

DETERMINANTES POLÍTICOS EN LA APROBACIÓN PRESUPUESTAL EN JALISCO: 1997-2007

NANCY
GARCÍA VÁZQUEZ*
El Colegio de Jalisco

El objetivo de este trabajo es revisar el papel que el Congreso jalisciense ha tenido en la aprobación del presupuesto. Se trata de un análisis institucional acerca de cómo las reglas formales y las no formales inciden la aprobación de los ingresos y egresos entre 1997 y el 2007. En particular se abordan los factores políticos, fundamentalmente la integración del congreso y su relación con gobernador en la asignación de los recursos públicos.

Nuestro argumento se construye a partir de dos discusiones normativas. La primera se enfoca en la idea de que en un sistema democrático, la rendición de cuentas presupuestal se sostiene a través de una estructura de agente-principal muy particular. La segunda discusión se refiere a las implicaciones que tiene un sistema presupuestario con un modelo jerárquico en el cual la delegación no es eficiente porque el legislativo no tiene interés para asumir un rol de planeación y control del presupuesto público. En el caso de la entidad se observa a partir de la regulación jurídica orientada hacia un equilibrio fiscal.¹

El propósito de este artículo es discutir el proceso presupuestario en su fase de elaboración y aprobación, como una forma de observar y comprender las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo a nivel subnacional. El artículo estudia el caso de Jalisco entre los años de 1997 y el 2007, en los que se presentan escenarios de gobierno dividido y unificado. Particularmente, se analiza la fase de la aprobación del presupuesto, encontrando que hay un equilibrio presupuestal relativamente eficiente, a pesar de la integración pluripartidista del congreso local.

Palabras clave: presupuesto, relaciones entre poderes, equilibrio presupuestal.

De acuerdo con Rick Stapenhurst, el ciclo presupuestario debiera caracterizarse por un funcionamiento abierto, transparente y *basado en la rendición de cuentas* en todos los sus aspectos relevantes tales como planeación, definición de ingresos y egresos, elaboración de reportes financieros, auditoría, contabilidad y evaluación externa.²

En esa misma línea, Carlos Santiso refiere que el papel fundamental del ejecutivo

está en la formulación y manejo del presupuesto con la finalidad de ga-

rantizar la prudencia fiscal. El papel del legislativo consiste en reforzar la rendición de cuentas en la ejecución y control del presupuesto (...) por lo que su papel es crítico en supervisar la forma en que se designan los ingresos y se ejercen los egresos.³

Esto no necesariamente ocurre en todos los países. En particular se ha demostrado que en los países latinoamericanos el "procedimiento de voto, en el cual el nivel de déficits y, en algunos casos, el tamaño del gasto se ajusta primero por disciplina fiscal en vez de ser el resultado de un proceso

* Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco, correo electrónico: nancy.garcia@coljal.edu.mx

¹ El equilibrio fiscal o presupuestal comprende fundamentalmente un criterio cuantitativo sobre la igualdad de ingresos públicos y el gasto público.

² Cfr. Rick Stapenhurst, "The Legislature and the Budget", *Working Paper Series*, núm. 37233, Banco Mundial, Washington D. C., 2004, p. 2.

³ Carlos Santiso, *The political economy of government auditing: the governance and the rule of law in Latin-American*, Routledge, Londres, 2009, p. 43.

de deliberación entre poderes”.⁴ Ello puede explicarse porque tradicionalmente las legislaturas latinoamericanas han estado sometidas.

México no ha sido la excepción. Históricamente, el sistema de partido único generó una relación desigual entre el poder ejecutivo que poseía fuertes facultades para legislar, y un congreso que prácticamente renunció a ésta función. Ello fue posible porque las reglas formales e informales del sistema político y del sistema electoral legitimaban la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en toda la administración pública.

Con la liberalización política, en el ámbito federal ocurrieron distintos hechos que impactaron el proceso presupuestal. Por un lado, desde 1997, hemos vivido bajo la lógica de congresos divididos que coexisten con un presidente no priista. Por otro lado, se realizaron importantes reformas en la materia como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), la Reforma Fiscal Integral (2007) o la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008).

En un diagnóstico reciente de las instituciones presupuestales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) refiere que en México la transformación política del país generó un rol más activo del congreso, una mayor transparencia en las finanzas y gestión del presupuesto.⁵ El estudio advierte que en las entidades federativas y en los municipios se debe mejorar la rendición de cuentas y el control del gasto.

Hasta ahora, no existe un estudio comprensivo y exhaustivo del proceso presupuestario en las entidades federativas. Algunos trabajos reportan ciertas prácticas administrativas, otros utilizan las encuestas a funcionarios clave para conocer tendencias y otros más se concentran en cierta parte del ciclo.⁶

Respecto al proceso presupuestal jalisciense no se encontraron más

que algunas tesis que versan acerca de algunos aspectos muy específicos.⁷ En este artículo se observa cómo es dicho proceso a partir de la relación entre el ejecutivo y el legislativo fundamentalmente en la aprobación de las iniciativas de las leyes de ingresos y egresos.

Para este propósito, el capítulo se divide en cuatro secciones. En una primera parte exponemos un marco analítico para estudiar las relaciones ejecutivo-legislativo en el presupuesto; en la segunda parte se describen los aspectos generales del proceso presupuestal, enfatizando la fase de aprobación; en un tercer apartado se proporciona evidencia empírica del comportamiento del Congreso y el ejecutivo entre 1997 y el 2007. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que se desprenden fundamentalmente del análisis jurídico y político en la aprobación presupuestal.

