

# El Congreso y el presupuesto de egresos en el Estado de México (1986-2014)

## *Congress and budget policy in Estado de Mexico, 1986-2014*

José Said Sánchez Martínez\*

### Resumen

La mayor parte de los estudios sobre la política subnacional considera que los congresos estatales son un actor marginal, aspecto que se reproduce en el tema de la política de gasto. Sin embargo, es preciso ofrecer evidencia para tener una mejor idea sobre el desempeño de los congresos. En este sentido, a partir del estudio de caso del Estado de México, los objetivos de esta investigación son: a) mostrar evidencia empírica sobre el ejercicio de la función presupuestaria; b) contrastar si el estatus del gobierno afecta la conducta del congreso, y c) conocer las características de las enmiendas sobre el presupuesto de egresos.

**Palabras clave:** Congreso estatal, presupuesto de egresos, estatus de gobierno, comisiones, gobierno dividido.

### Abstract

Subnational studies have pointed out the huge power of the governors and the weakness of the congresses on the budget policy design. Nevertheless, it is necessary to provide evidence about the congress's performance. Drawing on the Estado de Mexico's congress, the purposes of this paper are: a) to show evidence about the budget power performance; b) to compare whether the government status has an effect on the congress behavior; and c) to know the amendment's impact on the budget policy.

**Key words:** local congress, budget policy, government status, committees, divided government.

### Introducción

**A**lgunos estudios sobre las democracias en América Latina han detectado diversas fallas en su funcionamiento tanto a nivel nacional como subnacional. En el primero, se destacan los siguientes problemas: presidentes sin contrapesos, débil Estado de Derecho, deficiencias en la rendición de cuentas horizontal, poderes legislativos marginales, y ciudadanía de baja intensidad (Mainwaring y Welna, 2003; O' Donnell, 1996, 2004, 2010).

*Recibido:* 7 de octubre, 2017. *Aceptado:* 2 de agosto, 2017.

\* Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México, México. Líneas de investigación: Relación Estado-Democracia, Relación Ejecutivo-Legislativo, Instituciones y política subnacional, Proceso presupuestario subnacional. Correo electrónico: [jsmartinez@colmex.mx](mailto:jsmartinez@colmex.mx)

Sin embargo, otras investigaciones han matizado esta visión. Por ejemplo, en lo que respecta a la relación Ejecutivo-Legislativo, aunque ambos poderes se encuentran en un juego bilateral de veto en el que el presidente es un actor activo y el Congreso uno reactivo (Cox y Morgenstern, 2002), el carácter reactivo de este órgano no le ha impedido incidir en la política pública y ejercer sus diversas funciones (Cheibub, 2007; García, 2009; Negretto, 2002; Morgenstern y Nacif, 2002; Pérez-Liñán, 2009; Shugart y Mainwaring, 2002 [1997]; Shugart y Haggard, 2001).

En el segundo nivel, se ha demostrado que no todos los regímenes políticos subnacionales cumplen con los requisitos de un régimen democrático. Dentro de un mismo país conviven entidades subnacionales con diferentes grados de democracia, incluso algunas más cercanas al autoritarismo que a la democracia (Gervasoni, 2011a, 2011b; Gibson, 2007; Giraudy, 2015). Además, aspectos como la descentralización administrativa y las políticas de liberalización del mercado han aumentado el poder de los ejecutivos para incidir tanto en la política local como en la nacional (Cheibub, Figuereido y Limongi, 2002; Gutiérrez, 2013; Hernández, 2006; Langston, 2010; Mainwaring y Samuels, 1999; Merino, 2010; Pliego, 2012; Snyder, 1999). En suma, hay una concentración de poder que favorece al Ejecutivo subnacional.

En lo que respecta al caso mexicano, se ha destacado que los gobernadores cuentan con recursos formales e informales que les permiten estar por encima de los otros poderes, especialmente del Poder Legislativo (Gutiérrez, 2013; Hernández, 2008; Ríos, 2009). Se subraya que los gobernadores cuentan con mayor poder en su relación con el Ejecutivo federal (Hernández, 2008; Zuckerman, 2004, 2013) y con los poderes subnacionales (Alvarado, 1996; Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014). Aspectos como el aumento de las transferencias federales a los estados en las últimas décadas, el incremento de la deuda estatal, la débil aplicación de la ley sobre los casos de corrupción o el abuso de autoridad, entre otros, hacen ver a los gobernadores como actores sin límites de acción. En contraste, los estudios sobre los congresos estatales concluyen que éstos son débiles, tanto en términos institucionales como en términos políticos (Balkin, 2004; Lujambio, 2004; Pérez, 2009; Puente, 2011), lo cual tiene como consecuencia que el ejercicio de sus facultades, cuando sucede, tenga un impacto mínimo sobre las políticas. Las investigaciones también resaltan la relación asimétrica entre el Ejecutivo y el Legislativo en el tema de la política de gasto (García, 2011; Sleman, 2012, 2014; Gutiérrez, 2013). Este fenómeno no resultaría extraño si en todos los estados cada gobernador contara con mayorías absolutas o si persistieran las deficiencias electorales anteriores a la reforma federal de 1996. Sin embargo, desde 1989, los congresos subnacionales se han integrado por una

mayor pluralidad partidista. Para el año 2015, los gobernadores no contaron con la mayoría absoluta en sus respectivos congresos en poco más de la mitad de los estados. Entonces, si la relación partidista entre el Ejecutivo y el Legislativo ha cambiado en los últimos 25 años, ¿por qué el ejercicio de sus facultades no es similar al que sucede a nivel federal? ¿No ha servido de nada el cambio político a nivel subnacional? ¿Es el Congreso un actor marginal, como señalan los medios y una parte de la academia?

Con la finalidad de dar respuesta a tales cuestiones, en esta investigación nos enfocamos en el papel que los congresos estatales han desempeñado en la política de gasto. Hemos decidido enfocarnos en esta política porque, en primer lugar, los congresos tienen la facultad no sólo para aprobar, sino también para enmendar el presupuesto de egresos elaborado por el gobernador y, de esta forma, pueden determinar el destino de los recursos. En segundo lugar, porque no sólo se trata de una cuestión técnica, sino también política. En el proceso, los partidos políticos tratan de influir en el contenido del presupuesto para obtener un beneficio electoral: el partido en el gobierno busca ser reelecto por varios periodos más; los partidos de oposición en el congreso desean obtener más escaños y, en el mejor de los casos, ganar la gubernatura. Mediante el estudio de caso del Estado de México, los objetivos de nuestra investigación son:

- a) Mostrar evidencia empírica sobre el ejercicio de la función presupuestaria para el periodo 1986-2014.
- b) Contrastar si el estatus del gobierno afecta la conducta del Congreso durante la aprobación del presupuesto.
- c) Conocer las características de las enmiendas sobre el contenido del presupuesto de egresos.

