

Zacatecas: gobiernos divididos y función presupuestaria

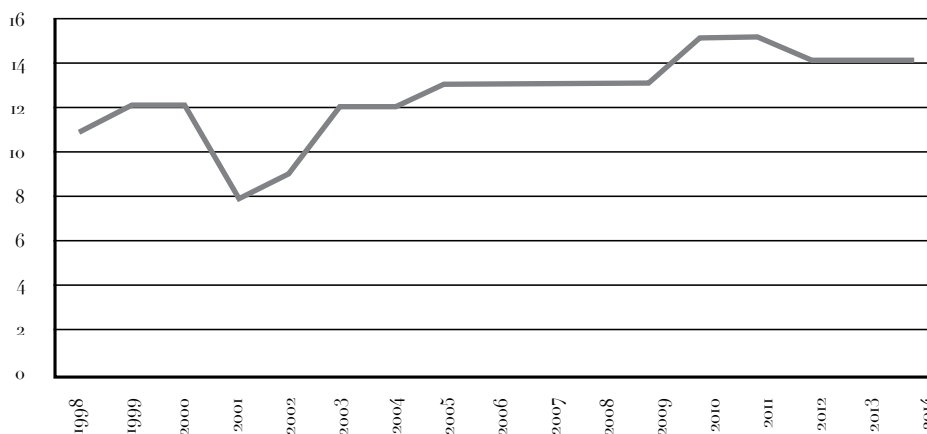
*José Said Sánchez Martínez**

En teoría, bajo un gobierno dividido el Congreso es más activo que bajo un gobierno unificado. Por ejemplo, en el tema presupuestal se esperaría que el Congreso haga modificaciones al proyecto de presupuesto de egresos del Ejecutivo. Zacatecas ha experimentado este fenómeno desde el primer gobierno perredista en 1997. En este breve trabajo analizaremos los dictámenes de la comisión de Hacienda para el periodo de 2000 a 2014 a fin de conocer qué tan activo es el Congreso en este tema.

LOS ESTUDIOS SOBRE las consecuencias de los gobiernos divididos en la producción legislativa no han llegado a un acuerdo.¹ A partir del caso estadounidense, se pueden identificar tres lecturas. En primer lugar están quienes sostienen que los gobiernos divididos generan parálisis y estancamiento en la elaboración de políticas² o afectan negativamente la productividad legislativa del Congreso,³ es decir, en los periodos de gobiernos divididos se han identificado menores tasas de pro-

ductividad legislativa *versus* los periodos de gobierno unificado. En segundo lugar, para autores como Pfiffner,⁴ los gobiernos divididos impiden el paso de una legislación apresurada que no ha suscitado consenso suficiente, impidiendo los cambios bruscos de política. En tercer lugar se encuentra Mayhew,⁵ que en contra de la idea negativa de los gobiernos sin mayoría, considera que éstos son irrelevantes en relación a las dos principales funciones del Congreso: legislar y controlar al Ejecutivo. Según este autor, no hay evidencia que señale que los gobiernos divididos sean menos productivos que los unificados. Uno de los temas de investigación acerca de los gobiernos divididos es su efecto en la función presupuestaria. Por ejemplo, se ha explicado en qué condiciones políticas

* Estudiante del programa de Doctorado en Ciencia Social en El Colegio de México, México.