EL PROCESO PRESUPUESTAL Y SUS DETERMINANTES POLÍTICOS

A nivel individual y con el objetivo de obtener la aprobación de su electorado, los políticos buscarán llevar al Congreso las peticiones específicas de

servicios públicos de su grupo. Cada legislador intentará hacer lo mismo, sin considerar los costos reales de las políticas públicas. Con tal escenario se cae en el riesgo de tener déficits peligrosos para las finanzas estatales. Von Hagen señala que el proceso presupuestario “consiste en las reglas formales e informales que gobiernan las decisiones presupuestales del ejecutivo y legislativo”. Desde esta perspectiva institucionalista, las reglas y los incentivos son la unidad de análisis de dicho proceso.⁸ Por ejemplo, el institucionalismo fiscal considera que se puede promover el equilibrio fiscal si se controlan los efectos de ciertos determinantes políticos presentes en todo el ciclo presupuestal, en particular aquellos que definen la interacción entre ejecutivo y legislativo y su capacidad de establecer enmiendas a las iniciativas presupuestales.

Desde la teoría del principal-agente es posible abordar los incentivos del ejecutivo y el legislativo. En el modelo original, la relación principal-agente se fija mediante un contrato, en el cual se establece que el primero *delega* al segundo la *ejecución* de ciertas funciones que no es capaz de llevar a cabo. El mejor contrato se da cuando ambos actores poseen infor-

⁴ Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein, *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Documento de Trabajo, núm. 39, OCDE, Washington, 1999.

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, París, 2009, p.32.

⁶ Una revisión bibliográfica puede consultarse en Alejandra Ríos Cázares, “Instituciones políticas y presupuesto. Las causas de su discrecionalidad”, en *Estudios sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-México, México, 2009.

⁷ Sergio Salvador, Hanon Medina, *Aspectos del presupuesto hacia una necesidad obligatoria*, Tesis de la Maestría en Finanzas, Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Guadalajara. 2006. También Juana Gabriela Hernández González, *Modelo de presupuesto de egresos en una entidad pública. Caso: Gobierno del Estado de Jalisco*, Tesis de la Maestría en Finanzas, Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Guadalajara, 2005.

⁸ Jürgen Von Hagen, “Political economy of fiscal institutions”, Documento de trabajo, núm. 149, Departamento de Economía, Universidad de Manheim, Alemania, 2005, p. 6

mación completa sobre los resultados de la delegación.

En el proceso presupuestal, el legislativo asume el rol de principal y el ejecutivo el de agente. Cada uno tendrá estrategias diferenciadas para cada una de las fases del ciclo presupuestal. Sin embargo, en los modelos jerárquicos la relación de principal y agente se parte de un escenario donde las asimetrías de información son legitimadas por el propio diseño institucional. Así, este modelo se caracteriza porque las decisiones presupuestales recaen fundamentalmente en el ejecutivo frente al legislativo; pero la delegación llega hasta el nivel del secretario de finanzas que tiene predominancia frente a sus homólogos.⁹

Por ejemplo, en la fase de *preparación y formulación* se habrán de definir las líneas estratégicas de mediano plazo para la obtención de ingresos y la distribución del gasto público. Aquí se fijan las prioridades de gasto y también los topes máximos y mínimos que orienten el monto y la asignación de los recursos. En esta fase, el ejecutivo posee toda la información acerca de cuántos recursos manejan las distintas dependencias, cuál es su tamaño, sus necesidades y proyectos. Ello genera una primera asimetría de información, donde el ejecutivo se encuentra en una situación de ventaja al organizar el origen, destino y monto de los fondos públicos. En contraste, el legislativo sólo tiene cierto tipo de información –que proviene precisamente del ejecutivo– y lo que puede hacer es reajustar el monto de los recursos.

La segunda fase, *la aprobación*, se refiere a la negociación entre ejecutivo y el poder legislativo con respecto a las partidas de ingresos y egresos. La aprobación es en sí misma un proceso cuyos resultados están condicionados por los arreglos institucionales del régimen político de un gobierno en específico. El ejecutivo y el Congreso tendrán distintas potestades para definir, pero también para aprobar las

partidas. Diversos análisis empíricos muestran que hay un mayor equilibrio presupuestal cuando el ejecutivo controla el proceso, mientras que al legislativo se le da un reducido poder de enmienda.

La tercera fase corresponde a la *ejecución* del presupuesto, ésta corresponde a una serie de procedimientos administrativos, operaciones financieras y decisiones de política fiscal que comprometen toda la planeación económica en el corto plazo. La cuarta y última etapa, *control y evaluación*, depende de mecanismos de rendición de cuentas definidos previamente. Éstos permiten obtener información física y financiera acerca de la instrumentación de los presupuestos, programas y responsables, de tal forma que se puedan hacer estimaciones del cumplimiento de las metas planeadas.

En este artículo observamos el papel de los poderes ejecutivo y legislativo en la fase de preparación, a fin de comprender las condiciones bajo las cuales ambos poderes cumplen con una de sus funciones más relevantes. Si bien hay un consenso sobre la centralización del ciclo presupuestal en el ejecutivo, Santiso refiere que hay cuatro grandes riesgos en los contextos latinoamericanos.¹⁰ El primero es la discrecionalidad excesiva de los presidentes, que hacen vulnerables a las finanzas públicas a la corrupción. Un segundo es el debilitamiento en la credibilidad del presupuesto como instrumento de planificación debido

al uso y abuso de los decretos de urgencia por parte del ejecutivo y la configuración política del parlamento. Un tercero es la menor transparencia que se traduce en menor control sobre el gasto. El cuarto es una visión exagerada de la disciplina fiscal sobre otras metas asociadas con la eficiencia del gasto.