Las fuentes de información que utilizamos son los dictámenes de las comisiones respectivas, los diarios de debates y la gaceta de gobierno. El documento se estructura de la siguiente manera. En la primera sección exponemos la teoría y los estudios más importantes sobre los gobiernos divididos. Posteriormente, describimos brevemente las facultades formales del Congreso para aprobar el presupuesto de egresos. En la tercera sección, analizamos cómo la llegada del gobierno dividido afectó la conducta del Congreso. También nos enfocamos en dar cuenta del impacto que tienen las enmiendas sobre el contenido del presupuesto. En la cuarta sección analizamos una forma particular de enmiendas que el Congreso mexiquense ha aplicado al presupuesto.

## Efecto potencial del gobierno dividido y estudios previos

Las investigaciones sobre el papel de las legislaturas en la elaboración de la política pública han desarrollado tres tipos de estudios: a) los que se enfocan en la relación Ejecutivo-Legislativo; b) los que analizan a los partidos políticos y la estructura de la legislatura; y c) aquellos que analizan los procesos en la hechura de la política pública (Morgenstern, 2002).

Dentro de los estudios de la relación Ejecutivo-Legislativo, encontramos un subgénero que se encarga de analizar y explicar los efectos del *estatus del gobierno*,<sup>1</sup> especialmente del gobierno dividido. El concepto se puede definir de dos formas (Elgie, 2001): la primera es una definición aritmética, por ejemplo, el escenario en el cual el Ejecutivo no cuenta con el 50% más uno de los escaños (Colomer, 2007; Lujambio, 1996); la segunda, es una definición que se deriva de cierto tipo de conducta. En este sentido, se considera que el gobierno dividido tiene los siguientes efectos: el conflicto institucional, la generación de políticas por medio de las negociaciones y la activación del sistema de pesos y contrapesos (Beer, 2001; Cox y Kernell, 1991; Mainwaring y Shugart, 2002 [1997]).<sup>2</sup>

El modelo del gobierno de partido (*party government*) considera al partido político como un instrumento de unión que permite generar una acción coordinada y homogénea entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo que podría generar un gobierno efectivo. Además de conectar a los poderes separados constitucionalmente, también permite la coordinación de la política estatal y federal (Cox y Kernell, 1991). Para que lo anterior ocurra, es necesario que el partido en el gobierno tenga la mayoría de escaños, que el presidente sea reconocido como el líder del partido y que existan altos grados de disciplina (Sundquist, 1988). Bajo tales condiciones, el presidente es quien determina las acciones del Congreso y logra obtener apoyo para sus políticas: él es el *policy maker*.<sup>3</sup> El costo de no actuar de manera coordinada cuando existe un gobierno unificado, permitiendo los desacuerdos entre ambas ramas, podría materializarse en la derrota en el siguiente proceso electoral (Kernell, 1991).

<sup>1</sup> El concepto de estatus del gobierno hace referencia al tipo de mayoría que tiene el Ejecutivo en el Congreso: mayoría absoluta (gobierno unificado) o sin ella (gobierno dividido) (Cheibub, 2007).

<sup>2</sup> Aunque Mainwaring y Shugart se enfocan principalmente en el número efectivo de partidos, tal variable está correlacionada negativamente con el porcentaje de escaños del partido del Ejecutivo.

<sup>3</sup> Esta visión positiva del gobierno unificado fue generada a mediados de la década de los cincuenta del siglo xx. Véanse Sunquist (1988) y Binder (2003).

Sin embargo, cuando ambas ramas se encuentran en manos de partidos diferentes, los efectos establecidos por el modelo del gobierno de partido son distintos. Bajo un gobierno dividido, el partido político del presidente tiene más obstáculos para coordinar la acción entre los poderes, ya que las preferencias partidistas son las que dominan su relación (Kernell, 1991). Por lo tanto, a la división de poderes y al sistema de pesos y contrapesos que existe en términos formales, se añade la separación de propósitos (división partidista). Además, debido a la legitimidad democrática dual (Linz, 1998), derivada del hecho de que ambos poderes son electos mediante el voto popular, es más probable que bajo gobiernos divididos cada uno se proclame como el verdadero representante de la voluntad popular, lo que, en ciertos casos, podría generar parálisis política (Sundquist, 1988). En este sentido, la competencia partidista puede llevar a una guerra de ofertas de políticas entre el Congreso y el Ejecutivo. Incluso, la oposición partidista puede encontrar beneficios electorales al frustrar las preferencias del Ejecutivo (Kernell, 1991). Sin embargo, ante esta idea negativa de los efectos del gobierno dividido, también se ha señalado que en el sistema de pesos y contrapesos pueden activarse, específicamente, las funciones de control del Congreso frente al Ejecutivo (Beer, 2000; 2001). En otras palabras, los “frenos y contrapesos son neutralizados de forma considerable si el presidente y una mayoría *disciplinada* del mismo partido tienen un control unificado sobre el gobierno” (cursivas en original, Mainwaring y Shugart, 2002 [1997]: 257).

Sin embargo, ¿qué muestran los estudios previos? ¿En verdad, el estatus del gobierno (dividido o unificado) tiene un efecto sobre la relación Ejecutivo-Legislativo y, específicamente, sobre la conducta del Legislativo? En el 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, 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 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: los proyectos del presupuesto de egresos del Ejecutivo a menudo fueron aprobados por la Cámara de Diputados sin modificaciones, principalmente entre 1974 y

1994 (Weldon, 2002). Esta subordinación se explica porque existieron tres condiciones: el gobierno unificado, la disciplina partidista y el liderazgo del presidente frente a su partido (Weldon, 2002 [1997], 2002).

Posteriormente, con la mejora gradual de las reglas electorales, los partidos de la 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, 2008, 2013; Nacif, 2004, 2010). Desde entonces, el número de iniciativas del Congreso (presentadas y aprobadas) ha sido mayor a las del Ejecutivo. En el tema de la función presupuestaria, aunque la Cámara de Diputados ya había mostrado cierta actividad en la década de los ochenta (Díaz y Magaloni, 1998), las enmiendas al presupuesto de egresos fueron de mayor magnitud a partir de 1997 (Alvarado, 2009; Carpio, 2010; Puente, 2011; Sour, 2006; Ugalde, 2014).