GRÁFICA 1.
Gobiernos divididos por año, 1998-2014

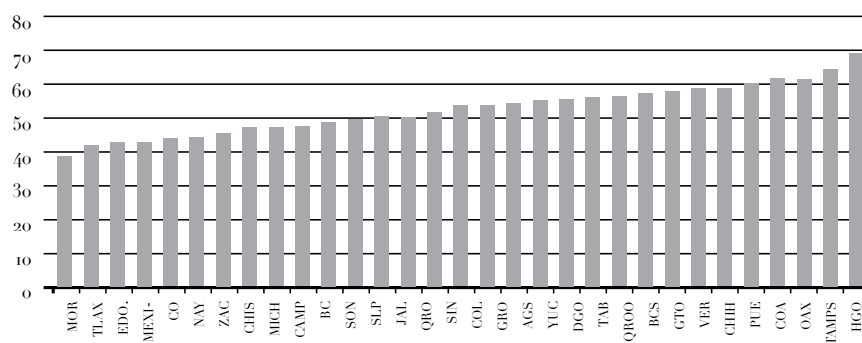
el presidente puede mantener su proyecto de presupuesto con una mínima o nula intervención de la Cámara de Diputados.⁶ Estas condiciones son gobierno unificado, disciplina partidista y que el presidente sea el líder del partido. En síntesis, cuando dichas condiciones están dadas, el presidente no usa poderes de decreto, introduce el presupuesto a tiempo y el presupuesto se aprueba sin enmiendas, entre otras cuestiones. En una lógica similar, Díaz y Magaloni⁷ muestran que las modificaciones realizadas por los diputados fueron nulas o mínimas entre 1960 y 1980. Es a partir de 1982 que comienzan a detectarse ciertas modificaciones en el proyecto de presupuesto de egresos. A su vez, Carpio⁸ trata de explicar cómo es que en contextos de gobierno sin mayoría se ha logrado aprobar el presupuesto sin llegar a la parálisis. Parte de la idea de que una mayor dispersión de poder, léase gobiernos sin mayoría, llevaría a una mayor cantidad de cambios en las iniciativas presupuestales con la finalidad de lograr su aprobación. Muestra que con la llegada de este tipo de gobierno a la Cámara de Diputados en 1997, las modificaciones al proyecto de presupuesto de egresos comienzan a aumentar. Los porcentajes de cambio oscilan entre el -1 por ciento (año fiscal 1999) y 6 por ciento (año fiscal 2006). Por medio del análisis de ciertas categorías del gasto, nos muestra que se ha desarrollado una estrategia negociadora en la cual la Cámara de Diputados reconoce la iniciativa presidencial en su contenido esencial a cambio de realizar modificaciones en ciertas áreas, especialmente en el gasto federal descentralizado. A pesar de estos estudios, aún se conoce poco sobre lo que sucede a nivel local. La cuestión es importante porque los gobiernos divididos en este nivel existen desde 1989.

GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LOS ESTADOS (1998-2014)

Entre 1998 y 2014, el gobierno dividido ha existido durante 40.4 por ciento del tiempo. Evidentemente, a lo largo del periodo se identifican oscilaciones en el número de gobiernos de uno y otro tipo. De 1998 a 2000, el número de estados bajo este tipo de gobierno aumentó sólo de 11 a 12. Después de la alternancia en el gobierno federal, los gobiernos divididos bajaron de 12 a 8 en 2001 (ver gráfica 1). Posteriormente existe cierta estabilidad entre 2005 y 2009, lapso en el que el fenómeno permaneció en 13 estados. El número máximo de gobiernos divididos hasta la fecha ha sido de 15, tanto en 2010 como en 2011. Desde 2012 y hasta 2014, el número de estados bajo esta situación fue de 14. Si vemos el fenómeno desde otro punto de vista, podemos decir que los gobiernos unificados se han mantenido en poco más de la mitad de los estados durante el periodo.

En el periodo de estudio, para todos los estados, el porcentaje promedio de escaños que han tenido los partidos de los gobernadores está ligeramente por arriba de la mayoría absoluta: 51.8 por ciento. Cuando analizamos los datos a lo largo del tiempo por cada estado obtenemos resultados diversos. En el periodo de análisis, el gobernador que en promedio ha tenido el menor porcentaje de escaños en el Congreso pertenece a Morelos con 37 por ciento, seguido de Tlaxcala y Estado de México con 41 por ciento y 42 por ciento, respectivamente. Los estados con los mayores porcentajes son Oaxaca (60 por ciento), Tamaulipas (64 por ciento) e Hidalgo (68 por ciento). En la gráfica 2 podemos ver el porcentaje promedio para cada uno de los estados. En 17 estados el partido del gobernador ha contado con porcentajes iguales o mayores a 51 por ciento. Nuevamente resalta el dato de una presencia relativamente mayor de los gobiernos unificados.

GRÁFICA 2.