En el fondo, estos cuatro problemas se originan por desarrollos institucionales débiles. Más allá de la transición democrática, sobre las entidades mexicanas pesan los arreglos de corto plazo en sus congresos locales y la falta de transparencia en la toma de decisiones. A ello se suman ciertos patrones de dependencia estructural como la financiera de las entidades con respecto a la federación. También hay factores políticos sobre los legisladores, uno de ellos es su relación con los líderes de sus partidos locales; otra es la no posibilidad de reelección para los legisladores, que provoca una especialización deficiente, ello a pesar de que los legisladores se autodesignan recursos más que suficientes. Estos elementos han sido ampliamente analizados para el caso mexicano.¹¹

EL PROCESO PRESUPUESTAL EN JALISCO

La mayoría de las entidades federativas sigue el modelo federal, caracterizado por un proyecto de presupuesto anual elaborado por el poder ejecutivo, el cual deberá ser revisado, corre-

9 Ernesto Stein, Erneto Talvi y Alejandro Grisanti, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", Documento de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, núm. 367, 1998.

10 Carlos Santiso, "El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina", en Miguel Braun, Luciana Díaz Frers, Gerardo Uña, *Cada cual ¿atiende su juego?: el rol del congreso en el presupuesto nacional de la Argentina*, CIPPEC, Buenos Aires, 2006, p. 35 y ss.

11 Benito Nacif, "El Congreso Mexicano en transición: cambios y continuidades", Documento de Trabajo del CIDE, México, núm. 78, 1999; Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, Porrúa.

gido y aprobado por el congreso local. El proceso presupuestal en Jalisco sigue está misma lógica. Sin embargo, la legislación promueve un equilibrio fiscal pero al mismo tiempo es inconsistente porque en algunas leyes da el carácter de decreto al presupuesto y en otros lo aborda como ley.

La *Constitución Política* de la entidad determina, en su artículo 50, que corresponde al ejecutivo estatal y a todas sus dependencias elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos, con base en los programas vigentes. La Secretaría de Finanzas es la dependencia encargada de publicar los montos que establezca el titular del Poder Ejecutivo. Simultáneamente, se nombra a un Comité Interno de Presupuestación, integrado por el titular Gobernador (quien lo preside), los secretaros de Finanzas, General de Gobierno, Planeación, Administración, así como por los coordinadores de Políticas Públicas y el de Innovación y Desarrollo.¹² Todas estas entidades son quienes verdaderamente poseen la información financiera y programática en la etapa de formulación del presupuesto.

Por lo que se refiere al rol del Congreso en esta fase, el artículo 43 de la Ley de Deuda establece que éste “dará trámite a las iniciativas de Ley de Ingresos y Egresos presentadas (...) y una vez aprobada la Ley de Ingresos, procederá al estudio y análisis para su aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de conformidad con su ley orgánica.

En la tabla 1 se presenta el calendario y las fases que integran el ciclo presupuestal. En la fase de preparación, el Congreso del Estado se puede auxiliar en el órgano técnico de hacienda pública dependiente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto.¹³

En la fase de aprobación, a partir del 1 de noviembre, que el Congreso recibe el anteproyecto, el artículo 45 de la Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal, los legisladores pueden requerir información o al

TABLA1

EL PROCESO PRESUPUESTAL EN JALISCO

Fecha	Proceso
15 de agosto	El gobierno del Estado, sus dependencias y entidades envían anteproyectos de presupuesto de egresos a la Secretaría de Finanzas. La Dirección General de Programación y Presupuesto revisará anteproyectos.
1 de octubre	La Dirección General de Programación y Presupuesto remite al Comité Interno de Presupuestación.
15 octubre	La Secretaría de Finanzas presenta al Ejecutivo los proyectos de iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos.
1 de noviembre	El Ejecutivo envía al Congreso del Estado el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos. Estos, a su vez, son turnados a la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Se aprueba la Ley de Ingresos en el Congreso. Se manda al Ejecutivo para que la promulgue y la mande publicar en el <i>Periódico Oficial del Estado de Jalisco</i> .
15 de diciembre	Se aprueba el presupuesto de egresos. Se manda al Ejecutivo para que la promulgue y la mande publicar en el <i>Periódico Oficial del Estado de Jalisco</i> .
31 de diciembre	Si aún no se ha aprobado el presupuesto de egresos se aplicará el ejercido el año inmediato anterior.
1 de enero	Inicio del ejercicio fiscal.

titular para explicar las decisiones de gasto propuestas.

Constitucionalmente, no hay un artículo que refiera de modo específico la facultad del congreso para enmendar el presupuesto. Hay interpretaciones que se derivan de una serie de artículos. En la constitución local, en el artículo 35, párrafo IV se refiere que es facultad del Congreso “determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal conforme a los lineamientos que establezca la ley”. Adicionalmente, el artículo 4º de la Ley de Deuda refiere que el

gasto público que habrán de realizar las dependencias y entidades para costear durante el período de un año las acciones, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de los responsables de ejercer el gasto público.

También el artículo 11 de esa misma ley le otorga al congreso la facultad para autorizar en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos del Estado, las bases, montos y condiciones de los empréstitos que el titular del Poder Ejecutivo del Estado proponga contratar y pagar respectivamente durante el ejercicio fiscal.

En la mayoría de las entidades federativas las constituciones otorgan al gobernador la posibilidad de vetar las leyes e incluso el decreto de presu-

Presupuesto de Egresos de la entidad será el que contenga el decreto que apruebe el Congreso del Estado a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, autorizando las provisiones del

▶

12

Reglamento Interno del Comité Interno de Presupuestación.

