

El congreso y la política de gasto en Jalisco, 1990-2014¹

José Said Sánchez Martínez

El Colegio de México

jsmartinez@colmex.mx

Resumen

Los estudios sobre la política subnacional destacan el amplio poder de los gobernadores y la debilidad de los congresos locales, aspectos que persisten en la política de gasto. Sin embargo, consideramos que es preciso mostrar evidencia sobre la actividad de los congresos para tener una imagen más exacta de esta relación. Con base en el estudio de caso de Jalisco, los objetivos de esta investigación son: *a)* mostrar evidencia empírica sobre el ejercicio de la función presupuestaria; *b)* explorar si el estatus del gobierno afecta la conducta del congreso y su relación con el Ejecutivo y; *c)* conocer el impacto de las enmiendas sobre el contenido del presupuesto de egresos.

Palabras clave: congreso local; política de gasto; gobierno dividido/unificado; relación Ejecutivo-Legislativo.

Abstract

Congress and budget policy in Jalisco, 1990-2014

Subnational studies in Mexico have pointed out the huge power of governors and the weakness of local Congresses in the design of budget policy. However, it is important to provide more evidence on the Congresses's performance to attain a better understanding of this situation. Based on a case study of the Mexican state of Jalisco,

¹ Este artículo forma parte de la investigación de doctorado del autor, la cual analiza la función presupuestaria para todos los congresos estatales en el periodo 2000-2012.

the purposes of this paper are: *a)* to present empirical evidence on the exercise of budgetary functions; *b)* to explore whether the government status has an effect on the Congress behavior and its relationship with the Executive branch; and *c)* to establish the impact of ammendments on budget policies.

Key words: local congress; budget policy; unified/divided government; Executive-Legislative relationship.

Introducción

A pesar de que las constituciones estatales establecen un sistema de pesos y contrapesos entre los diversos poderes, las investigaciones sobre la política subnacional mexicana señalan que, en la práctica, existe un desequilibrio que favorece al gobernador. Esto se reproduce en el tema de la política de gasto: el gobernador cuenta con más facultades para lograr que sus preferencias prevalezcan; por su parte, el congreso es débil institucionalmente y carece de incentivos para llevar a cabo sus funciones. Se concluye que el Poder Legislativo subnacional es un actor con poca o nula importancia. Sin embargo, no se ha mostrado evidencia empírica sobre el ejercicio de la facultad presupuestaria del congreso. Con la finalidad de proporcionar un análisis más exacto de la relación Ejecutivo-Legislativo en la política de gasto, esta investigación tiene los siguientes objetivos: *a)* mostrar evidencia empírica sobre la función presupuestaria del congreso; *b)* explorar si el estatus del gobierno afecta la conducta de este órgano y su relación con el Ejecutivo y; *c)* conocer el impacto de las enmiendas sobre el contenido del presupuesto de egresos.

Para lograrlo, analizamos el congreso de Jalisco. Se trata de un estudio de tipo longitudinal (Gerring, 2007), en el que el caso funciona como su propio control, ya que se compara consigo mismo antes y después de la aparición de la variable independiente. En este trabajo, la variable en cuestión es el estatus del gobierno; es decir, si el gobierno cuenta o no con mayoría absoluta: gobierno unificado y gobierno dividido, respectivamente. Considerando algunas variables partidistas para los 31 congresos durante el periodo 2000-2012,² observamos que, en promedio: el partido en el gobierno ha contado con 46.6% de los escaños; y el número efectivo de partidos ha sido de 1.9 (índice de Molinar, 1991) y de 2.7 (índice de Laakso y Taagepera, 1979). Los valores para Jalisco se encuentran muy cerca de estos promedios (dentro de más/menos una desviación estándar): 48.2%, 1.9 y 2.5, respectivamente.

² Los datos se obtuvieron mediante solicitudes de acceso a la información pública a cada congreso.

vamente. Por lo tanto, el congreso jalisciense se puede considerar un caso típico a partir de estas variables (Gerring, 2007: 91). Es preciso decir que la selección también se basó en la disponibilidad de información sobre la aprobación del presupuesto para el periodo de análisis. En este sentido, las fuentes de información utilizadas son los dictámenes de la comisión de Hacienda, el *Diario de debates*, el *Periódico oficial del estado de Jalisco* y algunos periódicos locales.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección, mencionamos el debate sobre los gobiernos divididos, el argumento de este trabajo y establecemos dos hipótesis. En la segunda sección, describimos el marco normativo que rige la relación Ejecutivo-Legislativo en la fase de aprobación del presupuesto. En la tercera, exponemos la forma para estudiar las enmiendas; mostramos la evidencia y analizamos algunos de los presupuestos enmendados. Cerramos con la sección de conclusiones.

1. Los efectos del gobierno dividido

En términos generales, el tipo de relación Ejecutivo-Legislativo depende de aspectos formales (constitucionales) y partidistas (Shugart y Mainwaring, 2002 [1997]). Los primeros se refieren a las facultades que la Constitución otorga a cada rama; los segundos consisten en la capacidad del Ejecutivo para lograr la mayoría en el congreso o conseguir el apoyo de los legisladores, independientemente de la etiqueta partidista. Concentrándonos en el aspecto partidista, una parte del debate se ubica en determinar si el estatus del gobierno³ tiene un efecto sobre determinadas variables. En este sentido, los estudios se han enfocado en saber si los gobiernos divididos⁴ afectan aspectos como la productividad legislativa y la función de control del congreso. En el caso de Estados Unidos, de donde proviene la mayor parte de las investigaciones, son más los estudios que demuestran que el gobierno dividido sí tiene un efecto sobre la productividad legislativa (Binder, 1999; Coleman, 1999; Cox y McCubbins, 1991; Edwards, Barrett y Peake, 1997; Howell *et al.*, 2000; Kelly, 1993; McCubbins, 1991) que aquellos que muestran lo contrario (Mayhew, 1991).

En el caso mexicano, la llegada de los gobiernos divididos ha generado un importante cambio en la relación Ejecutivo-Legislativo, en las funciones

³ Concepto utilizado por Cheibub (2007: 68) para señalar si el gobierno tiene o no mayoría en el congreso.

⁴ Nos basamos en la definición de Lujambio (2002): escenario en el cual el partido del gobernador no cuenta con 50% más uno de los escaños.

del congreso y en su organización interna. Durante buena parte del régimen autoritario (1934-1997), el Poder Legislativo se caracterizó por no ejercer sus facultades constitucionales (Béjar, 2004; González, 1965; Nacif, 2004; 2010; Molinar y Weldon, 2009). Por ejemplo, en el ámbito de la legislación, las iniciativas del Ejecutivo (presentadas y aprobadas) fueron superiores a las del congreso. Algo similar ocurrió con la función presupuestaria:⁵ los proyectos de presupuesto de egresos del Ejecutivo a menudo fueron aprobados por la cámara de diputados sin modificaciones, principalmente entre 1974 y 1994 (Weldon, 2002b). Esta subordinación se explica porque existieron tres condiciones: el gobierno unificado, la disciplina partidista y el liderazgo del presidente frente a su partido (Weldon, 2002b; 2002c [1997]).