% de escaños del partido del gobernador, 1998-2014

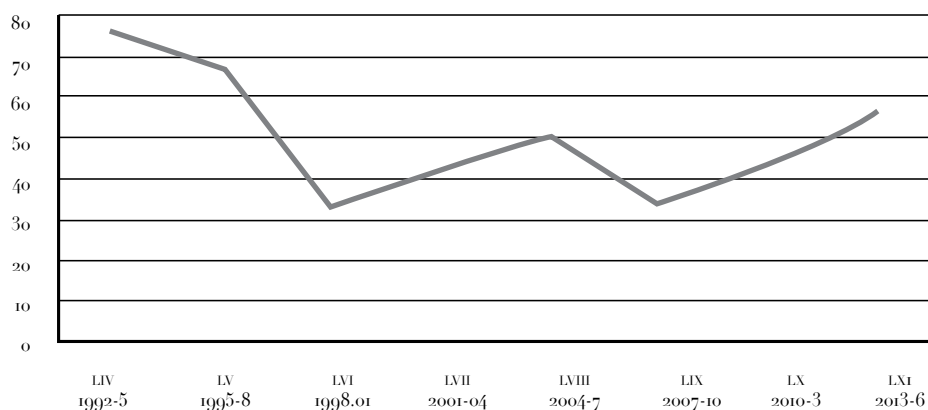
GOBIERNO DIVIDIDO Y PRESUPUESTO EN ZACATECAS

Como hemos señalado, el estado de Zacatecas ha experimentado el gobierno dividido a partir de la LXI Legislatura (1998-2001), de la mano de la primera alternancia en el gobierno. Como podemos observar en la gráfica 3, en las dos legislaturas anteriores el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) contó con mayorías de 75 por ciento (LIV Legislatura) y 67 por ciento (LV Legislatura), por lo que no necesitaba negociar con la oposición para lograr sacar adelante sus políticas. El primer gobierno de alternancia sólo logró obtener 33 por ciento y 43 por ciento en la LVI y la LVII Legislaturas, respectivamente. Las cosas serían un poco distintas para la nueva administración que inició en 2004, igualmente a cargo del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este partido logró aumentar su presencia en la LVIII Legislatura, en la que obtuvo 50 por ciento de los escaños. Aunque en términos estrictos se trata de un gobierno dividido, aunque las probabilidades de obtener un voto para aprobar leyes secundarias son mayo-

res. No obstante, este margen de maniobra se perdió en la LX Legislatura, en la cual el partido de la gobernadora sólo obtuvo 33 por ciento de los escaños. En las elecciones para gobernador de 2010, se experimenta una segunda alternancia, esta vez a cargo de una coalición formada por el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL). Si sólo contamos el porcentaje de escaños del PRI, el partido obtuvo el 20 por ciento (LX Legislatura) y el 47 por ciento (LXI Legislatura). Sin embargo, cuando consideramos el porcentaje conjunto de los partidos integrantes de la coalición, estos porcentajes suben a 43 por ciento y 57 por ciento, respectivamente. Esta última consideración debe ser contrastada con el comportamiento de los legisladores en diferentes votaciones, es decir, es preciso saber si existe una disciplina interpartidista que los obligue a votar en conjunto.

Con este panorama, cabe preguntarse si, ante las dificultades del gobernador para lograr la mayoría absoluta por medio de su partido, han existido modificaciones al proyecto de presupuesto de egresos del estado. Como hemos señalado anteriormente, con la llegada de los go-

GRÁFICA 3.

Porcentaje de escaños del gobernador de Zacatecas

biernos divididos a nivel federal, la Cámara de Diputados comenzó a realizar modificaciones al proyecto de presupuesto de egresos, cosa que anteriormente no sucedía. Como sabemos, hay diferentes formas de medir las modificaciones que hace el Congreso al proyecto. Una forma es considerar el monto de los recursos que son reasignados o modificados y obtener el porcentaje que representan respecto del monto total. Otra es considerar el número de modificaciones al contenido del proyecto, ya sea en términos de contenido o de forma. Nosotros utilizaremos ambas formas. Para ello, hemos revisado los dictámenes del proyecto de presupuesto de egresos realizados por las comisiones primera y segunda de Hacienda, esto para los años fiscales de 2000 y hasta 2014. Decidimos analizar los dictámenes porque en ellos se hace el análisis y las potenciales modificaciones, al menos en teoría. Evidentemente, esta forma de proceder no permite conocer las negociaciones previas o tras bambalinas que se dan entre los diversos actores políticos y grupos de presión. Por lo que hay que tener presente esta debilidad.