▶

13

Este órgano puede auxiliar a la elaboración del plan y programas presupuestarios, asesorar al Congreso del Estado en el proceso de análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco y Leyes de Ingresos de los municipios entre otras (artículos 56 y 58 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco). La ley de presupuesto refiere en su artículo 44, que las dependencias no pueden gestionar recursos con el congreso.

50

2010 ■ AÑO 9 ■ NÚMERO 9 ACTA REPUBLICANA POLÍTICA Y SOCIEDAD

puesto. En el caso de Jalisco el Gobernador puede hacer observaciones a los decretos del Congreso (artículo 210 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo) y objetarla y evitar su sanción (artículo 33 de la *Constitución Política*).

Sin embargo, en términos presupuestales ni en la *Constitución* ni en la Ley de Presupuesto se especifica el tipo de observaciones que puede efectuar el poder legislativo. En la práctica éstas pueden referirse a la reasignar gastos, adicionar un gasto mayor al previsto o incorporar nuevos rubros. El control sólo se garantiza por la vía del equilibrio presupuestal: por cada peso más que se incrementa en el gastos debe haber uno más en los ingresos (artículo 44 de la Ley de Presupuesto).

Este esquema difuso y arbitrario provoca que las enmiendas se constituyan como un instrumento de control partidista para definir el contenido y la orientación del presupuesto, a veces más por criterios políticos que económicos.

A pesar de que el poder legislativo estatal está facultado para reasignar partidas y hacer cualquier observación en materia fiscal, veremos en el siguiente apartado que éstas no se ejercen a cabalidad porque la centralización en la formulación de los anteproyectos de ingresos y egresos impone un techo a los legisladores. Como resultado, no hay un rol efectivo o responsable de los legisladores, e incluso hubo periodos donde asumió el carácter de testigo del ejecutivo.

Los partidos, el Congreso y los gobernadores

En todos los gobiernos subnacionales muchas de las decisiones de política pública o de la administración pública no pueden separarse de la presencia de los partidos políticos. En el caso de Jalisco, en el periodo que se revisa, el Partido Acción Nacional (PAN) logró mantener el poder ejecutivo con una

franca ventaja. En la elección de Gobernador para el periodo 1995-2001, Alberto Cárdenas Jiménez obtuvo casi el 53% de la votación estatal; Francisco Ramírez Acuña (2001-2006) y Emilio González Márquez (2007-2013) se adjudicaron la gubernatura con poco más del 45% de la votación total en las elecciones de los años 2000 y 2006.

En todo este periodo, en el poder legislativo no hay una mayoría absoluta por el PAN o por alguna otra fuerza política. Alberto Cárdenas tuvo dos legislaturas (LIV y LV) con mayoría simple, que le obligaban a negociar con el resto de los grupos parlamentarios. Francisco Ramírez tuvo una legislatura con casi las tres cuartas partes (LVI), pero en la siguiente se presentó por primera vez un escenario de un Congreso sin mayorías. Por su

parte, Emilio González comenzó su periodo con una legislatura en la cual su partido tenía el 50% de los escaños (véase tabla 2).

En los estudios acerca de la conformación del poder político, el Número Efectivo de Partidos (NEP) es una forma de caracterizar la competitividad del sistema de partidos.¹⁴ Uno de los indicadores es la alternancia en el ejecutivo, pero otro indicador también puede observarse en la alternancia respecto a las mayorías legislativas, es decir, la cohabitación de varias fuerzas políticas en la toma de decisiones.¹⁵

En un escenario de no competencia, un Congreso con mayoría absoluta o calificada no tendrá incentivos para vigilar y controlar al ejecutivo. En contraste, en situaciones donde en el Congreso no hay mayorías habrá

TABLA 2
INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS POR PARTIDO POLÍTICO

Partido	LIV (1995-1998)	LV (1998-2001)	LVI (2001-2004)	LVII (2004-2007)	LVI (2007-2010)
PAN	24	20	28	17	20
PRI	12	17	12	19	13
PRD	1	2	0	2	3
Otros	0	1	0	2	4
Total	37	40	40	40	40
	Mayoría Simple	Mayoría Simple	Mayoría Calificada	Sin mayorías	Mayoría Simple

Fuente: Elaboración propia con base en Nancy García Vázquez, *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior*, INAP-El Colegio de Jalisco, México, 2009.

¹⁴ La metodología para calcular el NEP es sencilla. La fórmula consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones (votos o bancas) que los partidos obtienen. El NEP es un índice que representa "...el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto sobre la fragmentación del sistema de partidos que el que tienen los partidos reales de tamaño variado". Laakso, M. y Rein Taagepera, "Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm 1, 1979.

¹⁵ En ese sentido, podemos encontrar sistemas de partido donde hay alternancia en el legislativo pero no en el ejecutivo. También puede ser que haya más partidos efectivos durante la contienda electoral que al formarse el gobierno. Ello puede ser causado por las reglas electorales, que es un tema que no trataremos aquí. Más bien nos interesa registrar la competitividad a nivel parlamentario y sus posibles consecuencias en la aprobación presupuestal del proyecto del poder ejecutivo.

un interés fuerte por controlar al ejecutivo. Pero un tercer escenario es donde en el Congreso existe una mayoría simple. Aquí, una fracción parlamentaria tiene apenas el 50% de los escaños. Forzosamente necesita pactar con a) la segunda fracción parlamentaria o b) con las fracciones de los partidos con menos representación. Este tercer escenario es más conflictivo e incierto, en la medida en que el control presupuestal es objeto de trueque en el corto plazo. En el caso del congreso jalisciense, en la tabla 3 puede observarse que la tendencia que se registra en el tiempo es varia relativamente y proyecta dos partidos parlamentarios efectivos. En la última legislatura puede observarse que el número efectivo se acerca a un sistema tripartito.