Posteriormente, con la mejora gradual de las reglas electorales,⁶ los partidos de oposición fueron 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). El aumento de la pluralidad política en la cámara de diputados provocó que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la mayoría calificada en 1988 y la mayoría absoluta en 1997, fecha en la que se inauguraron los gobiernos divididos. El cambio en el estatus del gobierno no tardó en mostrar sus consecuencias: el congreso rediseñó su organización interna (Béjar, 2001) y comenzó a ejercer su función legislativa (Béjar, 2012; Casar, 2013; 2008; Nacif, 2010; 2004). Desde entonces, las iniciativas del congreso (presentadas y aprobadas) han sido más numerosas que las del Ejecutivo. En el tema de la función presupuestaria, aunque la cámara de diputados ya había mostrado cierta actividad a mediados de la década de los ochenta (Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998), las enmiendas fueron de mayor magnitud a partir de 1997 (Alvarado, 2009; Carpio, 2010; Puente, 2011; Sour, 2006; Ugalde, 2014).

Pero, ¿qué sucede a nivel subnacional? La mayoría de los estudios considera que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es asimétrica, ya que los gobernadores tienen más poder tanto formal como informalmente (Alvarado, 1996; Gutiérrez, 2013; Hernández 2008; Langston, 2010; Merino, 2010; Pliego, 2012). En contraste, los congresos locales padecen una debilidad institucional y organizacional para incidir en la política pública (Balkin, 2004; Lujambio, 2004; Pérez, 2009; Puente, 2011). Esto se reproduce en la política presupuestal: el gobernador prevalece sobre el congreso (Gutiérrez

⁵ La función presupuestaria del Poder Legislativo es la facultad para aprobar el presupuesto de egresos, previo examen, análisis y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo (Nacif, 2005; Puente, 2011). En México, la cámara de diputados tiene la facultad exclusiva para aprobar el presupuesto de egresos de la Federación.

⁶ Al respecto, véase Méndez de Hoyos (2003), y Monsiváis (2009).

2013; Sleman y López, 2013; Sleman, 2014; 2012). Por ejemplo, Sleman (2014; 2012) considera que aspectos como la facultad exclusiva que tiene el Ejecutivo para elaborar el presupuesto, su poder de voto y la reconducción presupuestal explican el desequilibrio. En el caso de los congresos, el estudio de Puente (2011) concluye que son débiles institucional y organizacionalmente para incidir en el gasto. Entre las principales debilidades destacan el poco tiempo y el escaso apoyo técnico para analizar el presupuesto. Además, en el tema de la supervisión del gasto del Ejecutivo (control *ex post*), Ríos Cázares (2010a) muestra que los legisladores carecen de los recursos (económicos y técnicos) y de los incentivos para realizar esta función.

Dada esta asimetría, es preciso preguntarse si el estatus del gobierno afecta la conducta del congreso y su relación con el Ejecutivo. El argumento en que nos basamos proviene de la teoría del gobierno de partido (*party government*) (Sundquist, 1988) y de los modelos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo (Cox y McCubbins, 2001; Morgenstern, 2002; Shugart y Mainwaring, 2002 [1997]; Shugart y Haggard, 2001). Aparte de los aspectos constitucionales, se considera que el Ejecutivo puede influir con mayor contundencia en la elaboración de las políticas públicas bajo tres condiciones: *a)* su partido posee la mayoría en el congreso; *b)* hay altos grados de disciplina y; *c)* es reconocido como el líder de su partido. El mecanismo principal que facilita esto es el partido político, el cual funciona como un puente que conecta ambos poderes y genera una acción coordinada y homogénea (Sundquist, 1988). En este escenario, el congreso generalmente es un actor sin relevancia (como fue el caso mexicano durante el periodo no democrático) y aprueba en automático las propuestas del Ejecutivo. Las condiciones *b* y *c* han sido comprobadas en los estados mexicanos por otros estudios (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014).

En contraparte, cuando no se presentan estas condiciones, especialmente el gobierno unificado, se espera una relación distinta entre los poderes. En primer lugar, bajo escenarios de gobierno dividido, los partidos que controlan a cada poder tienen propósitos distintos: el Ejecutivo y el Legislativo quieren influir en el contenido del presupuesto de egresos para obtener una ganancia electoral futura (Kiewet y McCubbins, 1985). 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. El partido político del presidente tiene más obstáculos para coordinar la acción entre los poderes (Kernell, 1991), lo que implica negociar con la oposición y alejarse de su propuesta original de política pública. En suma, hay menos posibilidades de que el congreso sea un actor pasivo. No obstante, el gobernador cuenta con un recurso para frenar las enmiendas, el

veto: cuando los cambios afectan de manera importante sus preferencias, el gobernador recurre al voto para evitar que la oposición influya en el contenido de la política (Cox y Morgenstern, 2002).

A partir de lo anterior, formulamos dos hipótesis:

H1. Bajo gobierno dividido, el congreso tendrá una mayor participación en el diseño de la política de gasto *versus* los gobiernos unificados.

H2. Bajo gobierno dividido, el gobernador recurrirá al uso del voto para evitar que la oposición influya en el diseño de la política de gasto.

Reconocemos que ciertos aspectos de estas teorías no se pueden aplicar de manera mecánica al caso mexicano. Por ejemplo, la no reelección consecutiva (al menos hasta la reforma política promulgada en 2014) impide aplicar la idea básica de que los legisladores tienen en mente lograr la reelección (Mayhew, 1974). No obstante, 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), sí hay una conexión entre partido y elector. 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.⁷ Para lograr este objetivo, los partidos pueden usar varias estrategias. En el tema específico de la política de gasto, en términos teóricos, la estrategia más clara es influir en el presupuesto de egresos para favorecer no sólo a sus electores (Kiewet y McCubbins, 1985), sino también para obtener nuevos. En suma, los partidos en cada poder tienen incentivos para participar en el proceso presupuestario e influir en él.

2. La relación Ejecutivo-Legislativo en la política de gasto

En Jalisco, las normas que rigen la relación Ejecutivo-Legislativo en el tema presupuestario son la Constitución Política del Estado (CPEJ) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPGPJ). Como sucede a nivel federal, el gobernador tiene la facultad exclusiva para elaborar y presentar el proyecto del presupuesto de egresos, el cual debe entregar al congreso a más tardar el 1º de noviembre (art. 50, fracción II). Por su parte, el congreso tiene la facultad para “Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal” (art. 35, fracción IV). La LPGPJ establece que la aprobación del pre-

⁷ Para Downs (1957), el objetivo de los partidos políticos es ganar elecciones. Aunque consideramos esta idea básica, no hacemos uso de la totalidad de su teoría en este trabajo.

supuesto debe cumplir con los principios de “racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad y proporcionalidad” (Art. 46Bis). Una vez aprobado, se envía al Ejecutivo para su publicación y, en su caso, para realizar observaciones (veto) (art. 33, CPEJ). Aunque el voto se aplica sobre partes específicas del decreto, no se trata de un voto parcial, sino total. Para superarlo, se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso. El presupuesto se debe aprobar el 15 de diciembre (art. 45)⁸ y si para el día 31 no lo está, se aplicará el del año inmediato anterior junto con sus modificaciones (art. 46).⁹

Dentro del congreso, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (LOPLJ), la comisión de Hacienda y Presupuestos es la que se encarga de revisar, modificar y dictaminar el presupuesto (art. 89). En ella, la resolución sobre el proyecto del dictamen se decide por mayoría relativa; en caso de empate, su presidente tiene el voto de calidad (art. 65). Posteriormente, el dictamen se discute y, en su caso, modifica en el pleno con el voto de la mayoría simple de los diputados presentes (art. 160). Cuando se hacen propuestas de modificación, 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). En síntesis, dentro del congreso encontramos dos mecanismos formales de cambio: la comisión dictaminadora y el pleno.

