

RESEÑA

El desempeño de los congresos estatales en la política de gasto público en México

Fecha de recepción: 02 de mayo de 2018
Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2018

*Martha Elisa Nateras González**

Título: *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*

Autor: José Said Sánchez Martínez

Edición: IEEM

ISBN: 978-607-9496-38-8

Núm. de páginas: 324

Año: 2017

La administración transparente de los recursos públicos de un país no sólo es importante, es fundamental por dos razones: la primera, porque hay una creciente demanda por transparentar su manejo para impulsar el desarrollo y el crecimiento de la nación, la segunda, por los crecientes casos de corrupción en México que ponen en tela de juicio el uso de estos recursos para fines personales.

Un buen diseño presupuestal y la correcta administración de los recursos, dentro del marco político, económico y social, tendría que orientarse a alcanzar objetivos de orden público, lo que se traduciría en bienestar social, pues no hay que olvidar que la función sustantiva del Estado tiene que ver con el interés público.

Por tal motivo, el libro *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria* de José Said Sánchez Martínez nos regala un aporte valioso al unir la teoría con la realidad en dos temas fundamentales de las finanzas públicas: gasto y presupuesto públicos.

El principal objetivo de esta investigación, como señala el autor, es analizar el papel desempeñado por los congresos estatales en la aprobación del presupuesto, a partir de la relación Ejecutivo-Legislativo. La importancia y pertinencia de este tema radica en el hecho que durante el régimen autoritario (1934-1997)¹ la relación entre poderes fue relativamente simple, pues la excesiva concentración del poder en el Ejecutivo anulaba de facto la división de poderes. No obstante, con la pluralidad política la relación Ejecutivo-Legislativo cambió, (en algunos gobiernos subnacionales más que en otros) generando un complicado y delicado mecanismo de controles y balances mutuos, creando una situación que supone mayores riesgos de conflictos y parálisis institucional en detrimento de la dimensión decisoria gubernamental.

* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: marnateras@yahoo.com.mx

¹ El autor hace referencia al régimen autoritario señalando que se caracteriza por el gran poder que concentró el presidente mexicano y lo enmarca en el periodo de 1934 a 1997.

Como bien señala Sánchez Martínez en este texto, durante buena parte del régimen autoritario, el Congreso no ejerció, o rara vez lo hizo, sus facultades legislativas. Por tanto, el tránsito de una situación política caracterizada por la concentración de poderes en el Ejecutivo (dentro del mismo partido político, cuya característica fue siempre la disciplina) a la de gobiernos divididos, donde la competencia político-partidista hace que el control de las instituciones lo detenten diferentes partidos; además, marca la necesidad de examinar las variables que afectan la relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto.

Respecto a este último punto, el autor hace referencia a la capacidad que tiene la Legislatura para influir en la política presupuestaria que, propone, depende de varios factores, pero especialmente dos: los formales y los partidistas. En el aspecto formal, generalmente los presidentes tienen la facultad exclusiva para elaborar y presentar el presupuesto de egresos. Con relación a la dimensión partidista, la cuestión es qué tanto apoyo tiene o puede lograr el Ejecutivo en el Congreso para aprobar sus iniciativas de gasto sin que sean modificadas.

Pero, se pregunta el autor, ¿qué es lo que sucede a nivel subnacional? porque aunque los gobiernos divididos se han expandido desde 1989, la relación Ejecutivo-Legislativo parece no cambiar. Al respecto, en el texto se distinguen tres líneas de investigación que intentan explicar esta relación: la que señala que, incluso en los escenarios de gobierno dividido, las preferencias presupuestarias del gobernador logran prevalecer; otra destaca que el ejercicio de la función presupuestaria por parte de Congreso no es diferente bajo contextos de gobierno dividido y unificado, por tanto, la dimensión partidista no

afecta de manera sustancial la relación Ejecutivo-Legislativo en la materia; y la última, considera que sí ha hecho del Congreso un actor más activo y autónomo frente al gobernador. No obstante, según el autor estas investigaciones tienen dos limitaciones: no ofrecen evidencia empírica suficiente sobre la práctica de la función presupuestaria y estudian sólo la dimensión formal en un periodo de gobierno. Lo que impide conocer con precisión si los congresos participan en el diseño del presupuesto de egresos y si la pluralidad partidista ha tenido un efecto sobre esta actividad.