La variación en el NEP en el Congreso también permite analizar que los dos partidos efectivos son el PAN y el PRI. Ello implica que para la mayoría de las políticas públicas que se discuten en el Congreso, PAN y PRI tienen mayor poder de agenda. El resto de las fracciones parlamentarias sólo pueden jugar el rol de partidos pivote. Sin embargo, la tendencia a lo largo del tiempo muestra que el PAN ha perdido el apoyo de los electores, en beneficio del PRI y PRD en las curules del congreso.

Esta integración dividida, por un lado a nivel del partido del Gobernador y los partidos en el Congreso y, por otro lado, por la integración pluripartidista de este último, generó resultados también divididos y diferenciados en el ciclo presupuestal. En este artículo proporcionamos evidencia sobre la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos. Como información complementaria que idealmente debió servir como un instrumento de planeación se analiza también el reporte de las cuentas públicas.

Cabe precisar que la reorganización en cuanto a los formatos para la

TABLA 3
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN LAS LEGISLATURAS DEL CONGRESO JALISCIENSE, 1997-2010

Legislatura/partido	PAN	PRI	PRD	Otros	NEP
LIV (1995-1998)	0.42	0.11	0.00	0.00	1.90
LV (1998-2001)	0.25	0.18	0.00	0.00	2.31
LVI (2001-2004)	0.49	0.09	0.00	0.00	1.72
LVII (2004-2007)	0.18	0.23	0.00	0.00	2.43
LVI (2007-2010)	0.25	0.11	0.01	0.01	2.69

Fuente: Elaboración propia con base en Nancy García Vázquez, *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior*, INAP-El Colegio de Jalisco, México, 2009.

elaboración de los anteproyectos de presupuesto y los decretos acordados por ambos poderes fue resultado de una reforma administrativa. El espíritu de dicha reforma fue fomentar el equilibrio entre el gasto y los recursos disponibles. Sin embargo, hay un proceso inevitable: la responsabilidad de los legisladores para avalar, modificar o desechar la propuesta financiera del poder ejecutivo. Justamente ese es el proceso de negociación que aquí interesa abordar.

Ingresos y egresos

Para el análisis de los ingresos y egresos se construyó una base de datos con información de las iniciativas que se encuentran en el Sistema Integral de Procesos Legislativos (SIPLE) del Congreso estatal y los decretos del Periódico Oficial, además del Sistema de Cuentas Estatales del INEGI. Los datos se deflactaron a precios del año 2002.

A fin de observar el comportamiento del poder legislativo en cuanto a la aprobación del presupuesto,

primero mostraremos que en todo el periodo hubo una política fiscal expansionista. Ambos poderes públicos han estado de acuerdo con aumentar el presupuesto. Se han ajustado a la regla de oro del equilibrio fiscal, respecto a que por cada peso más que se gasta hay un peso más que debe ingresar al erario. Esta disciplina ha hecho que el poder legislativo sea excesivamente formal en la formulación financiera del presupuesto.¹⁶ Ello puede observarse a partir de las cuentas públicas, que contienen el balance financiero final de los ingresos y los egresos de cada año, como puede apreciarse en la gráfica 1.

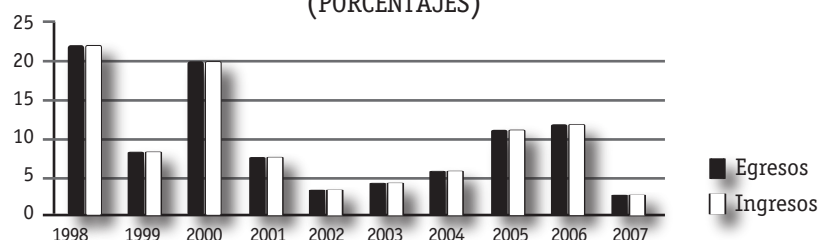
En esta gráfica también se observa que los montos de los egresos y los ingresos en el reporte de la cuenta pública refieren una disciplina fiscal en el ejercicio de las finanzas públicas, al menos de manera formal. Queda claro que el comportamiento ha sido ascendente. La principal explicación es que la política hacendaria nacional, hasta 2009, fue expansiva también. Adicionalmente, el gobierno estatal instrumentó alzas en algunos

¹⁶ Laura Sour refiere que hay un efecto perverso en la forma en cómo se elaboran los presupuestos mexicanos. Dado que se parte del monto aprobado en el año anterior, las estimaciones que realizan las dependencias sólo se consideran los aumentos inflacionarios y los ingresos. "Esta técnica presupuestaria provoca que las asignaciones resulten inerciales en cada periodo, lo cual reduce la posibilidad de incorporar nuevos programas". Laura Sour, *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso México*, Serie Gestión Pública, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, p. 24.