La actividad del Congreso en Zacatecas bajo gobiernos divididos va en contra de la esperada por la teoría, al menos en el tema presupuestal. Al analizar si las comisiones realizaron modificaciones al monto propuesto por el gobernador, observamos que éstas han sido mínimas o inexistentes. En este análisis consideramos los cambios en las cantidades que se señalan de manera explícita y detallada en los dictámenes. En la siguiente gráfica mostramos el porcentaje que se ha modificado al monto total del presupuesto. Del análisis hecho, observamos modificaciones sólo para los años fiscales de 2003 y de 2008, con 3.85 por ciento y 0.58 por ciento, respectivamente.

Los años fiscales en los que se identificaron estas modificaciones corresponden a la LVII y a la LIX Legis-

latura. Como hemos señalado, en la LVII Legislatura el partido del gobernador obtuvo 43 por ciento de los escaños, en tanto que en la LIX Legislatura obtuvo 33 por ciento. Teóricamente, se esperarían modificaciones en todas las legislaturas en las que el gobernador no contó con la mayoría absoluta. Sin embargo, es rara esta actividad. Como hemos dicho, sólo consideramos los cambios que se señalan de manera explícita y detallada. En este sentido, en el dictamen para el año fiscal 2003 se señala:

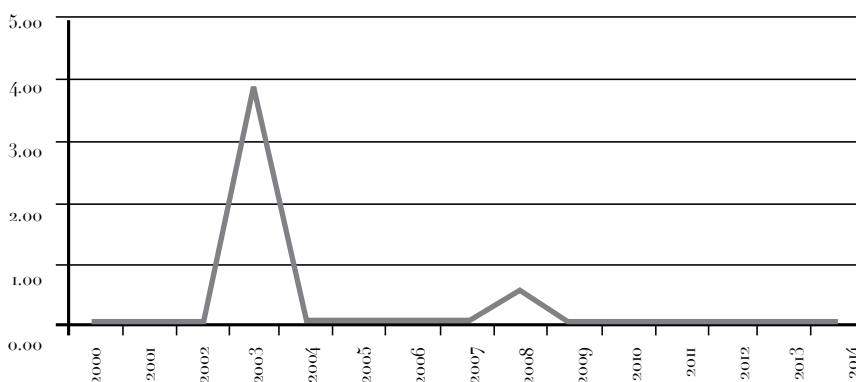
El principio de optimización nos sirvió de pauta y estrategia para que los ajustes y la formación de la bolsa de recursos a redistribuir, que ascendió a una cantidad superior a los trescientos catorce millones de pesos, tuvieran posibilidades de multiplicación de beneficios, al ligarlos, en lo posible, a los programas convenidos con la Federación.⁹

Los rubros que resultaron beneficiados de esta reasignación de recursos, de acuerdo con el dictamen, fueron los siguientes: los programas de obra pública; la infraestructura carretera; la Universidad Autónoma de Zacatecas; equipamiento de servicios hospitalarios; reconversión productiva; aportaciones al fideicomiso federal que apoya a los ahorradores defraudados por las cajas de ahorro popular; provisión para el tratamiento de aguas residuales; apoyos para APAC y personas con habilidades especiales, entre otros. Lamentablemente, en el documento no menciona la cantidad específica de recursos con los que cada uno de estos rubros fue beneficiado.

Para el año fiscal 2008 también se identifican modificaciones, aunque en un porcentaje mucho menor: 0.57 por ciento. En este caso, se propuso que estos

GRÁFICA 4.

Porcentaje del monto modificado del presupuesto de egresos





La destrucción del llamado Estado social y su red de protección dejan al garete a grandes masas de población que tienen que subsistir en el empleo informal, la mayoría de las veces comercializando mercaderías industriales.

