CÓMO LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS AFECTAN LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO SUBNACIONAL EN MÉXICO

JOSÉ SAID SÁNCHEZ MARTÍNEZ

EL COLEGIO de JALISCO
40 Aniversario

Cómo los gobiernos divididos afectan la relación Ejecutivo-Legislativo en el proceso presupuestario subnacional en México

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio Mexiquense, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Roberto Arias de la Mora
Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretario General

Cómo los gobiernos divididos afectan la relación Ejecutivo-Legislativo en el proceso presupuestario subnacional en México

José Said Sánchez Martínez

EL COLEGIO de JALISCO
40 Aniversario

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 11 del mes de noviembre del año 2021 y aceptada para su publicación el día 17 del mes de mayo del 2022.

352.497202 S669g

Sánchez Martínez, José Said

Cómo los gobiernos divididos afectan la relación Ejecutivo-Legislativo en el proceso presupuestario subnacional en México / José Said Sánchez Martínez -- 1ª ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, 2022.

[159] páginas : gráficas, tablas ; Epub.

Incluye bibliografía: páginas [127-148]

Incluye anexos: páginas [149-159]

ISBN: 978-607-8831-19-7

1. Finanzas públicas - México - Siglos XX-XXI. 2. México - Política económica - Siglos XX-XXI. 3. México - Gastos públicos - Siglos XX-XXI. 4. Poder ejecutivo - México - Siglos XX-XXI. 5. Poder legislativo - México - Siglos XX-XXI. 6. México - Política y gobierno.

Se agradece al COECYTJAL el patrocinio otorgado a la edición de este libro.

Innovación, Ciencia y Tecnología

COECYTJAL
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco

Jalisco
GOBIERNO DEL ESTADO

© D.R. 2022, El Colegio de Jalisco, A.C.
5 de Mayo 321
45100, Zapopan, Jalisco

Imagen de portada: kitka/Shutterstock.com

Primera edición, 2022

ISBN: 978-607-8831-19-7

Editado en México
Edited in Mexico

Índice

Introducción 13

La relación Ejecutivo-Legislativo y el gobierno dividido: argumento y evidencia 19
La relación Ejecutivo-Legislativo en los sistemas presidenciales 19
Los gobiernos divididos en los estados: panorama y retos conceptuales, 1989-2020 26
Una revisión de los estudios subnacionales en México 36
Recapitulación 39

Un análisis normativo del proceso presupuestario estatal 41
El proceso presupuestario 41
Entrega y aprobación del presupuesto 45
Superación del veto 50
La reconducción presupuestal 52
La Cuenta Pública y el Informe de Resultados 55
Conclusiones 60

La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación de los ingresos y los egresos 63
Análisis y aprobación de los ingresos y egresos estatales, 2010-2020 63
Estado de México, 2006-2020 73
Quintana Roo, 2003-2020 79
Jalisco, 2006-2020 83
Conclusiones 91

La relación Ejecutivo-Legislativo en la fase del ejercicio del presupuesto 93
Ingresos estimados e ingresos recaudados, 2005-2017 93
Presupuesto de egresos y gasto ejercido, 2005-2017 99
Conclusiones 103

La relación Ejecutivo-Legislativo en el proceso de fiscalización 105
El panorama de la fiscalización superior en los estados 105
El presupuesto de las EFSL, 2010-2019 106
El Informe General de Resultados de la Cuenta Pública 113
El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca 116
La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo 118
Conclusiones 121

Conclusiones 123

Bibliografía 127

Anexos 149

Gráficas

Gráfica 1. Gobiernos divididos por estado
(criterio simple), 1989-2020 28

Gráfica 2. Gobiernos divididos por estado
(criterio compuesto), 1989-2020 29

Gráfica 3. Porcentaje promedio de escaños
del partido gobernante, 1989-2020 30

Gráfica 4. Número Efectivo de Partidos promedio
anual en los congresos estatales, 1989-2020..... 32

Gráfica 5. Número de días naturales para analizar
y aprobar el presupuesto por parte del congreso..... 49

Gráfica 6. Días naturales para entregar el informe de resultados..... 60

Gráfica 7. Diferencia absoluta promedio entre la iniciativa
y la ley de ingresos por estado, 2010-2020..... 66

Gráfica 8. Diferencia absoluta entre la iniciativa
y la ley de ingresos por estado, 2010-2020..... 67

Gráfica 9. Diferencia absoluta promedio entre la iniciativa
y el presupuesto aprobado por estado, 2010-2020 71

Gráfica 10. Diferencia absoluta anual entre la iniciativa
y el presupuesto aprobado por estado, 2010-2020 72

Gráfica 11. Estado de México: diferencia entre
la iniciativa y la ley de ingresos, 2006-2020 76

Gráfica 12. Quintana Roo: diferencia entre
la iniciativa y la ley de ingresos, 2003-2020 81

Gráfica 13. Jalisco: diferencia entre la iniciativa
y el presupuesto de egresos, 2006-2020 85