Es importante destacar que este libro integra diversos temas, entre los que destacan: la relación Ejecutivo-Legislativo, la rendición de cuentas horizontal (*accountability* horizontal), el sistema de pesos y contrapesos, así como la organización del Congreso. No obstante, el autor se enfoca en analizar el desempeño de los Congresos en la política de gasto. Esto debido a dos razones: a sus facultades de aprobar y enmendar el presupuesto de egresos elaborado por el gobernador, y porque esta función tiene una naturaleza política no meramente técnica, como se pudiera pensar, ya que el grado de influencia que tengan los partidos en el contenido del presupuesto redundará en un beneficio electoral: mientras “el partido en el gobierno busca ser reelecto por un periodo más, los partidos de oposición desean obtener más escaños en el Congreso, o bien, en el mejor de los escenarios, ganar la gubernatura” (2017: 10). Para analizar esto, el argumento principal del autor es que la pluralidad partidista en el Congreso lo hace un actor activo en el proceso presupuestario no sólo verificando, sino también modificando el contenido del presupuesto de egresos.

Las preguntas que pretende responder Sánchez Martínez con esta investigación son las siguientes:

1. ¿qué tipo de conducta muestran los Congresos al momento de aprobar el presupuesto de egresos?
2. ¿en qué condiciones partidistas el Congreso ejerce su función presupuestaria?
3. ¿qué mecanismos utiliza el Congreso para incidir en el presupuesto de egresos?
4. ¿qué tipo de consecuencias tiene el ejercicio de la función presupuestaria sobre el contenido de la política de gasto y sobre la relación Ejecutivo-Legislativo? (2017:14).

Destaca que dicha investigación utiliza una metodología mixta, es decir, es cuantitativa y cualitativa. Por tanto, sus objetivos e hipótesis se mueven también en esos dos niveles. Para el análisis cualitativo se hace uso de entrevistas a ex diputados para conocer su participación en la aprobación del presupuesto; los objetivos de la investigación cualitativa son: identificar los mecanismos que utiliza el Congreso para enmendar el presupuesto; desvelar las características de esas enmiendas y explicar la conducta de los casos que se desvían de la teoría.

Con el análisis cuantitativo, el investigador se propuso evidenciar empíricamente el proceso de aprobación del presupuesto para los 31 congresos locales durante el periodo 2001-2012 e identificar las variables partidistas que impactan el ejercicio de la función presupuestaria.

La complejidad del tema provoca que el autor construya varias hipótesis de investigación, susceptibles de ser operacionalizables en los niveles de análisis ya señalados: cuantitativo y cualitativo. Para llevar a cabo el análisis

cuantitativo hace uso de evidencias empíricas y diseña cuatro hipótesis, a saber:

1. A mayor porcentaje de escaños del partido del gobernador, menor será el nivel de enmiendas al proyecto de presupuesto de egresos del gobernador.
2. Bajo escenarios de gobierno dividido, el Congreso hará enmiendas al proyecto de presupuesto de egresos del gobernador.
3. Bajo escenarios de gobierno unificado, el Congreso aprobará sin enmiendas el presupuesto de egresos del gobernador.
4. Con la presencia de gobiernos divididos verticales se espera que el nivel de enmiendas sea mayor que bajo gobiernos unificados verticales (2017:19).

Para el análisis cualitativo, basado en entrevistas, elabora dos hipótesis: 1) En gobiernos unificados el Congreso aprueba sin cambios el presupuesto de egresos, y 2) en el caso de gobiernos divididos, la comisión dictaminadora se orienta por hacer cambios, pero el pleno respaldará en automático sus decisiones.

Los supuestos que acompañan las hipótesis de investigación son tres, y parten de la aseveración de que los partidos en el Legislativo son altamente disciplinados; de que la política de gasto de la oposición es distinta a la del partido en el gobierno, y de que para el caso de los gobiernos unificados el gobernador es reconocido como el líder de su partido en el Congreso.

Para soportar teóricamente la investigación el libro, retoma algunos modelos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo en sistemas presidenciales y para el caso de la organización interna del Congreso, utiliza una de las variantes de la party government theory para tratar de identificar

las condiciones partidistas y los mecanismos que permiten al Poder Legislativo influir en el diseño del presupuesto de egresos. Para el caso de la relación Ejecutivo-Legislativo se señala que está determinada por aspectos partidistas y constitucionales, por tanto, el Ejecutivo puede subordinar al Legislativo cuando su partido tiene mayoría en el Congreso (gobierno unificado), generando alto grado de disciplina y reconocimiento de la figura del Ejecutivo como líder. En este escenario, el partido político se convierte en un puente para conectar ambos poderes. En el caso contrario, es decir, cuando cada rama está controlada por partidos diferentes (gobierno dividido), cada uno trata de imprimir sus preferencias sobre la política.