Los estudios sobre la relación Ejecutivo y Legislativo, en este estado muestran los siguientes resultados. Puente (2011) aplicó el índice de poder presupuestario de la legislatura, el cual adquiere valores de 1 a 100: a mayor valor, mayor capacidad institucional y organizacional para influir en la política presupuestaria. En términos generales, muestra que todos los congresos estatales tienen poco margen para afectar el presupuesto. El valor que obtuvo Jalisco fue de 25, por debajo de la media de 30 (Puente, 2011: 249, 272), lo que indica debilidad para influir en el gasto. También se ha considerado que el arreglo institucional del estado genera un congreso débil, ya que este órgano sólo participa en la legislación mediante enmiendas (García, 2011: 58, 71). En contraparte, Ríos (2010b) considera que el congreso tiene la capacidad para influir en la toma de decisiones y ser un contrapeso al poder Ejecutivo; lamentablemente, este potencial se ve debilitado por la ausencia de legisladores profesionales y por la disciplina partidista. Por otro lado,

⁸ Antes de septiembre de 2007, no existía explícitamente una fecha límite de aprobación.

⁹ 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 LPGPJ. Este instrumento permite prorrogar o ampliar la vigencia del presupuesto del año anterior o dar fuerza temporal a una iniciativa presupuestal. Véase Sleman y López (2013).

Sleman midió el poder institucional de los gobernadores, el cual da cuenta de la capacidad para “dirigir, controlar y definir el destino de los recursos públicos que se distribuyen anualmente en el estado” (Sleman, 2014: 23). Los resultados destacan que los gobernadores pueden influir de manera considerable en el presupuesto. Sin embargo, en el caso de Jalisco, el Ejecutivo resultó el más débil de todos los estados (Sleman, 2014: 83). Estos hallazgos son contradictorios. ¿Qué sucede en la práctica?

3. Estatus del gobierno y la Función Presupuestaria Ejercida (FPE)

Jalisco experimentó su primera alternancia en 1995, cuando el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Alberto Cárdenas Jiménez, ganó las elecciones para gobernador. El partido logró mantenerse en el gobierno por dos períodos más con los gobernadores Francisco Ramírez Acuña (2001-2007) y Emilio González Márquez (2007-2013). Posteriormente, en las elecciones de 2012, el estado experimentó una segunda alternancia con la victoria del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Jorge Aristóteles Sandoval (2013-2019). Con relación al estatus del gobierno, el primer gobierno dividido surgió en 1998, en la LV Legislatura. En la siguiente (LVI), el partido del gobernador logró la mayoría absoluta; sin embargo, desde la LVII el gobierno dividido ha sido la norma.¹⁰ El porcentaje de escaños por partido político se puede apreciar en la gráfica 1.

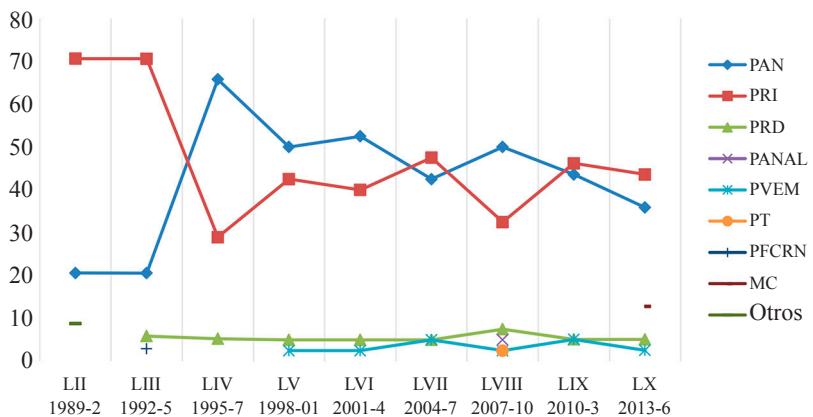
En la gráfica 2 se puede notar que la diferencia entre gobiernos divididos y unificados, a partir de 1998, es tenue; es decir, que no se aleja mucho del criterio de 50% más uno de los escaños. Por ejemplo, en algunos escenarios de gobiernos divididos (LV y LVIII Legislaturas), el partido del gobernador sólo necesitó un voto adicional para aprobar sus propuestas. En contraparte, el menor porcentaje que ha obtenido ha sido de 42.5%, durante la LVII Legislatura.

Antes de analizar si este cambio partidista afecta la función presupuestaria del congreso, es preciso recordar que, a diferencia del Presupuesto de Egresos de la Federación, los diputados locales tienen un menor margen para modificar los recursos del presupuesto estatal. La primera razón es que la mayor parte de sus ingresos provienen de las transferencias federales (Chávez y Hernández, 2012; Sobarzo, 2009). En la gráfica 3 mostramos

¹⁰ En lo que respecta al congreso local, su tamaño ha variado poco en los últimos 25 años: a inicios de los años noventa contó con 34 legisladores; a mediados de la misma década aumentó a 38; a finales de ese decenio y hasta el año 2010, contó con 40; y actualmente cuenta 39 integrantes.

Gráfica 1

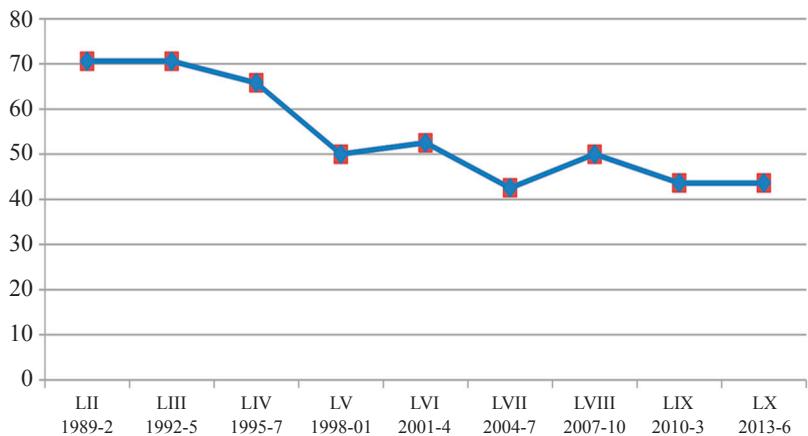
Porcentaje de escaños por partido político, 1989-2016



Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 2

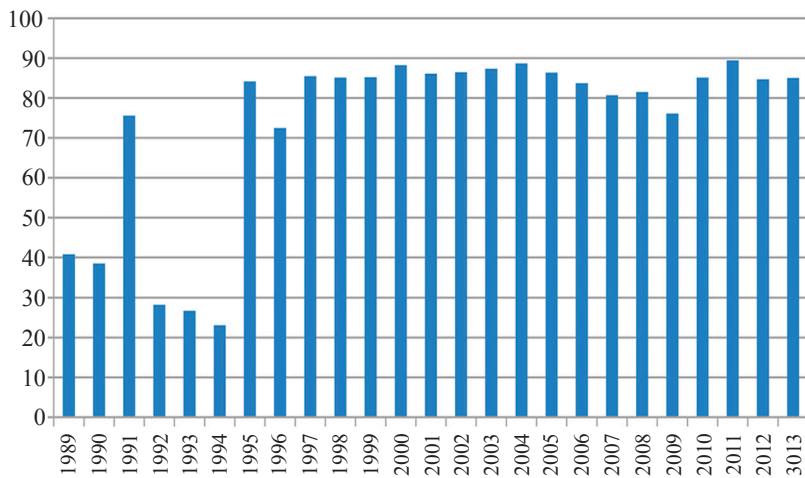
Porcentaje de escaños del partido del gobernador, 1989-2016



Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 3

Porcentaje de transferencias federales respecto de los ingresos estatales en Jalisco, 1989-2013



Fuente: elaboración propia con información del INEGI, Finanzas Públicas de los Estados y Municipios.

el porcentaje que representan estos recursos (exclusivamente las aportaciones y las participaciones) con respecto a los ingresos del estado.

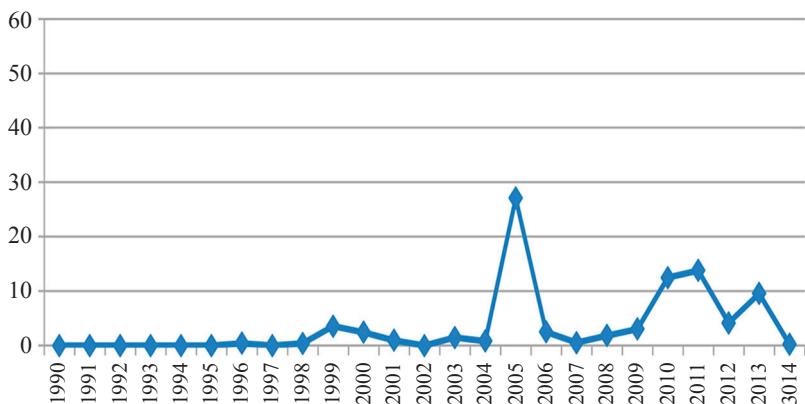
La segunda razón es que una parte de estas transferencias, las aportaciones, son recursos etiquetados: su destino ya está determinado desde la Federación y ni el Ejecutivo ni el congreso local lo pueden modificar. Por lo tanto, para obtener el porcentaje de modificaciones al presupuesto, es preciso descontar las aportaciones. Dadas las particularidades de los ingresos estatales, y por lo tanto de los egresos, el indicador utilizado para dar cuenta del ejercicio de la función presupuestaria se basa en la fórmula siguiente:

$$FPE = \frac{MF}{MT - A} * 100$$

Donde FPE es la función presupuestaria ejercida, expresada en términos porcentuales. El numerador MF, suma las enmiendas realizadas por la comisión y el pleno. El tipo de enmiendas que considera el numerador son

Gráfica 4

Función presupuestaria ejercida, 1990-2014



Fuente: elaboración propia con base en los dictámenes de la comisión de Hacienda y Presupuestos.

las siguientes: *a)* resignaciones, que consisten en cambios entre partidas sin afectar el presupuesto general; *b)* reducciones del presupuesto para mantener el equilibrio fiscal¹¹ y; *c)* aumentos del presupuesto.¹² El denominador *MT* es el presupuesto total de la iniciativa; y *A* representan las aportaciones recibidas por el estado: la diferencia obtenida son los recursos potencialmente modificables.

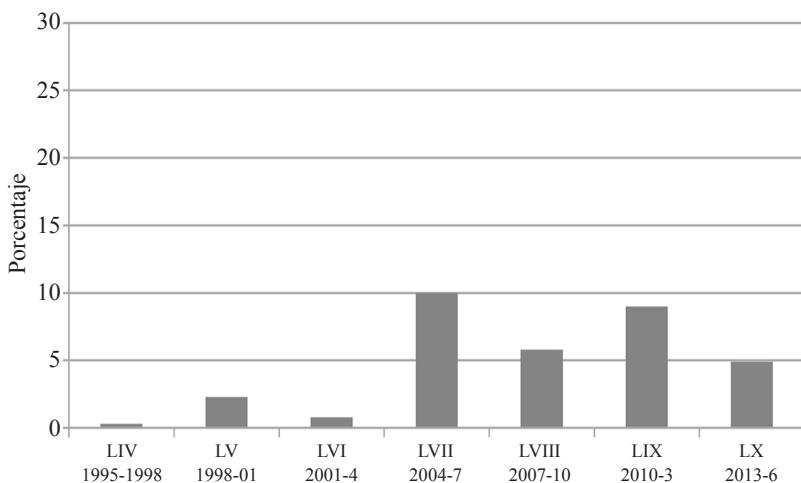
En la gráfica 4 mostramos los valores de la FPE para el periodo 1990-2014. Lo primero que queremos destacar con esta gráfica es el contraste entre el periodo de gobiernos unificados (hasta 1998) y el de gobiernos divididos (a partir de ese año). En el primero, la actividad del congreso es poca en la aprobación del presupuesto: hay cambios sólo en 1996 y 1998. La revisión de los debates en ese periodo muestra que los partidos de oposición trataron en diversas ocasiones de modificar el presupuesto; sin embargo, dada la mayoría del partido en el gobierno, no afectaron su contenido.

¹¹ Este caso se presenta cuando el gobernador envía un presupuesto mayor al establecido en la Ley de Ingresos y el congreso lo ajusta para mantenerlo en la misma cantidad. Por ejemplo, si en la Ley de Ingresos se establecieron \$1 000.00 y el gobernador presenta un presupuesto de gasto de \$1 200.00, el congreso baja esta cantidad a \$1 000.00

¹² Esto sucede cuando el congreso decide aumentar el cálculo de los ingresos en la Ley de Ingresos debido a la obtención de más recursos federales y además decide el destino de tales recursos. Cuando el congreso no interviene en estas designaciones no se considera como enmienda.

Gráfica 5

FPE promedio por legislatura



De los 19 años en que se detectan enmiendas, en nueve el presupuesto fue modificado sólo por la comisión dictaminadora; en tres lo fue sólo por el pleno; y en cinco fue enmendado por ambas instancias. En la gráfica 5 observamos los valores promedio de la FPE por Legislaturas para el periodo 1995-2014. En general, las enmiendas bajo los gobiernos unificados (LIV y LVI) son menores que bajo los gobiernos divididos. A partir de 2004 y hasta la actualidad, los gobiernos divididos han persistido y, con ellos, las enmiendas del congreso han sido constantes. El valor promedio de la FPE para los años fiscales de 1996 a 2014, es de 4.5%, con un mínimo de 0% (1997 y 2002) y un máximo de 27.1% (2005). 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. 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 enmiendas cercanas a 25% (OCDE, 2007). En suma, la magnitud de las modificaciones a nivel subnacional no se aleja de la existente a nivel nacional.