Gráfica 14. *DI* promedio anual, 2005-2017 95

Gráfica 15. *DI* promedio por estado, 2005-2017 95

Gráfica 16. DI anual por estado, 2005-2017 96

Gráfica 17. *DG* promedio anual, 2005-2017 100

Gráfica 18. *DG* promedio anual por estado, 2005-2017 101

Gráfica 19. *DG* anual por estado, 2005-2017 102

Gráfica 20. Presupuesto promedio de las EFSL, 2010-2019 108

Gráfica 21. Presupuesto per cápita promedio de las EFSL, 2010-2019 109

Gráfica 22. Presupuesto per cápita anual por estado, 2010-2019 110

Gráfica 23. Tipos de informes establecidos
en las leyes estatales de fiscalización 114

Gráfica 24. Número de secciones del IRCP
que siguen el formato federal 115

Gráfica 25. Número de secciones en los estados
con un formato diferente al federal 116

Tablas

Tabla 1. Tipos de gobiernos divididos en Baja California, 1989-2021 33

Tabla 2. Tipos de gobiernos divididos en el Estado de México, 1996-2021 34

Tabla 3. Tipos de gobiernos divididos en Tlaxcala, 1999-2021 35

Tabla 4. Fechas límite de entrega del presupuesto 47

Tabla 5. Fechas límite de aprobación del presupuesto 48

Tabla 6. Tipo de mayoría requerida para superar el veto del Ejecutivo 51

Tabla 7. Mecanismos de reconducción presupuestal.....54

Tabla 8. Fechas límite de entrega de la Cuenta Pública.....57

Tabla 9. Fechas límite de entrega del informe de resultados de la Cuenta Pública.....58

Tabla 10. Tipo de gobierno y enmiendas 65

Tabla 11. Tipo de gobiernos divididos y enmiendas.....65

Tabla 12. Estadística descriptiva 68

Tabla 13. Resultados 69

Tabla 14. Tipo de gobierno y enmiendas, 2010-2020 70

Tabla 15. Tipo de gobiernos divididos y enmiendas.....70

Tabla 16. Resultados 73

Tabla 17. Estado de México: porcentaje de escaños
del partido gobernante, tipo de gobierno y NEP 75

Tabla 18. Quintana Roo: porcentaje de escaños
del partido gobernante, tipo de gobierno y NEP 80

Tabla 19. Jalisco: porcentaje de escaños
del partido gobernante, tipo de gobierno y NEP 84

Tabla 20. Estadística descriptiva 98

Tabla 21. Resultados DI 99

Tabla 22. Resultados *DG*..... *103*

Tabla 23. Estadística descriptiva 111

Tabla 24. Determinantes del presupuesto de las EFSL 112

Introducción

En los meses de noviembre y diciembre, los reflectores suelen concentrarse en la aprobación del presupuesto de egresos. Ya sea a nivel federal o estatal, los medios de comunicación analizan y discuten cuáles son las características del plan propuesto por el Ejecutivo y, en su caso, las negociaciones y conflictos al interior del Legislativo. Asimismo, se difunde información sobre el gasto aprobado, sus diferencias con el año anterior, así como las dependencias que resultaron beneficiadas con más recursos o afectadas con recortes.

Pero más allá de este interés temporal, ¿qué se sabe de la interacción entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en las fases del proceso presupuestario? A nivel federal, desde que surgió el gobierno dividido en 1997, la Cámara de Diputados comenzó a ejercer sus facultades constitucionales, por ejemplo, analizando, debatiendo y modificando el Presupuesto de Egresos de la Federación. Varias investigaciones han dado cuenta de este importante cambio (Carpio, 2010; Puente, 2017; Sour, 2006; Ugalde, 2018). ¿Qué sucede en los estados?[1] A primera vista, parece que los congresos estatales aprueban sin mayor problema el presupuesto del Ejecutivo. No obstante, en ocasiones la relación no es tan armónica. Por ejemplo, en noviembre de 2020, el gobernador del Estado de México envió su proyecto de presupuesto al congreso para su aprobación, pero las diferencias entre ambos poderes impidieron hacerlo antes de la fecha límite. En Jalisco, en los últimos 20 años, el gobernador ha vetado el presupuesto en cuatro ocasiones (2001, 2006, 2008 y 2011) debido a los cambios que hizo el congreso local. Recientemente, el gobernador de

[1] En esta investigación se excluye a la Ciudad de México debido a las particularidades normativas y económicas que presenta. Por ejemplo, su deuda pública no la aprueba su congreso, sino la Cámara de Diputados.

Baja California Sur también vetó el presupuesto de 2021. ¿Lo anterior indica un cambio en la relación entre los poderes o solo son casos aislados?