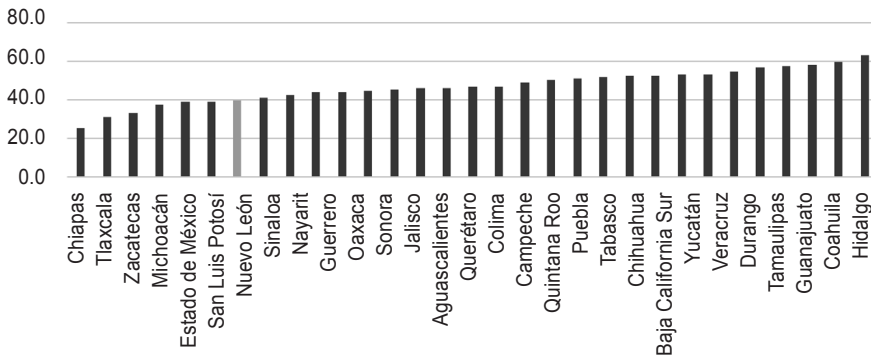
¿Qué es lo que sucede a nivel subnacional? La mayoría de los estudios considera que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es asimétrica, ya que los gobernadores tienen más poder, tanto formal como informalmente (Alvarado, 1996; Gutiérrez, 2013; Hernández 2008; Langston, 2010; Merino, 2010; Pliego, 2012). En contraste, los congresos locales padecen de 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 es quien prevalece sobre el Congreso (Gutiérrez 2013; Sleman y López, 2013; Sleman, 2012, 2014). Por ejemplo, Sleman (2012, 2014) considera que aspectos como la facultad exclusiva que tiene el Ejecutivo para elaborar el presupuesto, su poder de veto y la reconducción presupuestal, explican tal desequilibrio. En el caso de los congresos, el estudio de Puente (2011) concluye que éstos 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. Sin negar el aporte de estas investigaciones, sus conclusiones se derivan principalmente de un análisis formal del Congreso y no del ejercicio de sus facultades. En el tema de la aprobación del presupuesto, no se sabe con exactitud si el Congreso incide en el contenido y, si lo hace, cómo lo hace.

Con la finalidad de complementar tales análisis, en este artículo realizamos un estudio de caso del Estado de México. Un estudio de este tipo consiste, como el nombre lo indica, en un análisis intenso de un caso (o más) con la finalidad de arrojar luz sobre un conjunto más amplio de casos (Gerring, 2007: 20). Además, permite observar en la caja de la causalidad para identificar los factores intermediarios que conectan la causa con el efecto esperado. Realizaremos un estudio de tipo *comparativo longitudinal*. Lo anterior quiere decir que el caso se estudia a lo largo del tiempo, antes y después del fenómeno de interés (el estatus en el gobierno): el mismo caso sirve como su propio control, ya que otras variables permanecen más o menos constantes a lo largo del tiempo (Gerring, 2007: 152).

Como el lector sabe, el Estado de México es una de las entidades que no ha experimentado la alternancia en el gobierno. Los últimos tres gobernadores del Estado de México han sido Arturo Montiel Rojas (1999-2005), Enrique Peña Nieto (2005-2011) y Eruviel Ávila Villegas (2011-2017). Otros estados que se encuentran en la misma situación para 2016 son: Campeche (2016-2022), Coahuila (2011-2017), Colima (2016-2022), Durango (2010-2016), Hidalgo (2010-2016), Quintana Roo (2011-2016) y Tamaulipas (2011-2016).<sup>4</sup> Entre los años 2000 y 2015, el promedio de escaños que ha logrado el partido en el gobierno en todos los estados ha sido de 47.3%. En lo que respecta al Estado de México, en el mismo periodo, el promedio ha sido de 39.8%. En la Gráfica 1 se observa la ubicación del Estado de México. A pesar de estar por debajo del promedio, se encuentra dentro de una desviación estándar, que equivale a 8.7. Además, entre el periodo 1986-2014, este caso ha oscilado entre gobiernos unificados y divididos, es decir, la variable independiente ha cambiado de manera constante. En este sentido, al seleccionar el caso por la variable independiente (estatus del gobierno), se reduce el riesgo del sesgo de selección (Geddes, 2003; King, Keohane y Verba, 1994). Sin embargo, no hay que perder de vista que algunos de los puntos débiles que a menudo padecen los estudios de caso es la poca validez externa y la escasa representatividad. En este sentido, se requieren más estudios para determinar si los hallazgos de esta investigación se pueden generalizar.

<sup>4</sup> De estos estados, en las elecciones estatales de junio de 2016 el PRI perdió las gubernaturas de Durango, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

**GRÁFICA 1**  
**Escaños promedio del partido en el gobierno, 2000-2015**



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

La hipótesis de nuestra investigación consiste en que cuando el estatus es de gobierno dividido, el Congreso ejercerá su facultad presupuestaria, lo que se reflejará en la elaboración de enmiendas al presupuesto de egresos. El gobernador deseará que su iniciativa de gasto sea aprobada sin cambios; por su parte, el Congreso, específicamente la oposición, buscará imprimir su sello en el presupuesto. Lo contrario sucederá bajo gobiernos unificados, en donde la disciplina partidista y el liderazgo del gobernador frente a su partido garantizarán la aprobación en automático y sin modificaciones. Además de esta hipótesis, daremos cuenta de la magnitud y de las características de las enmiendas.

Reconocemos que ciertos aspectos de las teorías señaladas 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 sólo tienen en mente 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.<sup>5</sup> Para lograr este objetivo, los partidos pueden emplear varias estrategias. En el tema específico de la política de gasto, en términos teóricos, la estrategia más clara es influir en

<sup>5</sup> Para Downs (1957), el objetivo de los partidos políticos es ganar elecciones.



el presupuesto de egresos para favorecer no sólo a sus electores (Kiewet y McCubbins, 1985), sino también para obtener nuevos votos. En suma, los partidos en cada poder tienen incentivos suficientes para participar en el proceso presupuestario e influir en él.

### **La relación formal Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto en el Estado de México**

La relación Ejecutivo-Legislativo en la fase de diseño y aprobación del presupuesto de egresos se rige por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPEM) y por el Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEM). Como sucede a nivel federal, el Ejecutivo tiene la facultad exclusiva para elaborar el proyecto del presupuesto de egresos, el cual debe enviar al Congreso a más tardar el 21 de noviembre (artículo 77, XIX, CPEM; artículo 302, CFEM). Por su parte, el Congreso tiene la facultad para “expedir” el presupuesto de egresos, cuya fecha límite es el 15 de diciembre o, en caso de que inicie el periodo del Ejecutivo Federal, el 31 de diciembre (artículo 61, XXX, CPEM). Si para el 31 de diciembre el presupuesto no ha sido aprobado, se aplicará, hasta el 31 de enero, el presupuesto del año inmediato anterior. En el caso límite, si para esta fecha aún no se aprueba, se votará en el Pleno la iniciativa enviada por el Ejecutivo (artículo 61, XXX, CPEM). Es preciso decir que esta medida, denominada *reconducción presupuestal*,<sup>6</sup> fue establecida en agosto del año 2010; anteriormente había incertidumbre en caso de que no se aprobara el presupuesto el 31 de diciembre.<sup>7</sup> Por otro lado, el Ejecutivo tiene la facultad para vetar el presupuesto, el cual puede ser superado con el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes de la Legislatura (artículo 59, CPEM).

Al interior del Poder Legislativo, una vez que el gobernador ha enviado la iniciativa de gasto, hay dos comisiones que se encargan de su estudio y análisis (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México [LOPLM], artículo 72.):<sup>8</sup> Planeación y Gasto Público; y Finanzas Públicas (artículo 13A, Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México [RPLM]). Al interior de cada comisión, las decisiones se toman por mayoría de votos; en caso de empate, su presidente tiene el voto de calidad (artículo 70, LOPLM). Una vez cumplido lo anterior, el dictamen de las comisiones se presenta a la asam-

<sup>6</sup> Véase Fanny Sleman y Álvaro López (2013).

