf, [30 enero 2011].
- Patrón, Fernando y Rosa Pérez, "Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 5, núm. 9, enero-junio, 2012, pp. 7-38.
- Pérez, Moisés, "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", *Andamios*, vol. 5, núm. 10, abril, 2009, pp. 253-278.
- Puente, Khemvirg, "Democratización, Congreso y Gasto Público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994-2010", tesis de doctorado, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 2011.
- Reynoso, Diego, "Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo, 2010, pp.113-139.

- Ríos, Alejandra, "The Circuitous Path of Democracy: Legislative Control of the Bureaucracy in presidential regimes. The Case of México", tesis de doctorado, La Jolla, University of California San Diego, 2010.
- Ríos, Alejandra y Guillermo Cejudo, "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*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2010, pp. 115-203.
- Ríos, Alejandra y Juan Pardinás, "Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México", México, CIDE, documento de trabajo 219, 2008.
- Shugart, Matthew y Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 64-102.
- Shugart, Matthew y Scott Mainwaring, "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos para el debate", en Scott Mainwaring y Mathew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002 [1997], pp. 19-64.
- Sleman, Fanny, "El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo", tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 2014.
- Snyder, Richard, "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*, La Jolla, University of California San Diego, 1999, pp. 295-341.
- Sobarzo, Horacio, "Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas", *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, núm. 156, enero-marzo, 2009, pp. 11-28.
- Solt, Frederick, "Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, 2004, pp. 155-167.
- Sundquist, James, "Needed: A Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, 103, 1998, pp. 613-635.

- Ugalde, Luis Carlos, (coord.), *La negociación política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, EDIMPRO/SITESA, 2014.
- Valencia, Laura, “Poder Legislativo del estado de México: transformación e institucionalización”, en Gobierno del Estado de México (ed.), *El poder público del Estado de México. Estudios en torno al Poder Legislativo*, México, INAPEM, 2011, pp. 283-315.
- Weldon, Jeffrey, “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México: 1917-1937”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, 2002, pp. 265-292.
- , “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 377-410.