El aumento y expansión de la pluralidad partidista ha generado un mayor interés en el estudio de la política subnacional. Diversos análisis se han enfocado en determinar si las variables partidistas inciden en aspectos como el gasto público, la deuda pública, el sobreejercicio, el gasto particularista, las enmiendas al presupuesto y la dependencia financiera (Armesto, 2015; Armesto y Olmeda, 2016, 2018; Benton y Smith, 2014, 2017; Carpizo, 2012; Chávez, 2018; García, 2010, 2011; Guerra, 2011; P. Gutiérrez, 2013; Ibarra, 2013; Ibarra y Santos, 2018; IMCO, 2010, 2017, 2018; Kinto, 2014; México Evalúa, 2014; Montemayor, 2003; Ramírez y Erquizio, 2012; Sleman, 2014; Velázquez, 2006). A pesar del aumento de estas investigaciones, sus resultados no muestran un consenso.

Un indicador de la pluralidad partidista es el gobierno dividido, el cual se ha expandido a la mayor parte de los estados del país desde su primera aparición en 1989. Debido a este importante cambio, es inevitable preguntarse si él ha tenido un efecto sobre el ejercicio del poder. Esto adquiere relevancia en un contexto en el que se cuestiona la calidad democrática de los estados (Giraudy, 2015) y en donde los gobernadores parecen ser los amos de sus territorios. Por ejemplo, se ha comentado que desde el 2000:

> [...] los gobernadores han actuado libremente, sin límites en los poderes establecidos y mucho menos en sus propios partidos, y han producido dos tendencias: [...] la búsqueda de mayores recursos presupuestales [...] la otra [...] es que han revivido los grupos locales y los liderazgos caciquiles (Hernández, 2008, p. 16).

En la misma línea, se ha comentado que el margen de maniobra de los gobernadores "es mayor que el del presidente, porque [...] están menos vigilados y es mayor su capacidad de capturar congresos, tribunales, auditorías, órganos electorales y de acceso a la información locales" (Casar, 2017, p. 29). Incluso se considera que la:

> [...] democracia dio a los gobernadores una autonomía notable, ya que en sus estados suelen controlar casi todo: desde el Congreso local hasta el Poder Judicial, pasando por los órganos supuestamente autónomos como los institutos electorales y las comisiones de derechos humanos (Elizondo, 2012, p. 152).

En síntesis, el proceso de democratización del país implicó una mayor autonomía para los gobernadores, pero también trajo consigo "el refuerzo de una conducta insólitamente caciquil y corrupta" (Paxman, 2018, p. 12).[2]

En estas citas se subraya implícitamente la debilidad y subordinación de los congresos hacia los gobernadores. En efecto, a menudo se destaca que no ejercen su facultad de contrapeso frente al Ejecutivo (Aroche, 2018). Aunque haya varios partidos políticos:

> [...] a simple vista lo que se aprecia es una pluralidad simulada, cuando en la mayor parte de los casos los gobernadores han capturado a los congresos locales de manera muy similar a como ocurría en los tiempos de la unanimidad priista (Romero, 2018, p. 461).

Por supuesto, a lo anterior hay que añadir su debilidad institucional (Pérez, 2009).

Con este debate como contexto, las preguntas de investigación del presente trabajo son: ¿cómo es la relación Ejecutivo-Legislativo en el marco del proceso presupuestario?, ¿cómo afecta el gobierno dividido tal relación y en qué fases lo hace? Hasta ahora, los estudios relacionados se han enfocado solo en alguna de las fases del proceso y solo en la parte del gasto (Guerra, 2011; Patrón, 2015; Sleman, 2014). Por lo tanto, se carece de una visión integral que analice de forma conjunta las etapas de aprobación, ejercicio y fiscalización, sin pasar por alto el tema de los ingresos. A tres décadas del inicio de la pluralidad partidista en los estados, es relevante hacer un balance y determinar si ella ha tenido un impacto sobre la forma en que se toman las decisiones en materia presupuestaria.

Para lograrlo, esta investigación tiene los siguientes objetivos. En primer lugar, generar la mayor cantidad de evidencia empírica sobre la relación Ejecutivo-Legislativo en el marco del proceso presupuestario (aprobación, ejercicio y fiscalización), tanto del lado de los ingresos como del gasto. En segundo lugar, determinar cómo el gobierno dividido influye en la relación Ejecutivo-Legislativo y distinguir en qué fases lo hace. A diferencia de las investigaciones previas, el presente trabajo analiza de forma integral las etapas del proceso presupuestario, sin pasar por alto el tema de los ingresos.

---

[2] Esto contrasta con la visión positiva que se tenía a mediados de la década de 1990. Por ejemplo, se esperaba que dar más poder a los gobiernos estatales implicaría una mayor responsabilidad en la toma de decisiones y la generación de innovaciones institucionales (Diaz-Cayeros, 1995).