<sup>7</sup> Este instrumento fue una iniciativa del entonces gobernador Enrique Peña Nieto (*Gaceta de Gobierno*, Decreto número 127, 31 de agosto de 2010).

<sup>8</sup> Las comisiones se integran al menos con nueve diputados. Cada comisión cuenta con un presidente, un secretario y un prosecretario. Artículo 70, LOPLM.

blea para su discusión y votación. El artículo 90 del RPLM establece que el dictamen se somete a una discusión en lo general y, posteriormente, a una en lo particular.<sup>9</sup> Las propuestas de modificación se someten a votación para determinar si se admiten o no (artículo 95, RPLM). Las decisiones se toman por mayoría de votos de los presentes (artículo 88, LOPLM).<sup>10</sup> En resumen, en términos formales, tanto las comisiones dictaminadoras como el Pleno, pueden incidir en el contenido del presupuesto de egresos.

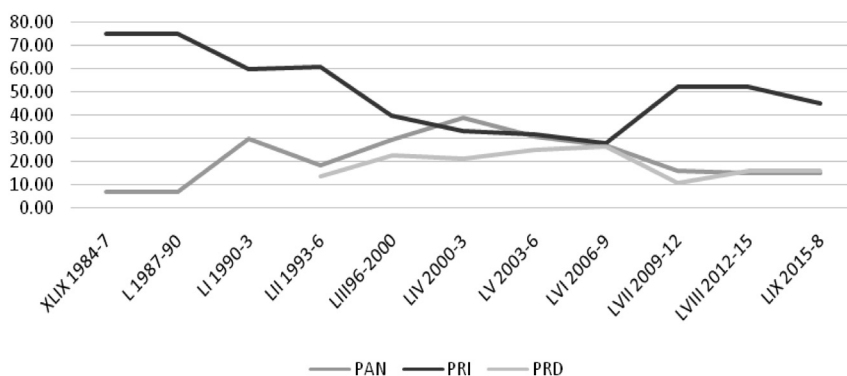
### **La pluralidad partidista en el congreso y función presupuestaria ejercida (FPE)**

El fenómeno del gobierno dividido en el Estado de México surgió en la LIII Legislatura (1996-2000). Como se observa en la Gráfica 2, previamente el partido del gobernador había contado con amplias mayorías. El periodo de gobierno dividido inicia en 1996 y termina hasta 2009, pasando por diversas administraciones, entre ellas las de Arturo Montiel (1999-2005) y Enrique Peña Nieto (2005-2011). En este lapso, el PRI obtuvo en promedio el 33.3% de los escaños. Sin embargo, el gobierno unificado regresó en las LVII (2009-2012) y LVIII (2012-2015) Legislaturas, que corresponden a la segunda y primera mitad de los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Eruviel Ávila, respectivamente. En ambas, el PRI logró el 52% de los escaños. Después de este lapso, nuevamente el gobierno dividido haría su aparición, en la LIX Legislatura, en la que el PRI obtuvo el 45.3%. ¿Qué impacto han tenido estos cambios del estatus del gobierno sobre la conducta del Congreso en materia de aprobación del presupuesto de egresos?

<sup>9</sup> "Artículo 92. Cuando un proyecto de ley o decreto fuere aprobado en lo general y no hubiese discusión en lo particular, se tendrá por aprobado, sin necesidad de someterlo a nueva votación, previa declaratoria del presidente" (RPLM).

<sup>10</sup> Es importante mencionar que para que la Legislatura pueda sesionar, se requiere por lo menos la mitad más uno de sus miembros (artículo 49, RPLM).

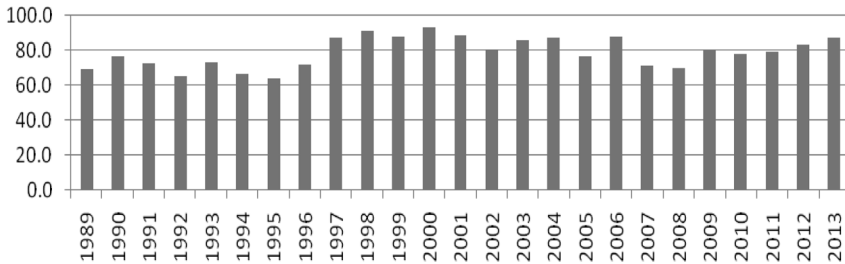
**GRÁFICA 2**  
**Porcentaje de escaños: pan, pri y prd, 1984-2018**



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

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). Para dar cuenta de su ejercicio, es preciso considerar ciertas particularidades de los ingresos estatales. Por ejemplo, una parte importante de ellos proviene de las transferencias federales. En la Gráfica 3 se expone el porcentaje que éstas representan (aportaciones y participaciones) respecto a los ingresos del Estado de México. En promedio, para el periodo 1989-2013, las transferencias han representado el 79%. Debido a que las aportaciones son recursos etiquetados desde la Federación, es decir, no se pueden modificar por el Congreso ni por el gobierno estatal, es preciso descontarlas del monto total del presupuesto. Aunque el Congreso tiene la facultad para enmendar el presupuesto, aproximadamente la mitad del mismo no se puede modificar; por lo tanto, los recursos potencialmente modificables son menores.

**GRÁFICA 3**  
**Porcentaje de transferencias federales respecto a los ingresos estatales,**  
**Estado de México: 1989-2014**



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

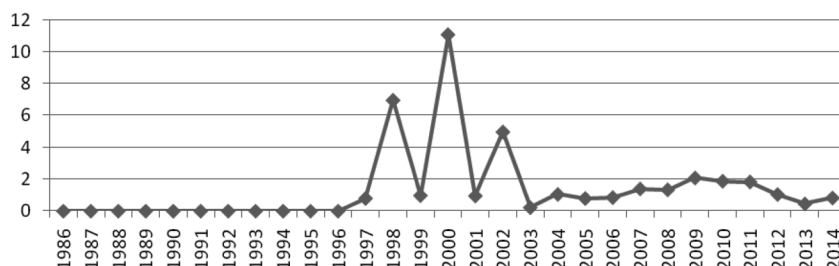
Con la finalidad de registrar la actividad tanto de la comisión dictaminadora y del Pleno, utilizamos la siguiente fórmula denominada Función Presupuestaria Ejercida (FPE):

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

En donde el numerador (*MM*) no sólo considera las modificaciones realizadas por la comisión dictaminadora, sino también las realizadas durante la discusión en el *Pleno*. Las enmiendas que se consideran son las reasignaciones; se trata de cambios que consisten en la reducción de recursos en ciertas áreas para ser destinados a otras, lo cual generalmente no afecta el monto total del presupuesto. El denominador *MT* es el presupuesto total de la iniciativa; y *A* representa las aportaciones recibidas por el Estado: la diferencia obtenida son los recursos potencialmente modificables. A partir de ellos se obtiene el porcentaje que representa *MM*.