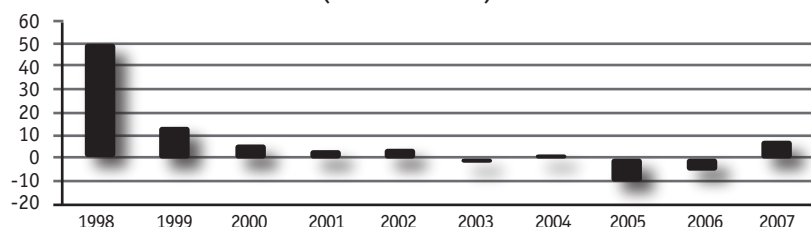
Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, disponible en www.periodicooficial.jalisco.gob.mx

GRÁFICA 2
TASA DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS, 1997-2007
(PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, disponible en www.periodicooficial.jalisco.gob.mx

GRÁFICA 3
DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE EL PRESUPUESTO Y LA CUENTA PÚBLICA,
1998-2007
(PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, disponible en www.periodicooficial.jalisco.gob.mx, y el Sistema de Cuentas Estatales del INEGI www.inegi.gob.mx

impuestos como las nóminas, loterías o la tenencia vehicular.¹⁷

Sin embargo, en la gráfica 2 se observa que tanto el incremento en los ingresos como en los egresos ha sido diferenciado y las variaciones no sólo son de una legislatura a otra, sino que hay tendencias irregulares en una sola.

El tema que sobresale en la gráfica 2 es la diferencia entre ejecutivo y legislativo para incrementar los montos totales. En relación con el año anterior, el presupuesto se incrementó notablemente en 1998 (+22%), y en el 2000 (+20%); en ambos años había mayoría simple para el PAN en el Congreso, pero fundamentalmente se da el arribo de este partido a la Presidencia de la República. También se hubo alzas en 2005 (+11%) y en 2006 (+12%), a pesar de que en estos dos años no hubo mayoría panista. Debe notarse que en los años 2000 y 2006 ocurrieron elecciones federales. En contraste, en el año 2002 (+3) y 2007 (+3), el incremento fue muy moderado. Podría decirse que el mayor equilibrio presupuestario se dio durante la LVI legislatura, con mayoría parlamentaria panista.¹⁸

Otro indicador es la diferencia entre lo que se reportó al final de cada ejercicio, es decir, la información financiera de la cuenta pública, y lo que se había aprobado originalmente en el decreto de egresos. En la gráfica 3 se observa que a partir de la adopción de nuevas reglas fiscales, hubo un mayor equilibrio presupuestario. Tan sólo entre 1998 y 1999, la diferencia entre decreto y cuenta pública varió de 49% a 14% respectivamente.

¹⁷ Consultar la "Información sobre los ingresos recibidos en el Estado de Jalisco", publicada por la Secretaría de Finanzas de Jalisco, disponible en www.jalisco.gob.mx

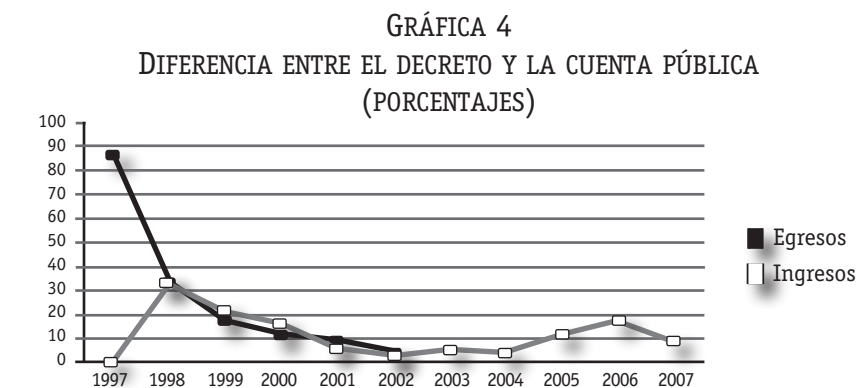
¹⁸ Una explicación complementaria se encuentra en el ámbito federal. En el año 2000 se instrumentaron varias medidas fiscales para incentivar a estados y municipios a tener una mayor disciplina. Por ejemplo, la reforma al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal o la instrumentación de nuevos esquemas financieros, como el fondo maestro y las agencias calificadoras de crédito.

Los años en los que hubo mayor equilibrio fueron 2003 y 2004, justo cuando había mayoría calificada. Ello implica que hubo una gran disciplina partidista por parte de la fracción parlamentaria del PAN con respecto a las decisiones de gasto estimadas por el entonces gobernador. Pero también debe considerarse que 2003 es un año electoral, junto con el 2000 y 2006, donde el comportamiento fue bastante aceptable. También es notorio que, como en 2005 y 2006, años sin mayoría legislativa, se presentaron subejercicios.

En la gráfica 4 se revisa la diferencia entre lo aprobado y lo reportado en la cuenta pública tanto en los ingresos como en los egresos, y aquí se aprecia un mayor equilibrio. Durante el gobierno de Cárdenas hay una disparidad notable. Se gastaba más de lo que ingresaba, ello con todo y que el Gobernador no tenía mayoría calificada.

Durante los primeros años de la gestión de Ramírez Acuña, la LV redujo la brecha entre los egresos e ingresos. Sin embargo, el mayor equilibrio se registró del 2002 hacia adelante, lo cual refuerza la idea de que un nuevo marco federal y estatal tuvo un impacto importante en el cálculo de los legisladores sobre la posibilidad de reasignación de las partidas.

Otro indicador de cómo votaron los legisladores es el número de enmiendas que tuvo cada proyecto de egresos. En términos generales, los ingresos suelen estar muy acotados por las transferencias federales y las capacidades fiscales de la entidad, de ahí que no suelen ser un tema controversial. Esto no ocurre con las decisiones acerca de cómo, cuánto y dónde deben asignarse los fondos públicos. Por un lado, el ejecutivo puede tener la intención de favorecer algunas áreas o grupos afines a sus propios intereses. Por otro lado, los legisladores de oposición buscarían impedir asignaciones discrecionales



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, disponible en www.periodicooficial.jalisco.gob.mx, y el Sistema de Cuentas Estatales del INEGI www.inegi.gob.mx

por parte del ejecutivo. Pero, además, los legisladores de oposición buscarán beneficiar a aquellos municipios que les son correspondientes. De esta manera, la negociación entre el Gobernador y el Congreso se puede observar en las enmiendas. La teoría señala que legislaturas disciplinadas tendrán menos observaciones a la iniciativa de presupuesto, y viceversa. La tabla 4 muestra que en Jalisco, en los periodos en los que el PAN no tuvo la mayoría calificada, se presentaron más enmiendas a los proyectos de egresos, que durante la LVI legislatura con congreso unificado.