FOTO HUMBERTO MÁRQUEZ

recursos fueran destinados en su mayor parte a programas de alto impacto social. También se realizaron una serie de modificaciones de contenido y de forma al proyecto. Algunos de los cambios que destacan son:

Dotar de facultades a la Secretaría de Finanzas, así como a los integrantes de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, para que suspendan la ministración de recursos correspondiente al gasto operativo y de inversión de las mismas, cuando las dependencias y entidades incumplan con las obligaciones que el mismo Presupuesto contempla; Publicar los tabuladores de sueldo de dependencias y entidades, con independencia de las obligaciones que impongan las leyes de transparencia en el Estado; Fortalecer las políticas de equidad de género, precisando que las asignaciones presupuestales relacionadas con la equidad de género sean intransferibles.¹⁰

A lo anterior se añade la creación de bolsas generales de recursos para la rehabilitación de caminos rurales, desarrollo metropolitano, de autosuficiencia

alimentaria, entre otros. Sin embargo, nuevamente no se detallan los montos específicos a estos y otros temas, al menos en el cuerpo del dictamen. Para el caso de los demás años fiscales, sólo se hacen referencias vagas a cambios y reasignaciones en los montos, sin entrar en detalle. A fin de conocer el tamaño de tales cambios habría que comprobar la iniciativa original del proyecto de egresos del gobernador, con el dictamen aprobado por el Congreso, y analizar cada una de las partidas. Lamentablemente, por cuestiones de disponibilidad de información no pudimos realizar esta comparación.

REFLEXIÓN

En términos generales, aunque han persistido los gobiernos divididos, la actividad del Congreso es débil en la cuestión de modificaciones al proyecto de egresos del gobernador. Al menos, esto se deriva del análisis de los dictámenes, documento en el cual la comisión analiza, revisa y, en su caso, modifica para su posterior votación



Mercantilizar el patrimonio cultural es la pieza clave de la estrategia turística de los gobiernos locales que se han alternado la administración pública.

FOTO: HUMBERTO MÁRQUEZ

en el pleno. Como hemos señalado, nuestro instrumento de medición no permite ver las negociaciones previas o las reglas informales que están detrás del proceso de aprobación del presupuesto. La poca actividad reflejada en los dictámenes podría explicarse por negociaciones previas entre los diputados y el Ejecutivo para lograr acuerdos en las partidas. Es decir, el proyecto podría ser un documento negociado con mínimos desacuerdos,

como ocurre a nivel federal.¹⁴ Hipotéticamente, un mejor instrumento de la medición de la actividad del Congreso en el tema presupuestario sería comparar la iniciativa original del Ejecutivo con el Presupuesto aprobado. De esta forma se identificarían las partidas específicas que son prioritarias para los diputados y que sufren modificaciones, así como los sectores sociales que son beneficiados o perjudicados.

— • notas • —

¹María Casar (2013), “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y gobierno*, vol. XX, núm. 2, segundo semestre, pp. 219-263; (2002), “Perspectivas políticas de un gobierno dividido”, en María Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, pp. 349-368.

²Juan Linz (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.

³William Howell et al., (2000), “Divided Government and the Productivity of Congress, 1945-1994”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXV, núm. 2, mayo, pp. 285-312; Sean Kelly (1993), “Divided We Govern? A Reassessment”, *Polity*, vol. 25, núm. 3, verano, pp. 475-484.

⁴James Pfiffner (1995), “El gobierno dividido y el problema del ejercicio del poder”, en James Thrber (comp.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Heliasta, pp. 59-60.

⁵David Mayhew (1991), *Divided We Govern; Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press.

⁶Jeffrey Weldon (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*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 377-410.

⁷Alberto Díaz 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.

⁸Enrique Carpio (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.

⁹Dictamen de las comisiones unidas Primera y Segunda de Hacienda, respecto de la iniciativa de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2003 del Estado de Zacatecas, 27 de diciembre de 2002.

¹⁰Dictamen de las comisiones unidas Primera y Segunda de Hacienda, respecto de la iniciativa de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2008 del Estado de Zacatecas, 3 de diciembre de 2007.

¹¹Khemvirg Puente (2011), “Democratización, Congreso y Gasto Público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994-2010”, Tesis de Doctorado en Ciencia Social, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.