Es preciso reiterar que el proceso presupuestario no es un asunto exclusivamente técnico, sino también político (Rubin, 2020; Scartascini y Stein, 2010). En efecto, en él intervienen los intereses de los principales actores que participan: el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. En términos generales, el primero envía su propuesta al segundo para que la analice y apruebe. Una vez aprobada, el Ejecutivo se encarga de su implementación. Concluida esta fase, el Legislativo, por medio del órgano respectivo, hace las labores de fiscalización para determinar que los ingresos y gastos se hayan ejercido conforme a la ley.

De forma sintética, el argumento teórico de esta investigación establece que el tipo de relación entre ambos poderes se deriva de los aspectos formales y de los partidistas (Shugart y Haggard, 2001; Shugart y Mainwaring, 2002). En los primeros se encuentran los poderes que les otorga la constitución. Pero tales reglas no operan en el vacío. Interactúan con la dimensión partidista. En un régimen democrático con un sistema presidencial, el Ejecutivo y los integrantes del Legislativo son electos mediante el voto popular. Esto quiere decir que pueden existir dos escenarios. En el primero, un solo partido tiene el cargo Ejecutivo y la mayoría de las bancadas en el Legislativo. En el otro escenario, un partido tiene el cargo Ejecutivo, pero otro u otros partidos diferentes dominan la mayoría en el Legislativo.

Cuando el partido del Ejecutivo no tiene la mayoría absoluta en el congreso (gobierno dividido), tendrá más dificultades para que la oposición apruebe sin cambios sus iniciativas. En estos contextos, dependiendo del tipo de oposición, se puede generar una negociación con el congreso o, en el caso extremo, llegar a conflictos que lleven a la parálisis legislativa. Uno de los principales motivos que tiene la oposición para comportarse de este modo es de tipo electoral. En efecto, los partidos opositores buscan aumentar su número de escaños y, en el mejor de los casos, llegar al gobierno. Para lograrlo, presentarán sus iniciativas y/o enmendarán las propuestas del gobernador para beneficiar a sus respectivas bases de apoyo y nuevos votantes. En contraste, cuando el Ejecutivo cuenta con la mayoría absoluta (gobierno unificado), hay disciplina partidista y es reconocido como líder del partido (Weldon, 2002b), entonces el congreso apoyará sus propuestas sin preocuparse por hacer cambios sustantivos.

A partir de lo anterior, la hipótesis general de esta investigación considera que en contextos de gobiernos divididos el congreso ejercerá un mayor control frente al Ejecutivo. A diferencia de las investigaciones previas, en esta se consideran todas las etapas del proceso presupuestario. Por lo tanto, hay una hipótesis particular para cada etapa. En el caso de la aprobación, la hipótesis

establece que con gobiernos divididos el congreso hará más enmiendas al presupuesto (en ingresos y gastos) en comparación con los gobiernos unificados. En la etapa del ejercicio, la hipótesis señala que con gobiernos divididos habrá una menor diferencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido. Finalmente, en la etapa de fiscalización, la hipótesis indica que en contextos de gobiernos divididos las Entidades de Fiscalización Superior Local (EFSL) contarán con más recursos para desempeñar sus funciones, lo cual se reflejará en un trabajo de fiscalización más profundo sobre el Ejecutivo.

La investigación se basa en una metodología mixta cuanti-cualitativa. En el caso del análisis cuantitativo, se analizan los 31 estados del país en las tres etapas: aprobación (2010-2020), ejercicio (2005-2017) y fiscalización (2010-2019). Cada periodo se determinó en función de la información disponible. Lo anterior se complementa con un análisis cualitativo de los casos del Estado de México, Jalisco, Oaxaca y Quintana Roo, en donde el periodo de análisis es más amplio.

La información se generó a partir de la revisión de diversos documentos como las iniciativas de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos, las leyes de ingresos, los decretos del presupuesto de egresos, las cuentas públicas, los dictámenes legislativos, los diarios de debates y los informes del resultado de la cuenta pública. En total, se revisaron más de 900 documentos relacionados con el proceso presupuestario.

El trabajo se integra por cinco capítulos. En el primero, se expone el argumento teórico que sustenta la investigación, se detallan las hipótesis respectivas y se describe la expansión de los gobiernos divididos en los estados mexicanos, así como los hallazgos de las investigaciones previas. En el segundo, se analiza y compara el marco normativo que rige el proceso presupuestario en los estados. En él se mostrará que hay diferencias importantes en aspectos como las fechas de entrega y aprobación del presupuesto, la superación del veto, los tipos de reconducción presupuestal y la entrega de la cuenta pública. En el tercer capítulo, se describe la relación Ejecutivo-Legislativo en la etapa de la aprobación de los ingresos y egresos durante el periodo 2010-2020 y se muestra cómo el gobierno dividido influye en ella. Además, por medio de los casos del Estado de México, Jalisco y Quintana Roo, se ofrecen detalles adicionales sobre las enmiendas y los conflictos entre los poderes. El cuarto se enfoca en la fase del ejercicio del presupuesto (ingresos y gastos). Se observará que hay una diferencia importante entre lo que se planea y lo que ocurre efectivamente en la práctica durante el periodo 2005-2017. Igualmente, se analiza si el gobierno dividido tiene influencia. Finalmente, el quinto se ocupa de la etapa de fiscalización. En concreto, se

analiza cómo el gobierno dividido influye en el presupuesto de las Entidades de Fiscalización Superior Local (EFSL) en el periodo 2010-2019 y, por medio los casos de Oaxaca y Quintana Roo, se muestra si tales recursos impactan en el tipo de fiscalización que se hace sobre el poder Ejecutivo.