En la Gráfica 4 observamos los valores de la FPE (%) para el periodo 1986-2014. Lo primero que destaca es el contraste entre el periodo de gobierno unificado (hasta 1996) y el de gobiernos divididos (1997-2009). De los 11 presupuestos aprobados bajo el periodo de gobiernos unificados (1986-1996), ninguno fue modificado. Sin embargo, desde el primer presupuesto aprobado bajo gobierno dividido (1997), el Congreso comenzó a realizar enmiendas. Incluso bajo el último periodo de gobiernos unificados (2010-2014), el Congreso siguió realizando modificaciones. De los presupuestos enmendados, el porcentaje mínimo registrado fue de 0.22% (2003); mientras que el máximo fue de 11% (2000); el promedio para los 18 años fiscales en los que se registró actividad de la FPE es de 2.2%. Además de los cambios efectuados por las comisiones, en los presupuestos de 2001, 2002 y 2005 se añadieron más enmiendas durante la discusión en el pleno.

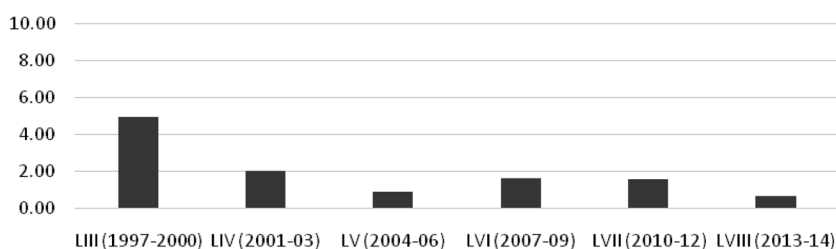
**GRÁFICA 4**  
**Valores de la pfe, 1986-2014**



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

En la Gráfica 5 se exponen los valores promedio de la FPE por Legislatura a partir del primer gobierno dividido. Destaca que la primera Legislatura (LIII) es la que más modificaciones ha realizado al presupuesto de egresos (4.9%), le siguen la LIV (2%) y la LVI (1.6%). Esta evidencia muestra que el Congreso está ejerciendo su facultad presupuestaria de manera constante. Sin embargo, debido a la magnitud de las enmiendas, las preguntas que surgen son: ¿qué implicaciones tienen tales enmiendas para el presupuesto?, ¿las modificaciones son importantes o sólo confirman la marginalidad del Congreso?

**GRÁFICA 5**  
**FPE promedio por Legislatura**



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

Con la finalidad de ofrecer respuestas, en esta sección también analizamos cómo se distribuyen las enmiendas en el presupuesto de egresos. Para ello, procederemos de la siguiente forma. Obtenemos el porcentaje que las enmiendas representaron en cada programa o partida presupuestal respecto

al presupuesto establecido en la *iniciativa* del gobernador. Debido a la disponibilidad y al detalle de la información, estimamos de manera indirecta el presupuesto *inicial* para cada programa/partida: consultamos el presupuesto establecido en la *Gaceta del Gobierno* y restamos/sumamos el monto de la enmienda. Por ejemplo, si una enmienda representó una reducción de 1,000 pesos para la partida X y si su presupuesto publicado en el periódico oficial indica 10,000 pesos, entonces sumamos la enmienda a esta cantidad, lo que da como resultado 11,000 pesos (que sería la cantidad estimada inicial). Sobre esta cantidad (denominador) obtenemos el porcentaje de las enmiendas. Cuando se trata de etiquetación de recursos, sólo mencionamos el porcentaje que representa respecto al presupuesto aprobado de la partida o programa. Este procedimiento nos permite conocer cómo se distribuyen los cambios en términos de la FPE entre las diversas partidas y el impacto que tienen sobre ellas. Por cuestiones de espacio sólo analizaremos algunos presupuestos.

Los presupuestos con mayores enmiendas corresponden a los años de 1998 (6.9%), 2000 (11.1%) y 2002 (4.9%). Los primeros dos fueron aprobados por la LIII Legislatura; el último lo fue por la LIV. Para el presupuesto del año 2002, las comisiones consideraron “procedente reorientar la asignación originalmente prevista para el pago de la deuda flotante por 520 millones 231 millones 049 pesos”, para ser destinados a otros rubros. El tema Coordinación General de Enlace Institucional obtuvo el mayor aumento con respecto a su presupuesto inicial: 102.3%; le siguió el pago del servicio de la deuda y el Instituto Mexiquense de la Mujer, con 15.9% y 8.7%, respectivamente. Los rubros con menores aumentos fueron el Poder Legislativo, con 6.9%; y la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, con 4.4%. Además, se redujeron “los montos asignados al Programa de Protección al Ambiente” y se incrementaron en “el programa de Agua y Saneamiento en la cantidad de 1 mil 229 millones 649 mil 600 pesos”. También hubo cambios en el contenido de diversos artículos “para tener una mayor precisión en el texto del citado Decreto y atendiendo puntualmente las recomendaciones de las diferentes fracciones parlamentarias y por acuerdo de los integrantes de las comisiones unidas” (DD, tomo VI, núm. 75, 28-XII-2001: 126).

Sumado a lo anterior, las comisiones buscaron continuar con la racionalización del gasto público, debido a la limitada capacidad financiera del Estado “para atender el conjunto de las necesidades sociales; abatir inequidades y rezagos que aún acusan importantes segmentos de la población” (DD, tomo VI, núm. 75, 28-XII-2001: 30). En el Pleno se cambiaron los montos máximos relacionados con las adjudicaciones directas, ya que el documento del presupuesto “parece que dejar a discreción de los titulares de las dependencias un margen tan amplio de adjudicación directa, [que] no ayuda a transparentar

el uso de los recursos públicos” (DD, tomo VI, núm. 75, 28-XII-2001: 505). Se adicionó un artículo transitorio para establecer que:

En caso de que el proceso electoral para la renovación de ayuntamientos y Legislatura Local inicie en el año 2002, el Ejecutivo del Estado proveerá lo necesario para dotar de recursos suficientes al Instituto Electoral del Estado de México (DD, tomo VI, no. 75, 28-XII-2001: 507).

En el presupuesto del año 2005, los cambios fueron de 0.8% de la FPE. Las reducciones realizadas tuvieron como finalidad intensificar las políticas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal para

dar cumplimiento a la obligación de hacer más eficiente la aplicación del gasto público, cumpliendo los objetivos establecidos en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005* con los recursos mínimos indispensables, sin demeritar la calidad de los servicios que se prestan (DD, tomo X, sesión no. 77, 15-XII-2004: 253).