Cuadro 1

Niveles de análisis del presupuesto de egresos

<i>Nivel general (FPE)</i>	<i>Nivel 2</i>	<i>Nivel 3</i>
	Unidad presupuestaria A	Partida a1 Partida a2
Presupuesto de egresos	Unidad presupuestaria B	Partida b1 Partida b2
	Unidad Presupuestaria C	Partida c1 Partida c2

Sin embargo, ¿qué implicaciones tiene esta actividad para el contenido de la política de gasto? ¿Qué significan estos porcentajes? Con la finalidad de darle sentido a los valores de la FPE, en las secciones siguientes analizamos algunos de los presupuestos. Para ello, distinguimos entre unidades y partidas presupuestarias. De acuerdo con la LPGPJ, las unidades presupuestarias (UP) son “los poderes Legislativo y Judicial, los organismos públicos autónomos, así como las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que tengan asignación financiera directa” (art. 2). Por su parte, las partidas presupuestarias (PP) son el concepto concreto del gasto. Lo anterior quiere decir que cada UP se compone de una o varias PP, dependiendo del caso. El cuadro 1 muestra los niveles de análisis del presupuesto.

Los porcentajes de las enmiendas dependen del nivel de análisis. Por ejemplo, un valor de 1.5% de la FPE (nivel general) puede implicar reducciones de 10% para la UP “A” y de 20% para la “B” (nivel 2). Dentro de la UP “A”, la reducción de 10% puede implicar una reducción de 50% para la PP “a1” y de 5% para la “a2” (nivel 3). En la UP “B” (nivel 2) puede implicar una reducción de 100% para la PP “b1” y de 0% para las demás PP (nivel 3). En suma, el valor de la FPE adquiere sentido a medida que nos aproximamos a cuestiones más concretas como las PP. Este nivel sería el ideal para el análisis de las enmiendas; sin embargo, la disponibilidad de la información no es igual para todos los años. Por lo anterior, procedemos de la siguiente manera: obtenemos los porcentajes que las enmiendas representaron para cada UP y sólo mencionamos las PP que fueron afectadas. Cuando la información lo permita, mencionaremos los porcentajes al nivel de las PP. En ambos casos, los

porcentajes toman como referencia el presupuesto de la iniciativa del gobernador. En las secciones siguientes analizamos los presupuestos que están por debajo y por arriba del promedio de la FPE (5%), así como los que fueron vetados por el gobernador.

3.1 Legislaturas con baja actividad

Algunos de los presupuestos con niveles de enmiendas por debajo del promedio de la FPE son: 1996 (0.46%), 1998 (0.41%), 1999 (3.6%) y 2003 (1.5%). Los primeros dos se aprobaron en contextos de gobiernos unificados, durante la nueva administración panista. En este sentido, en el cuadro 2 observamos que las características partidistas del congreso son muy similares a las que existieron durante el último gobierno priista (1989-1995). Considerando el índice de Molinar (1991), el sistema de partidos estuvo dominado por un solo partido. Por su parte, el índice de Laakso y Taagepera (1979) muestra un

Cuadro 2

Características partidistas del congreso, 1990-1998

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

¹ Número efectivo de partidos, índice de Molinar.

² Número efectivo de partidos, índice de Laakso y Taagepera.

³ Porcentaje de escaños del partido del gobernador.

⁴ 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.

sistema que se aproxima al bipartidismo. La posición mayoritaria del partido del gobernador (PG) se reflejó en la integración de la comisión de Hacienda (PGCH). Como señala la teoría del gobierno de partido (*party government*) (Cox y McCubbins, 1993; 2005), el partido con la mayor cantidad de escaños garantiza su presencia mayoritaria en los órganos clave, en este caso, la comisión dictaminadora.

El presupuesto de 1996 se modificó en 0.46%. Una parte de las enmiendas se explica por un hecho excepcional: el terremoto que afectó al estado en 1995. El partido en el gobierno (PAN) decidió realizar los siguientes cambios: 1) eliminar la partida sobre juntas de mejoramiento moral, cívico y material, y destinar este recurso a la Procuraduría para Asuntos Indígenas; 2) desglosar \$20 millones de la partida Erogaciones Imprevistas (con \$115.7 millones) para el apoyo específico a los damnificados por el sismo del 9 de octubre y; 3) aumentar \$5 millones al Supremo Tribunal. El PRI también propuso crear un fondo de \$20 millones para la reconstrucción de los municipios que fueron afectados por el sismo (*Diario de los debates*, año I, tomo VII, núm. 69, 21-XII-1995: 249, 250). El presupuesto de 1998 se enmendó en 0.41%. La comisión decidió dar un monto adicional al Poder Judicial “para que esté en condiciones de dar cumplimiento a los objetivos que se ha fijado el Gobernador del Estado, en beneficio de la población en general” (Decreto 17074). La modificación en el pleno fue realizada por el PRI y consistió en un aumento de \$7 millones para el registro público de la propiedad. Dada la poca magnitud de estas enmiendas, no faltaron las críticas por parte de los demás partidos de oposición.

Después de 1998, la integración del congreso cambió de manera importante. En el cuadro 3 destacamos las características partidistas al interior del congreso a partir de ese año. El número efectivo de partidos de Molinar indica un sistema en el que predomina el bipartidismo. Algo similar ocurre con el índice de Laakso y Taagepera, aunque muestra un sistema que tiende al tripartidismo en períodos posteriores (LVIII y LX legislaturas). Es preciso destacar que en la LVII y la LIX legislaturas el PRI obtuvo un porcentaje de escaños mayor al del partido en el gobierno: 47.5% y 46.2%, respectivamente. En estas legislaturas la presencia del partido gobernante en la comisión dictaminadora disminuyó de manera considerable, obteniendo 14% y 25% de los asientos, respectivamente.

Los cambios para el presupuesto del año 2003 fueron de 1.48%. Del lado de los aumentos, los recursos se destinaron a las siguientes UP: Consejo Electoral del Estado (14.2%); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (13.4%); Salud (0.7%); Educación (0.1%); Desarrollo Rural (6.2%); y Desarrollo Urbano (3.7%). En cada UP se detalló el destino de los aumentos.

Cuadro 3

Características partidistas del congreso, 1999-2014

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

¹ Número efectivo de partidos, índice de Molinar.

² Número efectivo de partidos, índice de Laakso y Taagepera.

³ Porcentaje de escaños del partido del gobernador.

⁴ 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.

Por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Desarrollo Urbano, los recursos implicaron un aumento de 7000% de la pp Aportación para el Desarrollo de Infraestructura en los Municipios, cuyo presupuesto pasó de \$100 mil a \$7.1 millones. Otra partida beneficiada fue Infraestructura Deportiva, que no tenía recursos y se le destinaron \$4 millones. El aumento de la Secretaría de Desarrollo Rural benefició a la pp Alianza para el Campo (9.3%); a Ca-

minos Rurales (54%); y a los Proyectos Productivos Rurales (9.6%), entre otras. Las UP con reducciones fueron: Despacho del Gobernador (-1.87%); Secretaría de Finanzas (-6.5%); Promoción Económica (-4%); Administración (-32%); y Contraloría del Estado (-0.5%). En específico, se redujeron recursos relacionados con servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles y gastos extraordinarios.