Finalmente, quiero agradecer los comentarios y observaciones de los dictaminadores anónimos, quienes sin duda ayudaron a mejorar la investigación. Asumo la responsabilidad por los errores que persistan.

La relación Ejecutivo-Legislativo y el gobierno dividido: argumento y evidencia

El objetivo general de este capítulo es exponer el argumento teórico que sustenta nuestra investigación y las hipótesis derivadas de él. El capítulo tiene cuatro secciones. En la primera se detalla el argumento teórico que explica el tipo de relaciones que surgen entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, así como las hipótesis que serán puestas a prueba. La segunda muestra la expansión de los gobiernos divididos en los estados mexicanos desde su primera aparición en 1989. La tercera detalla los resultados de las investigaciones enfocadas en los efectos de los gobiernos divididos, especialmente en los temas relacionados con el proceso presupuestario. Finalmente, se cierra con una breve recapitulación.

La relación Ejecutivo-Legislativo en los sistemas presidenciales

El proceso presupuestario no es una cuestión exclusivamente técnica, también tiene un componente político (Rubin, 2020; Scartascini y Stein, 2010). A lo largo de sus fases, el poder Ejecutivo y el poder Legislativo interactúan: el primero elaborando y ejerciendo el presupuesto; y el segundo aprobando y fiscalizándolo. El componente político se hace evidente cuando cada rama tiene preferencias distintas sobre los ingresos y los gastos. Generalmente, esto sucede cuando partidos políticos distintos controlan cada poder. Por lo anterior, es necesario conocer cómo se relacionan el Ejecutivo y el Legislativo en un sistema presidencial.

El sistema de gobierno presidencial se puede definir como aquel en el que el jefe de estado es electo popularmente, no puede ser removido por la asamblea y es él quien encabeza el gobierno (Sartori, 1994). Otras definiciones señalan que son dos los aspectos centrales del presidencialismo: la

elección popular del jefe de gobierno y su periodo fijo en el cargo (Shugart y Mainwaring, 2002). También se ha indicado que las dos características definitorias son la elección separada del Ejecutivo y del Legislativo y que ninguno puede recortar el periodo del otro (Shugart y Haggard, 2001). En otros términos, en estos sistemas hay una separación de origen y de supervivencia (Samuels y Shugart, 2010).

Sin embargo, para algunos autores la "idea de que la división [formal] genera control mutuo no es algo que pueda sostenerse por el mero hecho de estipular el origen independiente de los poderes" (Mustapic y Bieda, 2018, p. 211). En consecuencia, los sistemas presidenciales se basan no solo en una separación de poderes, también en una separación de propósitos (Shugart y Haggard, 2001). Mientras que la separación de poderes se refiere a la autoridad independiente del Ejecutivo y del Legislativo, la separación de propósitos se deriva de la posibilidad de que partidos políticos diferentes controlen cada rama.

En las décadas de 1980 y 1990 se generó un importante debate sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo para la democracia en comparación con los sistemas parlamentarios (Linz, 1998; Shugart y Mainwaring, 2002).[1] En este debate, se identificaron dos aspectos que influyen en la relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo: los poderes constitucionales y los poderes partidistas (Shugart y Mainwaring, 2002). Los primeros consisten en los poderes que les otorga la constitución, y se dividen en proactivos y reactivos. Los primeros permiten al presidente cambiar o establecer un nuevo *statu quo*, por ejemplo, por medio de la legislación por decreto que no requiere una autorización previa del congreso.[2] Por su parte, los poderes reactivos permiten al presidente mantener el *statu quo*, por ejemplo, por medio del ejercicio del veto a la legislación aprobada por el congreso. En el caso del poder Legislativo, aunque puede presentar iniciativas, se ha considerado que su principal poder es de tipo reactivo: reacciona a las iniciativas que le presenta el Ejecutivo por medio de la aprobación, enmienda o rechazo (Cox y Morgenstern, 2002).