Los aumentos beneficiaron al Instituto de Transparencia del Estado de México, con 79.5%; Secretaría de Turismo, con 77.9%; Secretaría de Desarrollo Agropecuario, 21.2%; Procuraduría General de Justicia, 3.5%; y Secretaría de Comunicaciones, 1.1%. Además, dentro de los programas de asistencia social y apoyos a la educación, “el Ejecutivo del Estado, por mandato de la Legislatura local” destinaría recursos hasta por 40 millones de pesos a acciones como útiles escolares, atención a la problemática de la madre soltera y al mejoramiento de las condiciones de vida para los adultos mayores. Por último, se acordó “la creación de un programa especial destinado a acrecentar la disponibilidad de recursos presupuestales que satisfagan en mejor medida la demanda de infraestructura social” (DD, tomo X, sesión no. 77, 15-XII-2004: 254).

El primer presupuesto dictaminado por la LVII Legislatura, 2010, fue enmendado en 1.89% de la FPE. Lo anterior se materializó en la creación del Fondo para la Atención de Desastres y Siniestros Ambientales, al cual se le destinaron 75 millones de pesos. También, con el acuerdo de todas las fracciones parlamentarias, se destinaron 97.6 millones de pesos a la Universidad Autónoma del Estado de México, lo que equivalió a un aumento del 8% respecto de su presupuesto inicial, en los que se incluyeron recursos para la ampliación y equipamiento de la unidad académica del municipio de Tenancingo. Asimismo, para fortalecer la capacidad de los municipios en la construcción de obras, se incremento en 300 millones de pesos el presupuesto al Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios, es decir, un aumento de 21.4%. Los

recursos adicionales para el Fondo de Previsiones Salariales representaron un aumento de 29.5% (DD, tomo IV, no. 17, 14-XII-2009: 97). También se establecieron medidas para fortalecer la transparencia y austeridad en el ejercicio del gasto público, aspectos reflejados en los artículos quinto, sexto, séptimo, décimo segundo y décimo cuarto. En adición a lo anterior:

se atendieron propuestas y observaciones hechas por los diputados integrantes de las Comisiones Legislativas dictaminadoras, incorporando en los artículos transitorios del decreto diversas precisiones a la normatividad vigente respecto a la obligación del Titular del Poder Ejecutivo [...] de igual manera, se establecen fechas específicas para publicar las reglas de operación del “Fondo para la Atención de Desastres y Siniestros Ambientales”, y el “Fondo de Reservas” para los municipios, así como lineamientos y reglas para la transición al presupuesto basado en resultados (DD, tomo IV, no. 17, 14-XII-2009: 97).

En la primera parte de la administración de Eruviel Ávila (2012-2018), su partido logró el 52% de los escaños, circunstancia que no limitó los cambios en el presupuesto. En el año 2014, las enmiendas fueron de 0.83% de la FPE. Una parte de los cambios consistió en la etiquetación de recursos. En este sentido, se establecieron 383 millones de pesos para el Fondo General de Pago del Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (ISRTP), lo que equivalió al 21.6% de su presupuesto original; 20 millones de pesos para la creación de centros de tratamiento y prevención de adicciones (2%); 20 millones para la creación de refugios para víctimas de trata de personas (1.1%), entre otros temas. Además, con la finalidad de “ajustarse a la política de austeridad y contención del gasto”, se redujo el presupuesto a la UAEM (-3.8%) y al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (-3.4%), entre otros (*Gaceta de Gobierno*, núm. 104, 2-XII-2013: 159).

### **Creación de políticas dentro del presupuesto**

Además de las enmiendas expuestas en el apartado anterior, la participación del Congreso en la aprobación del presupuesto se ha materializado en la creación de programas específicos. Aunque la *Constitución Política del Estado de México* no señala de manera explícita la facultad del Congreso para crear programas dentro del presupuesto, ello no ha sido obstáculo para que suceda. En este sentido, en la LV Legislatura (2003-2006) se creó el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM), durante la aprobación del presupuesto para el año 2005. En este sentido:



se acordó, por consenso de las fuerzas políticas representadas en este Congreso, la creación de un programa especial destinado a acrecentar la disponibilidad de recursos presupuestales que satisfagan en mejor medida la demanda de infraestructura social. Por lo que se crea el “Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios” (PAGIM), dentro del capítulo 6000 de Inversión Pública (DD, tomo X, sesión no. 77, 15-XII-2004: 254).

En la discusión en el Pleno, los diputados se congratularon por la creación de este programa. Al respecto, el diputado Moisés Alcalde Virgen (PAN) mencionó:

hemos hecho de un programa, que me parece histórico. Un programa [que] no existe en ningún otro Estado [...] que ha sido producto de iniciativas de distintos grupos parlamentarios [...] que contempla población, que contempla densidad y que contempla marginación (DD, tomo X, sesión no. 77, 15-XII-2004: 277).

De acuerdo con el artículo 40 del respectivo decreto, el mencionado programa:

tiene como finalidad primordial fortalecer la capacidad de los municipios para llevar a cabo obras públicas que contribuyan sustancialmente al desarrollo regional, aumentando los recursos estatales que se ministran a los municipios con base en criterios y porcentajes objetivos de asignación y distribución (*Gaceta del Gobierno*, núm. 123, 22-XII-2004).

A diferencia de las enmiendas que analizamos en la sección anterior, la distribución de los recursos de este programa se basó en tres criterios establecidos en el artículo 40: *a)* población por municipio, 40%; *b)* el inverso de la densidad poblacional por municipio, 30%; y *c)* la marginalidad por municipio, 30%. Además, se estableció que los recursos del PAGIM no podrían ser utilizados para gasto corriente, compra de vehículos y saneamiento financiero. En el artículo 41 se determinaron los requisitos que los municipios deberían cumplir para acceder a los recursos. Estos son: estar asociados al cumplimiento de metas y objetivos del *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*; contener una evaluación de los efectos socioeconómicos que habrá de provocar la realización del proyecto; incluir un expediente técnico; incluir el proyecto ejecutivo; presentar la autorización del Ayuntamiento para la aportación municipal del 30% del monto total del proyecto; y cumplir con la normatividad para el ejercicio de recursos estatales. Los municipios también deberían cumplir con las previsiones de los Lineamiento Operativos para el Ejercicio de los Recursos. Para el presupuesto del año 2006, el PAGIM

obtuvo recursos adicionales por 144 millones de pesos (*DD*, tomo XVI, núm. 145, 15-XII-2005: 476).