3.2 Presupuestos con mayores enmiendas

Los presupuestos para 2005, 2010 y 2013 registran algunos de los mayores porcentajes de la FPE: 27.1%, 12.5% y el 9.6%, respectivamente. ¿Cuál fue el impacto de este tipo de actividad en el contenido del presupuesto? En los tres años, la mayor parte del porcentaje se explica por una reducción al monto total de la iniciativa del presupuesto. En este sentido, es preciso destacar que la LPGPJ establece en el artículo 27 que el “importe del presupuesto de Egresos, no deberá exceder de la estimación de los ingresos señalados para el ejercicio correspondiente por la Ley de Ingresos y de los excedentes que provengan del ejercicio inmediato anterior”. En 2005, del monto de la FPE, 94% se explica porque la comisión dictaminadora redujo la PP 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. En el caso de los aumentos, las UP beneficiadas fueron: Medio Ambiente (5.4%); Secretaría de Cultura (0.4%); Educación (0.3%); Desarrollo Rural (2.6%); Salud (0.1%); Poder Legislativo (15%); y Poder Judicial (5.6%). Del lado de las reducciones, se afectaron las siguientes UP: Secretaría de Finanzas (-9.8%); Desarrollo Rural (-1.5%); Administración (-13.3%); Deuda pública (-3.9%); Unidad de Dependencias Auxiliares (-36%); y Desarrollo Humano (-0.7%). En general, se recortaron recursos relacionados con el gasto corriente.

Mencionamos algunos detalles de estos cambios. Dentro de la UP de la Secretaría de Educación, las PP con aumentos fueron dos institutos tecnológicos que no tenían recursos; el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (15%) (construcción de preparatorias de la Universidad Autónoma de Guadalajara); y el Fondo de Retiro de los Maestros (8%). En el caso de la Secretaría de Desarrollo Rural, algunas PP 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%).

El presupuesto del año 2013 fue el primero aprobado durante la nueva administración priista. En la revisión, la comisión hizo enmiendas que representaron 9.57% de la FPE. El 69% de estos cambios se explican por las reducciones al monto total, ya que nuevamente el gobernador estableció una cantidad por arriba de lo establecido en la Ley de Ingresos. Lo anterior implicó reducir recursos a las siguientes UP: 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: 54). Los aumentos derivados de las reasignaciones se destinaron a las siguientes UP: Secretaría de Desarrollo Rural (7.1%); Turismo (26.9%); Desarrollo Humano (11.6%); Educación (1.1%); y Trabajo y Previsión Social (13%). Por otro lado, los recortes afectaron a UP como: Poder Legislativo (-6.5%); Poder Judicial (-5.3%); Secretaría de Desarrollo Urbano (-1%); Promoción Económica (-3.9%); Derechos Humanos (-7.4%); Seguridad Pública (-4.5%); y de Cultura (-7.5%), entre otras.

A pesar de la magnitud de estos cambios en términos de la FPE, no hubo un escenario de confrontación entre el gobernador y la oposición en el congreso. Al contrario, los dictámenes y los debates en el pleno expresan negociaciones y acuerdos entre las diversas fuerzas partidistas, incluido el partido del gobernador.¹³ Lo contrario sucedió con otros presupuestos enmendados en menor magnitud, algunos de los cuales fueron vetados por el gobernador. En la siguiente sección abordamos estos casos.

3.3 Los vetos al presupuesto de egresos

El veto es el principal poder reactivo en manos del Ejecutivo para mantener el *statu quo* y frenar a la oposición (Kernell, 1991; Shugart y Mainwaring, 2002 [1997]). También se considera como un indicador de la independencia política del Legislativo frente al Ejecutivo (Weldon, 2002a). En suma, su uso indica que ambos poderes tienen puntos de vista muy distintos sobre un mismo tema. Aunque los gobiernos divididos en Jalisco no han generado de manera constante presupuestos vetados, los vetos se han aplicado exclusi-

¹³ Por cuestiones de espacio no exponemos estos comentarios; sin embargo, el lector interesado puede consultar los respectivos diarios de debates.

vamente bajo este escenario (2001, 2006, 2008 y 2011).¹⁴ En esta sección exponemos algunos de ellos. La intención es destacar el cambio en la relación del congreso frente al Ejecutivo en contextos de gobiernos divididos.

El presupuesto de 2001 fue vetado por el gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001). Durante el proceso de dictaminación, la comisión modificó el proyecto en 0.98% de la FPE. Por el lado de los aumentos, los recursos se destinaron a la Secretaría de Educación (0.5%); Desarrollo Rural (5.6%); y Promoción Económica (1.3%), entre otras. Las reducciones afectaron varias UP, entre las que se encontraron las siguientes: Poder Legislativo (-1.47%); Secretaría de Finanzas (-7.7%); Desarrollo Urbano (-7.9%); y Unidad de Dependencias Auxiliares (-4.8%). En la mayoría de ellas, los rubros específicos estuvieron relacionados con el gasto corriente.

El congreso aprobó el presupuesto modificado el 22 de diciembre y lo envió al gobernador. Previamente, ante la intención del congreso por reasignar \$500 millones de pesos para destinarlos al sector educativo, el gobernador señaló que este movimiento implicaría “dejar de hacer obras públicas que son indispensables para la Entidad” (*El Informador*, 22-XII-2000). También criticó el aumento de \$150 millones al presupuesto, ya que los diputados no especificaron de dónde se obtendrían los recursos (*El Informador*, 28-XII-2000). Después del análisis, el gobernador expresó: “Que no me vengan estos [diputados] a estar jodiendo con querer más de lo que entra” (*El Informador*, 9-I-2001). Lo anterior llevó al Ejecutivo a vetar el presupuesto. El 10 de enero, las comisiones de Hacienda y Presupuestos, y Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, concluyeron que era imposible aprobar o rechazar el veto, ya que el Ejecutivo envió las observaciones después de la fecha límite para aprobar el presupuesto (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)

Finalmente, las negociaciones continuaron durante el mes de enero y dieron como resultado un acuerdo entre ambos poderes. Éste consistió en

¹⁴ En temas diferentes al presupuesto, entre 1998 y 2009, los gobernadores han recurrido al voto en 26 ocasiones. Véase Arellano (2011).

tomar como punto de partida el presupuesto del año anterior, la aprobación de una ampliación por \$1 784 millones y la incorporación de las reasignaciones propuestas por los diversos grupos parlamentarios (*El Informador*, 11-I-2001).¹⁵ Algunas de las reducciones propuestas por el congreso se mantuvieron: honorarios, gastos de publicidad, servicios de electricidad, fondo de retiro, gastos de difusión, etcétera.

En la segunda administración panista, el gobernador Francisco Ramírez Acuña (2001-2006) vetó el presupuesto para el año 2006. Los cambios realizados por la comisión dictaminadora representaron 2.52% de la FPE. Los aumentos beneficiaron a las UP como el Poder Legislativo (20%); Comisión Estatal de Derechos Humanos (11.7%); Instituto Electoral (26.7%); y poder Judicial (12%). Las PP que recibieron los recursos fueron la Universidad de Guadalajara (2.3%); Hospital Civil (0.7%); Instituto de Salud Mental (13.9%); Instituto de la Artesanía Jalisciense (16.1%); e Infraestructura Productiva Rural (2%), entre otras. Además, la comisión añadió un artículo transitorio para obligar al titular del 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 \$225.7 millones (Decreto 21211: 37). Las reducciones afectaron a la mayoría de las secretarías, específicamente su gasto corriente.