Pero estos poderes no operan en el vacío, interactúan con el componente partidista (Mustapic y Bieda, 2018; Shugart y Mainwaring, 2002). Esta dimensión se ha analizado desde dos enfoques: el sistema de partidos y el gobierno dividido. Con relación al sistema de partidos, se destacan ciertas

---

1 Para una síntesis de este debate, véase Shugart y Mainwaring (2002) y Cheibub (2007).

2 En América Latina, los presidentes que cuentan con esta facultad son Argentina, Brasil, Perú, Colombia y, con un carácter limitado, Chile y Ecuador (Negretto, 2001). En México, el ejecutivo no cuenta con este tipo de poder de decreto no delegado (Casar, 2009).

características (Shugart y Mainwaring, 2002).[3] La primera de ellas es el número de partidos, específicamente, el número efectivo de partidos que hay en el congreso. Sobre este punto se establece que con un sistema multipartidista altamente fragmentado, el Ejecutivo puede tener dificultades para formar coaliciones y obtener el apoyo para sus políticas. En el caso extremo, el efecto puede ser la parálisis, especialmente cuando tiene una presencia marcadamente minoritaria.[4] Lo contrario se espera en sistemas menos fragmentados, en los cuales el Ejecutivo tiene más probabilidades de lograr la mayoría y el apoyo respectivo.[5]

Lo anterior lleva a otro indicador relacionado, a saber, el porcentaje de escaños del partido gobernante. Este es importante debido a las reglas de mayoría que se requieren para aprobar la legislación secundaria y constitucional. A diferencia del número efectivo de partidos, el porcentaje de escaños da una medida más exacta porque señala directamente el tamaño del partido gobernante. Por ejemplo, un número efectivo de partidos de 1.5 no distingue cuál partido es el dominante: si el gobernante o uno de la oposición. Los efectos del porcentaje de escaños del partido gobernante son iguales a los recién mencionados: a mayor porcentaje, mayor el respaldo del congreso hacia el Ejecutivo.

La siguiente característica que afecta la relación Ejecutivo-Legislativo es la disciplina partidista. En general, con partidos disciplinados los líderes tienen la certeza de que los legisladores se comportarán o votarán conforme a lo indicado. No obstante, en niveles extremos puede tener efectos negativos. Por ejemplo, si el Ejecutivo no tiene la mayoría, habrá más dificultades para conseguir el apoyo de los otros partidos. Por otro lado, si el presidente cuenta con la mayoría pero hay poca disciplina, podría tener complicaciones para mantener el respaldo de su propio partido (Sartori, 1994). Pero si la disciplina es fuerte, el apoyo estará garantizado, al grado que los "fre-

---

[3] Cabe aclarar que en el primer capítulo de la obra colectiva de Mainwaring y Shugart se habla en términos generales del poder partidista (p. 49), pero en el capítulo de conclusiones refieren al sistema de partidos.

[4] Mainwaring y Shugart indican que esto sucede cuando el ejecutivo tiene menos de un tercio de los escaños. Sin embargo, se ha mostrado que una alta fragmentación partidista en realidad no es un problema como se pensaría, ya que en tales contextos el ejecutivo puede formar coaliciones partidistas y aprobar sus iniciativas con tasas razonables (Cheibub, 2007; Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004; Saiegh, 2011).

[5] Otros enfoques destacan que la capacidad del ejecutivo para aprobar sus iniciativas no depende del apoyo partidista, sino de los niveles de incertidumbre para conocer las preferencias de los legisladores y de la compra de votos legislativos (Saiegh, 2011). En estos enfoques se asume que los legisladores tienen presiones de diversas fuentes: el electorado, sus propios valores, sus posiciones anunciadas y las preferencias de sus partidos. Esto es lo que hace impredecible su conducta.

nos y contrapesos son neutralizados en forma considerable" (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 257).[6]

Finalmente, otra característica es la distancia ideológica entre los partidos. En términos generales, la ideología de los partidos políticos es un conjunto de creencias que permite identificar a un partido frente a sus rivales (Mair y Mudde, 1998).[7] Su importancia radica en que a partir de este conjunto de ideas, los partidos determinan qué temas merecen prioridad y qué tipo de soluciones se implementarán (Budge, 2006). Se ha demostrado que la distinción entre una ideología de izquierda y una de derecha es una representación satisfactoria de las preferencias que tiene cada partido político, y es entendida por las élites partidistas y por los votantes (Budge, 2006; McDonald, Mendes, y Kim, 2007; Vasallo y Wilcox, 2006).[8]

La división izquierda-derecha se basa en la postura que toman los partidos en cuestiones políticas relevantes como las económicas y sociales. Las investigaciones han analizado los documentos de los partidos políticos, la opinión de expertos y de las propias élites políticas, y han comprobado que los de derecha enfatizan la libertad (especialmente en la economía), la restricción del estado de bienestar, la sociedad ordenada y una fuerte defensa militar. En contraste, los partidos de izquierda prefieren expandir la esfera del gobierno, el estado de bienestar, la protección laboral y la paz internacional (Budge, 2006; Schmidt, 2010). En América Latina, aunque en menor medida, la oposición entre el estado y el mercado sigue siendo uno de los principales escenarios de la competencia partidista: los partidos de izquierda prefieren un mayor papel del estado en la economía, mientras que los de derecha se inclinan por un mayor papel del mercado (Alcántara y Rivas, 2007).