Sin embargo, los lineamientos del programa sufrieron algunas modificaciones en la siguiente Legislatura (LVI), en el presupuesto de egresos del año 2007. Las comisiones dictaminadoras señalaron la “voluntad municipalista” del Congreso, razón por la cual no sólo aumentaron los recursos al PAGIM, sino también integraron nuevos artículos “con la finalidad de hacer más eficiente, ágil y transparente la asignación y aplicación de los recursos destinados a este rubro” (*DD*, tomo III, núm. 22, 29-XII-2006: 343). Por ejemplo, se estableció que los ayuntamientos ejercerían hasta el 70% de los recursos de manera directa, mientras que el 30% restante quedaría “establecido como estímulo por eficiencia fiscal en cuenta corriente, que será determinado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México con base en la calificación que arroje el resultado presupuestal en su cuenta corriente” (artículo 48). Para determinar la magnitud, se establecieron rangos de déficit/superávit con sus correspondientes porcentajes de estímulos (artículo 49). Además, el Congreso y la Secretaría de Finanzas recibirían información sobre los proyectos (artículo 53). También se obligó a los municipios a presentar un diagnóstico y plan de acción para elevar su recaudación en impuestos y derechos (artículo 61). En suma, mientras que en el presupuesto del 2005 el PAGIM estuvo regulado por 6 artículos, en el presupuesto del 2007 se reguló por 15 artículos (*Gaceta del Gobierno*, núm. 126, 29-XII-2006). Para el presupuesto del año 2008, los criterios de asignación se modificaron para quedar de la siguiente forma: a) población por municipio, 40%; b) marginalidad por municipio, 30%; c) el inverso de la densidad poblacional por municipio, 15%, y d) saldo del superávit de municipios con eficiencia mayor al 5% en su cuenta corriente, 15% (artículo 47) (*Gaceta del Gobierno*, núm. 125, 26-XII-2007).

Como ya indicamos, en la LVII y en la LVIII Legislaturas, el gobierno unificado se hizo presente. Lo anterior no implicó una actitud pasiva por parte del Congreso en este programa. Para el año fiscal 2010, los diputados añadieron 300 millones de pesos a los recursos del PAGIM. Además, con la finalidad de beneficiar a los municipios con mayor marginalidad, las comisiones dictaminadoras decidieron eliminar “por única vez la variable del 15% del superávit en cuenta corriente e incrementar al 45% la variable de marginalidad por Municipio” (*DD*, tomo IV, núm. 17, 14-XII-2009: 97). En el presupuesto del año 2012, el PAGIM fue sustituido por el Fondo Estatal de Fomento Municipal (FEFOM), que en esencia fue el mismo programa (*DD*, tomo XXXI, núm. 115, 15-XII-2011: 343). Por último, para el presupuesto de egresos del año 2013, las comisiones dictaminadoras asignaron 100 millones de pesos adicionales al FEFOM. En el decreto del Presupuesto de Egresos, dentro del artículo 47 se estableció que, de los recursos del programa, los municipios

los deberán aplicar preferentemente en obras y proyectos de infraestructura; sin embargo, de ser necesario, hasta el 50% de dichos recursos podrán destinarse a saneamiento financiero, amortización de créditos contratados para la realización de infraestructura, o pago de pasivos con entidades públicas federales y/o estatales (*Gaceta del Gobierno*, núm. 118, 19-XII-2012).

Esta modificación se mantuvo para el presupuesto de egresos del año 2014 (*DD*, tomo XIII, núm. 101, 28-XI-2013: 196).

## Conclusiones

El estudio de caso del Estado de México muestra, en primer lugar, un contraste en la actividad del Congreso según el estatus de gobierno existente, aunque con matices. Bajo los gobiernos unificados antes de 1997, fue un órgano que estuvo al margen de la política presupuestal, aprobando en automático el proyecto del gobernador. Debido a la posición minoritaria de los partidos de oposición, éstos sólo podían externar sus desacuerdos y críticas sin tener una capacidad real para incidir en el diseño del presupuesto. En contraparte, durante los gobiernos divididos (1997-2009), el Congreso ejerció su facultad para enmendar el presupuesto de egresos. En todo el lapso, las comisiones dictaminadoras ejercieron su facultad para revisar y analizar las iniciativas del gobernador. De los trece años de este periodo, en tres, el Pleno añadió más modificaciones al dictamen. Sin duda, en los demás años hubo intentos para realizar más modificaciones, sin embargo, no lograron materializarse. Durante el regreso de los gobiernos unificados, se esperaba una conducta del Congreso similar a la del primer periodo: aprobación en automático del proyecto de gasto. En realidad, sucedió todo lo contrario: tanto las comisiones como el Pleno continuaron enmendando el presupuesto, aunque en menor intensidad en términos de la FPE. También hay que considerar que la mayoría absoluta del gobernador fue de 52%, la cual está lejos de las mayorías amplias de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Lo anterior hace que nuestra hipótesis sobre el efecto del gobierno dividido sea matizada. En este sentido, sólo se cumple cuando comparamos los gobiernos unificados anteriores a 1997 con la etapa de gobiernos divididos acontecida entre 1997 y 2009. Es posible que el umbral de 50% más uno de los escaños (gobierno unificado) no sea suficiente para que el Congreso sea un actor pasivo. En este sentido, se requiere un análisis detallado de las LVIII y LIX Legislaturas para explicar su conducta desviada de la teoría.

En relación a las enmiendas, observamos que su impacto se distribuye de manera heterogénea entre las diversas partidas presupuestales. En

efecto, dependiendo de los temas, las modificaciones pueden representar unos cuantos puntos porcentuales o incluso llegar al 100% del presupuesto del tema en cuestión. En suma, a la pregunta de si el papel del Congreso es marginal o no en el tema presupuestario, la respuesta no es categórica, ésta depende del nivel de análisis y del tema analizado.

Por último, observamos una función que parecería fuera de lugar: la creación de programas por parte del Congreso dentro del presupuesto. A diferencia de otras modificaciones, el PAGIM/FEFOM ha contado con criterios explícitos para su funcionamiento y ha logrado sobrevivir al cambio de las Legislaturas, incluso bajo la última etapa de gobierno unificado. El programa se creó en el presupuesto de 2005 y hasta la fecha sigue vigente, se ha institucionalizado. Este programa podría representar un buen ejemplo de la conexión electoral, ya que cada partido puede garantizar recursos para sus municipios (y distritos electorales) y además aumentar los montos en cada presupuesto (como ha ocurrido de manera frecuente), lo que al final se traduciría en una cosecha electoral el día de las elecciones. Es posible que por esta razón el programa no haya sido objeto de modificaciones importantes. Sin embargo, el PAGIM/FEFOM requiere de un análisis por sí solo para conocer el impacto de un programa creado por los propios legisladores. En suma, consideramos que con los datos ofrecidos por esta investigación, es posible matizar la imagen de un congreso marginal en la política de gasto. Sin duda, se requiere más evidencia y análisis de otros estados para verificar si los hallazgos pueden ser generalizables. Lo que aquí presentamos es un primer paso para tener una idea más exacta de lo que los congresos están haciendo en sus respectivos estados.

## 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.
- American Political Science Association (APSA) (1950), "Toward a More Responsible Two-Party System", *The American Political Science Review*, vol. XLIV, núm. 3, parte 2, septiembre.
- Balkin, Robert (2004), "Introducción", en Robert 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, Ediciones Cal y Arena.
- Beer, Caroline (2001), "Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico", *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, julio, pp. 421-440.
- Beer, Caroline (2000), *Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States*, New Mexico, The University of New Mexico, tesis de doctorado.
- Béjar, Luisa (2012), "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo", *Revista Mexicana de Sociología*, 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.
- Binder, Sarah (2003), *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Virginia, Brookings Institution Press.
- Binder, Sarah (1999), "The Dynamics of Congressional Gridlock, 1947-1996", *American Political Science Review*, vol. 93, no. 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, María (2013), "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano", *Política y gobierno*, vol. XX, núm. 2, segundo semestre, pp. 219-263.
- Casar, María (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.
- Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Cheibub, José, Argelina Figuereido y Fernando Limongi (2002), "The Politics of Federalism in Brazil: The Role of Governors in the Brazilian Congress", presentado en el *Seminar on Taxation Perspectives. A Democratic Approach to Public Finance in Developing Countries*, United States of America, Institute for Development Studies, University of Sussex.
- Coleman, John (1999), "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness", *The American Political Science Review*, vol. 93, núm. 4, diciembre, pp. 821-835.
- Colomer, Josep (2007), *Instituciones políticas*, España, Ariel.