El 30 de diciembre, únicamente con la presencia de los partidos de oposición,¹⁶ el congreso aprobó este proyecto de gasto y lo envió al Ejecutivo (*El Informador*, 31-XII-2005). La comisión dictaminadora explicó que diversas partidas de gasto no estaban justificadas. Los aumentos que hizo este órgano tuvieron como finalidad “solventar aquellas necesidades esenciales que reclama la sociedad como una situación imposible, a efecto de mejorar sustantivamente el servicio que brinda el Gobierno del Estado a la ciudadanía” (Decreto 21211: 48). Las modificaciones no fueron aceptadas por el gobernador, quien envío sus observaciones el 6 de enero. Entre otras cosas, el gobernador 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: 639)

¹⁵ Se aprobaron algunas reasignaciones entre los legisladores de las cuatro fracciones parlamentarias, por un monto de 266 millones 400 mil pesos (*El Informador*, 11-I-2001).

¹⁶ En esta Legislatura el partido en el gobierno tuvo 42.5% de los escaños.

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 expresó que la facultad del congreso para aprobar el presupuesto “no tiene un peso absoluto, esto es, no otorga una facultad absoluta de modificar total o parcialmente el presupuesto [...] el Ejecutivo es el único facultado para presentar modificaciones” (Decreto 21211: 639, 640). Ante esta posición, el congreso recalcó 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: 639, 640)

Ninguno de los dos poderes estuvo dispuesto a ceder en sus preferencias. Además, los diputados del partido en el gobierno consideraron ilegal la sesión en la que se aprobó el documento. En respuesta, la oposición interpuso una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), señalando que el gobernador no tenía facultades para aplicar el veto (*El Informador*, 20 y 28-I-2006). En su fallo, la SCJN dio la razón al Ejecutivo. El presupuesto no se aprobó hasta el 8 de noviembre de 2006. Finalmente, las reasignaciones que en un principio fueron de \$318 millones, se redujeron a \$96 millones (*El Informador*, 9-XI-2006).

Los últimos casos en 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 2011. 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: 465). En consecuencia, reasignó recursos por la cantidad de \$3 912 millones, lo que representó 13.8% de la FPE. De este monto, 26% se explica por la decisión del congreso de aumentar los ingresos establecidos en la Ley de Ingresos, lo que en consecuencia permitió aumentar el gasto (Decreto 23469: 223).

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 Movi-

lidad” (Decreto 23469: 465). Hubo reducciones a programas y proyectos que, según la comisión, no representaron 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: 466). Por último, en el contenido del presupuesto la comisión encontró inconsistencias por un monto cercano a los \$80 millones. El dictamen fue aprobado por el pleno el 15 de diciembre y enviado al Ejecutivo el día 16, quien regresó sus observaciones (veto) el día 20. Los diputados de oposición consideraron como desafortunado el veto del gobernador (*El Informador*, 20-XII-2010). No se lograron negociaciones 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).

La aplicación del veto al presupuesto por parte del gobernador durante los gobiernos divididos permite sustentar la hipótesis 2. Sin embargo, es preciso realizar un análisis más detallado para explicar por qué, bajo contextos de gobiernos divididos, algunos presupuestos son vetados y otros no. Vemos que la magnitud de los cambios no explica esta decisión, ya que los presupuestos con más enmiendas en términos de la FPE no son necesariamente vetados. Un análisis profundo de los temas enmendados y de las negociaciones entre los partidos podría arrojar luz al respecto.

5. Conclusiones

Como señalamos, la mayoría de los estudios sobre la política subnacional argumenta que en la relación Ejecutivo-Legislativo existe un desbalance de poder que favorece al primer actor. En esta investigación hemos observado que lo anterior no necesariamente se reproduce en la política de gasto. Sin negar el aporte de otros estudios al tema, hemos ofrecido evidencia empírica sobre el ejercicio de la función presupuestaria de los congresos locales. Para lograrlo, analizamos los presupuestos de egresos para el periodo 1990-2014 y generamos instrumentos para medir las enmiendas realizadas por el congreso.

El estudio del caso de Jalisco muestra que el congreso está participando en la política de gasto. En primer lugar, utilizando la FPE, existe un claro contraste a partir de la llegada de los gobiernos divididos en 1998 y la etapa anterior: el congreso tiene mayor actividad con gobiernos divididos que con gobiernos unificados. Esto permite sostener nuestra primera hipótesis. Además, le da sustento a la idea de que cada poder tiene preferencias de gasto distintas que busca materializar en el contenido del presupuesto de egresos.

Además, el nivel de enmiendas es similar al que han realizado los congresos nacionales de México y de otros países de América Latina.

En segundo lugar, el análisis de las enmiendas a nivel de las UP y al nivel de las PP da sentido a los valores obtenidos mediante el indicador FPE. Para algunos observadores, las enmiendas respecto del presupuesto total pueden considerarse como mínimas. Sin embargo, cuando observamos su distribución entre los componentes del presupuesto surge la idea contraria. Las enmiendas a este nivel representan desde algunos puntos porcentuales hasta más de 40% del presupuesto inicial. Lo que queremos subrayar es que determinar si las enmiendas son importantes o no es una cuestión que depende del nivel de análisis. Otro punto destacable son los temas modificados. En términos generales, el congreso ha estado disminuyendo de manera constante recursos al gasto corriente de las dependencias del gobierno. Por el lado de los aumentos, las UP que de manera constante reciben recursos son las relacionadas con educación, justicia, desarrollo rural, desarrollo urbano, salud y desarrollo humano. En el caso de las PP, los aumentos se han destinado a temas como la Universidad Autónoma de Guadalajara, municipios, infraestructura en diversas áreas, campo y zonas rurales. Los legisladores se enfocan en los temas que son visibles frente al electorado, lo cual puede ser explicado por el incentivo electoral que tiene su respectivo partido político.

En relación con la segunda hipótesis, vemos que la relación Ejecutivo-Legislativo ha cambiado con los gobiernos divididos: los cuatro vetos han sucedido bajo este contexto político. La confrontación nos habla de un congreso que no sólo está revisando de manera detallada el proyecto del gobernador, sino que también busca imprimir su sello en la política de gasto. Es posible que al hacerlo haya afectado las preferencias del gobernador. Sin embargo, el tema requiere un análisis más extenso para poder explicar con contundencia el uso del veto bajo gobiernos divididos. La pregunta es: ¿qué condiciones favorecen su aplicación?

Aunque la evidencia y el análisis mostrado pueden dar una imagen más exacta en la relación Ejecutivo-Legislativo, también dejan pendientes varias cuestiones. Una de ellas es si la etiqueta del principal partido de oposición incide en el tipo de enmiendas, por ejemplo: ¿los temas afectados son diferentes cuando el PRI es la oposición que cuando es el PAN? Si bien en este trabajo mencionamos algunos de los temas enmendados, no analizamos si éstos varían en función del principal partido en la oposición debido a la disponibilidad y detalle de la información. Por último, ¿las enmiendas se pueden interpretar como una representación de los diversos intereses sociales sobre el presupuesto? ¿O en realidad se trata de una particularización de la política de gasto que beneficia sólo a ciertos grupos organizados?