En consecuencia, no basta con que un partido llegue al gobierno para implementar su programa conforme a su visión del mundo, debe interactuar con la ideología de las otras fuerzas partidistas en el congreso. Dadas sus posturas ideológicas, cada partido dará prioridad no solo a distintos temas,

---

6 En México, estudios previos mostraron que los legisladores estatales son disciplinados (P. Gutiérrez, 2013). Sin embargo, un estudio reciente señala que con la reelección consecutiva (producto de la reforma Constitucional de 2014), los niveles de disciplina partidista han reducido (Rendón, 2017).

7 Incluso, en términos pragmáticos, los partidos pueden usar su ideología para atraer los votos (Downs, 1957).

8 En el caso mexicano, se ha observado que los estudiantes universitarios asocian la izquierda con la intervención del estado, el gasto en bienestar social y la igualdad de ingresos, entre otros. Por el otro lado, definen a la derecha en términos de políticas públicas que benefician al empresariado, élites pro empresariales y socialmente conservadoras, y una economía en manos del sector privado (Zechmeister, 2006).

incluso podrían proponer soluciones diferentes frente a un mismo problema. Las implicaciones de la distancia ideológica surgen específicamente cuando el partido gobernante se enfrenta a una oposición ideológica mayoritaria en el congreso: si hay mucha distancia, es más probable que el conflicto surja; si hay poca, habrá más posibilidades para generar consenso entre los poderes (Mustapic y Bieda, 2018).[9]

El segundo enfoque para analizar la relación Ejecutivo-Legislativo es el del gobierno dividido (Cox y Kernell, 1991; Fiorina, 1996; Mayhew, 2005).[10] La cuestión central en este enfoque es si el gobierno dividido tiene algún tipo de efecto (Fiorina, 1996). Generalmente, prevalecen los argumentos que destacan sus efectos negativos en comparación con el gobierno unificado, por ejemplo, la parálisis legislativa. Se parte de la idea de que el partido político es un instrumento que tiene la capacidad para conectar las ramas Ejecutiva y Legislativa, pero también lo es para llevar a cabo un elemento esencial de toda democracia: la competencia política (Sundquist, 1988). Para que lo primero sea posible, se requiere que un solo partido controle ambas ramas y que el Ejecutivo sea reconocido como el líder del partido. En tal situación se pueden lograr políticas coherentes y oportunas, ya que se persiguen los mismos programas.[11] Las probabilidades de éxito del Ejecutivo aumentan en este escenario. Además, permitir desacuerdos entre ambas ramas implicaría un fracaso en la siguiente elección (Kernell, 1991). Sin embargo, el gobierno unificado también puede implicar un riesgo, a saber, la subordinación del congreso o incluso la falta de interés por reforzarlo institucionalmente (Bonvecchi, 2010). Por ejemplo, en su análisis sobre el presidencialismo mexicano, Weldon destaca que la subordinación del congreso al presidente fue posible no solo por la mayoría que tuvo, sino también por la disciplina partidista y por ser el líder del partido (Weldon, 2002b, 2002c).

Pero cuando el congreso está dominado por un partido distinto al del Ejecutivo, la armonía puede dar paso al conflicto (Cox y Kernell, 1991). En primer lugar, hay que tener presente que los partidos políticos buscan ocupar cargos públicos (Sartori, 2005). Por un lado, el partido político en el gobierno

---

[9] Al respecto, se ha mostrado que un gobierno minoritario de un solo partido es menos exitoso legislativamente cuando las posiciones de política son muy polarizadas, pero cuando son menos polarizadas, el éxito es mayor (Cheibub et al., 2004). También se ha observado que la distancia en las preferencias de políticas entre el partido gobernante y los de la oposición influye en la formación de gobiernos de coalición (Cheibub, 2007).

[10] El gobierno dividido se refiere al escenario en el cual el Ejecutivo no cuenta con el 50% más uno de los escaños (Lujambio, 1996, 2002).

[11] Para una síntesis sobre la preferencia del gobierno unificado sobre el dividido, véase Mayhew, capítulo 1 (2005).

busca su reelección; por el otro, los partidos en la oposición buscan no solo aumentar su número de escaños, sino también acceder al cargo Ejecutivo (Benítez, 2008; Downs, 1957; Keman, 2006). En segundo lugar, hay que recordar que en los sistemas presidenciales existe una legitimidad democrática dual (Linz, 1998), es decir, ya que ambos poderes son electos popularmente, cada uno se proclamará como el verdadero representante de los intereses ciudadanos. Si partidos diferentes controlan cada rama, cada uno buscará influir en las políticas para obtener el reconocimiento del electorado y su preferencia en las próximas elecciones (Kernell, 1991).