- Cox, Gary y Samuel Kernell (1991), "Conclusion", en Gary Cox y Samuel Kernell [eds.], *The Politics of Divided Government*, United States of America, Westview Press, pp. 239-248.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1991), "Divided control of Fiscal Policy", en Gary Cox y Samuel Kernell [eds.], *The Politics of Divided Government*, United States of America, Westview Press, pp. 155-175.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2002), "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive President", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito [eds.], *Legislative Politics in Latin America*, United States of America, 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*, United States of America, Harper.
- Edwards, George, Andrew Barret y Jeffrey Peake (1997), "The Legislative Impact of Divided Government", *American Journal of Political Science*, vol. 41, no. 2, abril, pp. 545-563.
- Elgie, Robert (2001), "What Is Divided Government?", en Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, United States of America, Oxford University Press.
- García, Mercedes (2009), *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García, Nancy (2011), "Presupuesto y equilibrio fiscal en Jalisco: 1997-2007", *Estudios Jaliscienses*, 86, noviembre, pp. 58-71.
- Geddes, Barbara (2003), *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, United States of America, The University of Michigan Press.
- Gerring, John (2007), *Case Study Research. Principles and Practices*, United States of America, Cambridge University Press.
- Gervasoni, Carlos (2011a), "Democracia, autoritarismo, e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, vol. 3, pp. 75-93.
- Gervasoni, Carlos (2011b), *A Rentier Theory of Subnational Democracy. The Politically Regressive Effects of Fiscal Federalism in Argentina*, Indiana, Notre Dame University, tesis de doctorado.
- Gibson, Edward (2007), "Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos", *Desarrollo Económico*, vol. 47, núm. 186, julio-septiembre, pp. 163-191.

- Giraudy, Agustina (2015), *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*, United States of America, Oxford University Press.
- González, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Ediciones Era.
- Gutiérrez, Paola (2013), *El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional*, México, FLACSO-México, tesis de doctorado.
- Hernández, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.
- Hernández, Rogelio (2006), "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México", *Foro Internacional*, vol. XLVI, núm. 1, enero-marzo, pp. 103-121.
- Langston, Joy (2010), "Governors and 'Their' Deputies: New Legislative Principals in Mexico", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, núm. 2, mayo, pp. 235-258.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron y Charles Reimann (2000), "Divided Government and the Productivity of Congress, 1945-1994", *Legislative Studies Quarterly*, xxv, 2, mayo, pp. 285-312.
- Kelly, Sean (1993), "Divided We Govern? A Reassessment", *Polity*, vol. 25, no.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*, United States of America, Westview Press, pp. 87-112.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (1994), *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, United States of America, Princeton University Press.
- Kiewiet, Roderick y Mathew McCubbins (1985), "Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 10, núm. 2, mayo, pp. 181-201.
- 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*, España, 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 (1996), "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, pp. 9-31.

- Lujambio, Alonso y Horacio Vives (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Mainwaring, Scott y David Samuels (1999), "Federalism, Constraints On The Central Government, and Economic Reform in Democratic Brazil", en Working Paper núm. 271, United States of America, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (2002) [1997], "Presidencialismo y Sistema de partidos en América Latina", en S. Mainwaring y M. Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, pp. 255-291.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna [eds.] (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, United States of America, Oxford University Press.
- Mayhew, David (1974), *Congress. The Electoral Connection*, United States of America, Yale University.
- Mayhew, David (1991), *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*, United States of America, 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*, United States of America, Westview Press, pp.113-152.
- Merino, Mauricio (2010), "Nuevo federalismo, nuevo conflicto", en Soledad Loeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, pp. 487-529.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (2009), *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados. 1917-1964*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif [eds.] (2002), *Legislative Politics in Latin America*, United States of America, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2002), "Towards a Model of Latin American Legislatures", en S. Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, United States of America, Cambridge University Press, pp. 1-19.
- 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*, núm. 1, vol. XI, primer semestre, pp. 9-41.



- Negretto, Gabriel (2002), “¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 167, octubre-diciembre, pp. 377-404.
- O’ Donnell, Guillermo (2010), “Revisando la democracia delegativa”, *Revista Casa del Tiempo*, vol. III, núm. 31, pp. 2-8.
- O’ Donnell, Guillermo (2004), “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, pp. 11-33.
- O’ Donnell, Guillermo (1996), “La otra institucionalización”, *Política y gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre, pp. 219-244.
- Pérez, Moisés (2009), “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, en *Andamios*, vol. 5, núm. 10, abril, pp. 253-278.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009), *Juicio político al presidente y nueva estabilidad política en América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Pliego, 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, Khemvirg (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 (2009), “Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad”, en *Estudios sobre Desarrollo Humano*, México, PNUD, pp. 1-37.
- Shugart, Matthew y Stephan Haggard (2001), “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, United States of America, Cambridge University Press, pp. 64-102.
- 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, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, pp. 19-64.
- 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-México, tesis de doctorado.
- Sleman, Fanny (2012), “El poder presupuestal de los gobernadores en México”, en *Revista de Investigación ScientiaEducere*, 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.
- Snyder, Richard (1999), “After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico”, en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, California, University of California, pp. 295-341.
- Sour, Laura (2006), “Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados”, Cuadernos de Trabajo, CIDE.
- Sundquist, James (1988), “Needed: a Political Theory of the New Era of Coalition Government in the United States”, en *Political Science Quarterly*, 103, pp. 613-635.
- Ugalde, Carlos (coord.) (2014), *La negociación política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, EDIMPRO/SITESA.
- Weldon, Jeffrey (2002), “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, United States of America, Cambridge University Press, pp. 377-410.
- Weldon, Jeffrey (2002) [1997], “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Mathew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, pp. 175-211.
- Zuckermann, Leo (2013), “Los señores feudales van a querer garantías”, en *Nexos*, en <http://www.nexos.com.mx/?p=14391> [consultado en junio de 2014].
- Zuckermann, Leo (2004), “Los nuevos virreyes”, *Proceso*, en <http://www.proceso.com.mx/?p=233027> [consultado en junio de 2014].

### **Normatividad y documentos**

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*  
*Código Financiero del Estado de México y Municipios*  
*Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México*  
*Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México*  
*Gaceta del Gobierno* (diversas fechas)  
*Diario de Debates* (diversas fechas)