Por ejemplo, en el último proyecto que discutió la LV legislatura –fue la

primera dividida– el entonces gobernador Alberto Cárdenas. El 22 de diciembre de 2000, en ausencia de la fracción panista, los diputados de oposición aprobaron el presupuesto de egresos para el año siguiente. Ese documento contemplaba una reasignación de 202 millones de pesos y la ampliación de 150 millones de pesos al gasto. Una de las instituciones beneficiadas con la reasignación propuesta por el legislativo era la Universidad de Guadalajara. El 30 del mismo mes, la Secretaría General de Gobierno anunció el veto al presupuesto. Sin embargo, ante la presión pública, el 9 de enero el gobernador aceptó las reasignaciones.¹⁹

TABLA 4
ENMIENDAS AL PRESUPUESTO DE EGRESOS, 1998-2007

Iniciativa presupuesto de egresos	Tipo de Legislatura	Número de enmiendas a la iniciativa
1998	Mayoría calificada	2
1999	Mayoría simple	0
2000	Mayoría simple	15
2001	Mayoría simple	9
2002	Mayoría calificada	3
2003	Mayoría calificada	1
2004	Mayoría calificada	3
2005	Sin mayoría	3
2006	Sin mayoría	2
2007	Sin mayoría	1

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, disponible en www.periodicooficial.jalisco.gob.mx

► ¹⁹ “Aprueban el presupuesto y Ejecutivo anuncia veto”, *Mural*, 08/01/2001, p. 1.

El 31 de diciembre de 2005, los legisladores de oposición aprobaron el presupuesto pero reasignaron 318 millones de pesos. El 7 de enero del 2006 el gobernador Francisco Ramírez promovió un veto total y decidió no publicar el decreto autorizado para ese año, por lo que el gobierno estatal debió reasignar el gasto según los egresos del año 2005.

En los meses sucesivos, tanto el ejecutivo como el legislativo interpusieron controversias constitucionales. Sin embargo, el problema de fondo no se resolvió porque hay una serie de contradicciones jurídicas. Por un lado, el Gobernador sólo puede vetar leyes y no decretos. El presupuesto de egresos tiene el carácter de decreto. Sin embargo, el artículo 33 constitucional refiere que las observaciones del ejecutivo deben ser tomadas en cuenta pero señala que “el proyecto de ley al que se hubieren hecho observaciones, será sancionado y publicado si el Congreso vuelve a aprobarlo por los dos tercios del número total de sus miembros presentes”. Todo ello en un plazo de hasta ocho días.

Sin embargo la contradicción fundamental reside en que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, en su artículo 155, refiere que cuando una iniciativa es desechada, debe pasar un lapso de seis meses para que el asunto vuelva a ser discutido. Entonces hay una vaguedad importante porque el manejo del presupuesto como iniciativa, decreto o ley, es impreciso y se presta para discrecionalidades políticas. Se necesita un estudio a profundidad sobre cada una de las enmiendas: cuál fue su fundamento, qué parte del gasto se reasignó, cómo se discutió y aprobó. Sin embargo, a pesar de las enmiendas la tendencia general muestra que el equilibrio fiscal se mantuvo.

Además de las enmiendas, otros indicadores de la dinámica política en la aprobación del presupuesto son la deuda pública y el propio presupuesto

del legislativo. La siguiente gráfica muestra que el comportamiento ha sido muy diferenciado. En 2003 y 2006, la LVI y LVII aprobaron un incremento en la deuda de 13% y 20% más que en 2002 y 2005, donde se había optado por pagar deuda en vez de adquirir crédito

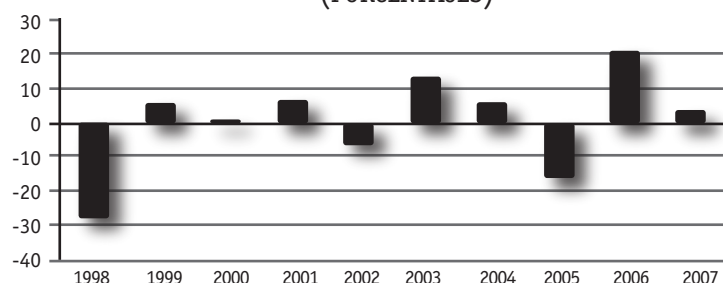
El comportamiento de esas dos legislaturas, la primera calificada y la siguiente sin mayoría, es contrario a la teoría. Es decir, se esperaba un mayor control sobre la deuda en gobiernos divididos, pero muy probablemente ocurrió que hubo pactos entre los dos partidos efectivos PAN y PRI para beneficiarse de más fondos en el periodo electoral.

Finalmente, en cuanto al presupuesto que se ha auto asignado

el legislativo, la gráfica 6 muestra que aquí también han ponderado los acuerdos de corto plazo, es decir, las negociaciones al interior del legislativo, entre los dos partidos efectivos.