Para el análisis específicamente del Congreso, el autor se apoya en la teoría del cartel procedimental (procedural cartel theory), que señala que la organización de este órgano es funcional a los intereses colectivos del partido mayoritario, por tanto, en este modelo el líder del partido cuenta con instrumentos de castigo y recompensa para garantizar el voto de sus legisladores en decisiones clave. Una limitante que detecta el autor es que la mayor parte de la literatura sobre política legislativa se enfoca al caso del Congreso de Estados Unidos, lo que limita el análisis para el caso mexicano, por lo que tuvo que retomar las adaptaciones que han hecho otros autores, y así poder examinar la capacidad del partido político para mantener la disciplina entre sus miembros, concretamente recupera el modelo de gobierno de partido centralizado. Lo interesante de este modelo, dice Sánchez Martínez, es que establece la idea básica de que los legisladores no tienen autonomía frente al liderazgo de sus respectivos partidos políticos, situación que ha sido posible gracias a la no reelección y a la forma de selección de los

candidatos por parte de los partidos, situación que se reproduce en los gobiernos subnacionales.

Respecto a la estructura del texto, se divide en dos partes: en la primera se analiza la organización interna del Congreso: su función presupuestaria, su papel en la política pública, los componentes de la relación Ejecutivo-Legislativo, la configuración partidista vertical en un sistema federal, los efectos de la pluralidad partidista, así como las ventajas de tener mayoría en el Congreso. Asimismo, se examinan las facultades formales de los congresos subnacionales en México en la aprobación del presupuesto de egresos de 2001 a 2012, así como las variables políticas que inciden en el ejercicio de la función presupuestaria.

En la segunda parte, se analizan cinco entidades federativas: el Estado de México, en tanto gobierno dividido sin alternancia; Jalisco y Zacatecas, como muestra de gobiernos divididos con alternancia y en el último punto hace un comparativo entre Sinaloa y Tamaulipas como casos desviados.

Los hallazgos y las conclusiones de la investigación son bastos, sin embargo, para provocar la lectura del texto, en esta reseña se retoman algunas de las más contundentes. Por ejemplo, se comprobó que en escenarios de gobierno unificado el presupuesto no se enmienda, en cambio, con gobiernos divididos, sin dominio de algún partido, la integración de las comisiones tiende a ser plural. Por otro lado, se observó que a pesar de que los gobiernos divididos a nivel subnacional llevan 25 años, la pluralidad tiene serias limitaciones que impiden un pleno estado de derecho, un real sistema de pesos y contrapesos, una verdadera transparencia en el uso de los recursos, elementos que ponen en riesgo el federalismo fiscal e inducen corrupción y a otros males.

En relación con los casos de estudio, la investigación descubre que existe un dominio del gobernador del Estado de México al interior del Congreso, a pesar de que ha transitado de ser un gobierno unificado a uno dividido, pero como no ha llegado a la alternancia la preeminencia del Ejecutivo es “normal”, esto lo analiza de 1989 a 2014. En el caso de Jalisco el texto registra que, en términos generales, la conducta del Congreso bajo gobiernos unificados es diferente a la del periodo de gobiernos divididos. En cambio, en Zacatecas la práctica del maiceo¹ se convierte en un componente que utiliza el gobernador para que los diputados aprueben el presupuesto tal como él quiere.

Por último, el comparativo entre Sinaloa y Tamaulipas proyecta varias conjeturas que el autor recoge y deja abiertas para estudios posteriores. Entre éstas, destacan la importancia del tiempo en la dictaminación del presupuesto de egresos, otra es el tipo de desglose de la iniciativa del gobernador y del dictamen, y una tercera se refiere al tipo de enmiendas que hace el Congreso y que han sido toleradas por el gobernador, debido a que no han impactado sobre las agencias del gobierno, pero sí han afectado a los organismos autónomos.

La discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, así como la disputa partidista al interior de los congresos locales y la negociación entre Ejecutivo y Legislativo para aprobar los presupuestos, son siempre una arena permanente de conflicto. Estos dos últimos elementos son los que se abordan en el libro de manera profunda, y además destaca que son tareas subordinadas a voluntades políticas en detrimento del bienestar social. En este último punto se puede resumir la importancia de llevar a cabo este tipo de estudios, que problematizan teóricamente para explicar la realidad, por lo tanto, esta obra es ampliamente recomendable para entender cómo se ha llevado a cabo la función presupuestaria en la entidades federativas, sobre todo en estos tiempos de cambio político en México.

BIBLIOGRAFÍA

1. Sánchez Martínez, José Said (2017), *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*. Toluca, IEEM.

² Se refiere a los recursos que el gobernador otorga a los diputados, a cambio de que voten a favor del presupuesto, sin hacer cambios.