Recibido: junio de 2015

Revisado: septiembre de 2015

Correspondencia: Calle cerrada Justo Sierra núm. 3/Santa María Coatlán/Teotihuacán/Estado de México/C.P. 55830/correo electrónico: jsmartinez@colmex.mx

Bibliografía

- Alvarado, Arturo (2009), “El Congreso mexicano”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: las instituciones*, México, Océano, pp. 119-161.
- Alvarado, Arturo (1996), “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, pp. 39-71.
- Arellano, Alberto (2011), “El veto en Jalisco (1998-2009)”, *Estudios Jaliscienses*, núm. 86, noviembre, pp. 45-57.
- Balkin, Robert (2004), “Introducción”, en R. Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York, pp. 5-11.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.
- Béjar, Luisa (2012), “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 619-647.
- Béjar, Luisa (2004), *El poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, Gernika.
- Béjar, Luisa (2001), “La (re)institucionalización del Poder Legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, núm. 3, pp. 99-133.
- Binder, Sarah (1999), “The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96”, *The American Political Science Review*, vol. 93, núm. 3, septiembre, pp. 519-533.
- 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*, México, Senado de la República-AMEP, pp. 227-251.
- Casar, Amparo (2013), “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y Gobierno*, vol. XX, núm. 2, segundo semestre, pp. 219-263.
- Casar, Amparo (2008), “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y Gobierno*, vol. XV, núm. 2, segundo semestre, pp. 221-270.
- 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, pp. 45-73.
- Chávez, Jorge y Fausto Hernández (coords.) (2012), *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

- Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Coleman, John (1999), “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness”, *The American Political Science Review*, vol. 93, núm. 4, diciembre, pp. 821-835.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (2005), *Setting Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (2001), “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1993), *Legislative Leviathan. Party Government in The House*, University of California, Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1991), “Divided control of Fiscal Policy”, en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, pp.155-175.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2002), “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive President”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 446-468.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (1998), “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre, pp. 503-528.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- Edwards, George, Andrew Barrett y Jeffrey Peake (1997), “The Legislative Impact of Divided Government”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 2, abril, pp. 545-563.
- García, Nancy (2011), “Presupuesto y equilibrio fiscal en Jalisco: 1997-2007”, *Estudios Jaliscienses*, núm. 86, noviembre, pp. 58-71.
- Gerring, John (2007), *Case Study Research. Principles and Practices*, Nueva York, Cambridge University Press.
- González, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Era.
- Gutiérrez, Paola (2013), *El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional*, México, Flacso, tesis de doctorado.
- Hernández, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Reimann (2000), “Divided Government and the Productivity of Congress, 1945-1994”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXV, núm. 2, mayo, pp. 285-312.
- Kelly, Sean (1993), “Divided We Govern? A Reassessment”, *Polity*, vol. 25, núm. 3, verano, pp. 475-484.

- Kernell, Samuel (1991), "Facing an Opposition Congress: the President's Strategic Circumstance", en Gary Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, pp. 87-112.
- Kiewiet, Roderick y Mathew McCubbins (1985), "Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 10, núm. 2, mayo, pp. 181-201.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979), "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, abril, pp. 3-27.
- Langston, Joy (2010), "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, núm. 2, mayo, pp. 235-258.
- Linz, Juan (1998), "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, pp. 25-143.
- Lujambio, Alonso (2004), "Los congresos locales: la precaria institucionalidad", en Robert Balkin (coord.), *El poder Legislativo estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York, pp. 169-187.
- 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*, México, CIDE y Taurus, pp. 319-348.
- Lujambio, Alonso y Horacio Vives (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Mayhew, David (1991), *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press.
- Mayhew, David (1974), *Congress. The Electoral Connection*, 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*, Boulder, Westview Press, pp. 113-153.
- Méndez de Hoyos, Irma (2003), "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, primer semestre, pp. 139-182.
- Merino, Mauricio (2010), "Nuevo federalismo, nuevo conflicto", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México, vol. XIV*, México, El Colegio de México, pp. 487-529.
- Molinar, Juan (1991), "Counting the Number of Parties: An Alternative Index", *The American Political Science Review*, vol. 85, núm. 4, diciembre, pp. 1383-1391.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (2009), *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados. 1917-1964*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Monsiváis, Alejandro (2009), *Disputar los votos, concertar las reglas: las políticas de la legislación electoral en México*, México, Instituto Mora.
- Morgenstern, Scott (2002), "Explaining Legislative Politics in Latin America", en

- Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 413-445.
- 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. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 45-83.
- Nacif, Benito (2005), *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra.
- Nacif, Benito (2004), “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre, pp. 9-41.
- (OCDE) 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”, Santiago, Seminario Regional de Política Fiscal.
- 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*, vol. 5, núm. 10, abril, pp. 253-278.
- Pliego Moreno, Iván (2012), “El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política”, en Gustavo Meixueiro Nájera, *Desarrollo regional y agenda legislativa*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, pp. 195-228.
- Puente, Khemvирг (2011), *Democratización, Congreso y gasto público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994-2010*, México, El Colegio de México, tesis de doctorado.
- Ríos, Alejandra (2010a), *The Circuitous Path of Democracy: Legislative Control of the Bureaucracy in Presidential Regimes. The Case of Mexico*, San Diego, University of California, tesis de doctorado.
- Ríos, Alejandra (2010b), “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*, México, Universidad de Guadalajara y PNUD, pp. 337-381.
- Shugart, Matthew y Scott Mainwaring (2002) [1997], “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos para el debate”, en S. Mainwaring y M. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 19-64.
- Shugart, Matthew y Stephan Haggard (2001), “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 64-102.
- Sleman, Fanny (2014), *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo*, México, Flacso, tesis de doctorado.
- Sleman, Fanny (2012), “El poder presupuestal de los gobernadores en México”, *Revista de Investigación Scientia Educere*, núm. 2, año 1, pp. 1-9.

- Sleman, Fanny y Álvaro López (2013), “Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México”, *Gestión y Estrategia*, núm. 3, enero/junio, pp. 81-93.
- Soobarzo, Horacio (2009), “Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, núm. 156, enero-marzo, pp. 11-28.
- Sour, Laura (2006), *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*, Cuadernos de Trabajo, México, CIDE.
- Sundquist, James (1988), “Needed: a Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States”, *Political Science Quarterly*, núm. 103, pp. 613-635.
- Ugalde, Carlos (coord.) (2014), *La negociación política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, EDIMPRO/SITESA.
- 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*, México, Taurus y CIDE, pp. 265-292.
- Weldon, Jeffrey (2002b), “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*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 377-410.
- Weldon, Jeffrey (2002c) [1997], “Las fuentes políticas del presidencialismo”, en S. Mainwaring y M. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175-211.

Periódicos citados

El Informador

Documentos citados

- Constitución política del estado libre y soberano de Jalisco*
Diario de los debates
Dictámenes de la comisión de hacienda y presupuestos (en decretos)
Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público del estado de Jalisco
Periódico oficial del estado de Jalisco

Acerca del autor

José Said Sánchez Martínez es maestro en sociología política por el Instituto Mora. Actualmente es candidato a doctor en ciencia social por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (2012-2016). Sus áreas de interés son estudios legislativos, relación Ejecutivo-Legislativo y teorías de la democratización. Ha publicado “El poder del tesoro por parte de los congresos locales: hacia nuevas prácticas”, *Estudios*, 111, vol. XII, invierno, 2014, pp. 83-108; así como “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014”, *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 32, 2014, pp. 115-142.