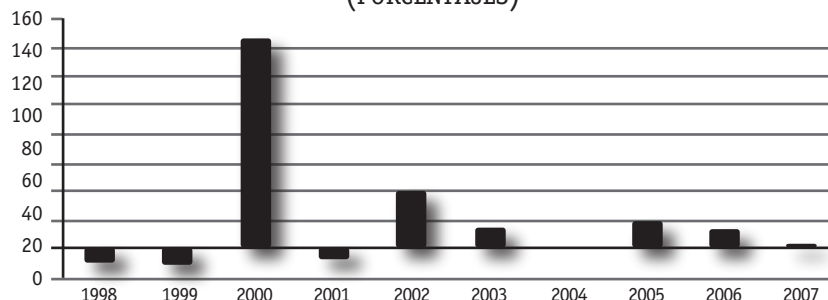
En el año 2000, el presupuesto del legislativo se incrementó en un 144%, habiendo apenas una mayoría simple. En los años 2002, 2005 y 2006, también se acordaron incrementos importantes aunque no tan altos y en ese periodo tampoco había mayoría. En todo momento la cifra ha sido ascendente, pues en 1997 el presupuesto fue de casi 87 millones y pasó a 418 millones en sólo diez años, incrementándose en promedio 21% anual. Sobresale el año 2000, cuando el incremento fue de 144%, habiendo apenas una mayoría simple.

GRÁFICA 5
TASA DE CRECIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA
(PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, disponible en www.periodicooficial.jalisco.gob.mx, y el Sistema de Cuentas Estatales del INEGI www.inegi.gob.mx

GRÁFICA 6
TASA DE CRECIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO
(PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, disponible en www.periodicooficial.jalisco.gob.mx, y el Sistema de Cuentas Estatales del INEGI www.inegi.gob.mx

DISCUSIONES FINALES

En Jalisco, hay un equilibrio presupuestal inducido en un primer nivel por una normatividad restrictiva que impone pondera un balance entre los ingresos y egresos. Por ley, la asignación del presupuesto es más transparente y financieramente está más acotada por la propia ley, pero ésta también da un amplio poder a las secretarías. Desde ahí que el equilibrio presupuestal queda sujeto a relaciones de coyuntura entre el ejecutivo y el legislativo. La tendencia histórica muestra que las negociaciones parten de una bolsa presupuestal más acotada por las normas federales y estatales.

La oposición negocia en el corto plazo hacia dónde se irán los recursos.

Esto contraviene cualquier tesis sobre gobierno dividido y disciplina partidista. Se ha visto que presupuestos sujetos a calendario electoral son más susceptibles de “consenso” que de conflicto entre poderes. Lo mismo ocurre en cuanto al manejo de la deuda pública y al presupuesto que se asignan a sí mismos los legisladores.

Debe resaltarse como un hecho importante que, en la formulación del presupuesto en Jalisco, haya una mayor transparencia y, en general, una técnica mejor en su presentación. Sin embargo, ello no es garantía de eficiencia. El equilibrio presupuestal también tiene implicaciones negativas. La excesiva formalidad limita las acciones del gobierno estatal y

reduce la oportunidad de beneficiar a la población.

En una situación económica como la actual, el subejercicio perjudica al bienestar social. Igualmente, el incremento de una deuda no consensuada con todos los actores sociales y económicos es una decisión irresponsable. Ello puede arrastrar a la economía local hacia un déficit en sus finanzas públicas que acote todavía más la posibilidad de asignar fondos a proyectos que no son beneficiados por las transferencias federales. El equilibrio presupuestal no puede ser ilegítimo, es decir, imponer una lógica de gasto a costa de los sectores más necesitados. Por ello es necesario un diagnóstico específico del impacto de las decisiones de gasto sobre la población.

BIBLIOGRAFÍA DEL PRESUPUESTO

Constitución Política del Estado de Jalisco
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 1997*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 31 de diciembre de 1996, 89 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 1998*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 18 de diciembre de 1997, 114 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2002*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 19 de diciembre de 2001, 93 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2003*. Dirección

General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 19 diciembre de 2002, 123 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2004*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 12 de diciembre de 2003, 140 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2005*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 16 de diciembre de 2004, 114 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2006*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 28 de diciembre de 2005, 81 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2007*. Dirección General de Estudios Legislativos y

Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 14 de diciembre de 2006, 141 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2008*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 10 de enero de 2008, 134 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2009*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 2 de diciembre de 2008, 154 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 1997*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 7 de enero de 1997, 364 pp. Ampliación: 3 de febrero 1997, 42 pp.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 1998*. Dirección General de

- Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 26 de marzo de 1998, 371 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 1999*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 30 de diciembre de 1998, 338 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2000*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 31 de diciembre de 1999, 54 pp. Añadidos: 6 de abril de 2000, 23 pp. Ampliación: 15 de junio de 2000, 50 pp. Ampliación: CODE, 24 de julio de 2000, 11 pp. Ampliación: CAPECE, 21 de agosto de 2000, 11 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2001 (Deja sin efectos sanción negativa)*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 10 de enero de 2001, 578 pp. Aprobado, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2001*, Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 10 de enero de 2001, 20 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2002*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 20 de diciembre de 2002, 266 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2003*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 24 de diciembre de 2002, 537 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2004*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 30 de diciembre de 2003, 587 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2005*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 26 de enero de 2005, 905 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2006*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 8 de noviembre de 2006, 145 pp. Ampliación, 8 de noviembre de 2006, 74 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2007*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 23 de diciembre de 2006, 51 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2008*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 12 de diciembre de 2007, 368 pp. Ampliación: 28 de diciembre de 2007, 282 pp.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Decreto Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2009*. Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, Jalisco, 3 de diciembre de 2008, 277 pp.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D