En la visión negativa del gobierno dividido, se considera que cada rama obtiene beneficios electorales al obstaculizar las acciones de la otra. Una actitud contraria implicaría costos para cada partido. Por ejemplo, si el congreso apoya la política del presidente, este y su partido podrían llevarse el crédito y la ganancia electoral respectiva (Sundquist, 1988). Por ello, la oposición generalmente busca exponer los errores del gobierno o hacerse visible mediante la crítica pública (Siavelis, 2018).

En términos de actores de veto, el gobierno dividido añade un actor más, a saber, la oposición en el congreso. Y cuando el número de actores de veto aumenta, las negociaciones entre ellos se vuelven más complicadas (Shugart y Haggard, 2001), lo cual lleva a la producción de políticas públicas particularistas (Cox y McCubbins, 2001).

Esta imagen negativa de los gobiernos divididos en cierta medida prevalece. Recientemente, se ha señalado que en contextos de alta polarización y poca tolerancia entre los partidos políticos, el gobierno dividido:

> [...] aumenta el riesgo de aplicar tácticas duras constitucionales, como parte de las cuales la oposición despliega sus prerrogativas institucionales en toda su amplitud y puede esquilmar la financiación del Gobierno hasta rechazar todos los nombramientos de jueces hechos por el presidente o incluso votar para destituirlo. En tal escenario, los perros guardianes del poder legislativo y judicial se convierten en perros de presa al servicio de los partidos (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 148).

Esta visión negativa del gobierno dividido es la más difundida. Pero también hay una visión positiva. En términos generales, considera que el gobierno dividido genera la activación de las funciones del poder Legislativo frente al Ejecutivo, por ejemplo, por medio de un mayor escrutinio y control (Benítez, 2008; Fiorina, 1996; Solt, 2003, 2004). Al respecto, se ha demostrado que la llegada del gobierno dividido y la pluralidad legislativa implica

una reorganización interna y una mayor institucionalización del congreso (Béjar, 2001; Solt, 2003, 2004). En tal contexto, el poder y los recursos al interior del poder Legislativo se dispersan entre más partidos, lo cual aumenta la posibilidad de generar legislación propia o influir en la que propone el Ejecutivo. Esto también activa el sistema de pesos y contrapesos, ya que el partido del gobierno no tiene el poder necesario para ignorar los errores del Ejecutivo; en contraste, los partidos de la oposición tienen más presencia e incentivos para vigilarlo (Solt, 2004).

Independientemente de la postura tomada, la idea central es que con gobiernos divididos hay una activación no solo de las funciones del congreso, sino también de otras acciones de tipo informal. Ya sea que el congreso exponga las fallas del gobierno, que cuestione la designación de ciertos funcionarios, que proponga nueva legislación o que modifique las iniciativas del Ejecutivo, la cuestión esencial es que la relación entre los poderes deja de ser unidireccional y se vuelve bidireccional.

Aunque los dos argumentos teóricos expuestos no son excluyentes, la presente investigación se basa principalmente en el enfoque del gobierno dividido. La razón es que su argumento es más parsimonioso y es posible acceder a la información necesaria para su comprobación empírica. En contraste, el enfoque del sistema de partidos implica recolectar información sobre la disciplina y la ideología partidista, aspectos sobre los cuales la información necesaria no siempre está disponible.

A partir del argumento descrito, se establecen las siguientes hipótesis. En el caso de la fase de aprobación de los ingresos y gastos: con gobiernos divididos el congreso hará más enmiendas a las iniciativas presupuestarias del gobernador en comparación con los gobiernos unificados. En efecto, debido a los incentivos electorales señalados, los partidos de oposición en el congreso buscarán introducir sus preferencias en el presupuesto, lo cual se reflejará en un mayor número de enmiendas.

En el caso de la fase del ejercicio de los ingresos: con gobiernos divididos habrá una mayor correspondencia entre lo establecido en el presupuesto y lo que sucede en la práctica. Estudios previos han documentado que existe una brecha entre lo planeado en el presupuesto y lo que efectivamente ocurre al finalizar el año fiscal (IMCO, 2010, 2017, 2018). A partir del argumento teórico, se esperaría que con gobiernos divididos el congreso aumentará su control sobre el gobierno, lo cual se reflejará en una aplicación más exacta del presupuesto.

Finalmente, en la fase de fiscalización la hipótesis es: con gobiernos divididos las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) contarán con un mayor presupuesto, lo cual se traducirá en una mayor fiscalización sobre el

poder Ejecutivo. En este tema, se espera que la oposición en el congreso dote con más recursos presupuestarios a las EFSL para realizar una revisión más rigurosa del Ejecutivo en el uso de los recursos.

En los capítulos respectivos se describirán los detalles metodológicos. Dada la importancia del gobierno dividido en nuestro argumento, en la siguiente sección se hace una breve descripción de su expansión en los estados mexicanos en los últimos 30 años. Igualmente, se presenta información del porcentaje de escaños del partido del gobernador y el número efectivo de partidos en los congresos.

Los gobiernos divididos en los estados: panorama y retos conceptuales, 1989-2020

El gobierno dividido consiste en el escenario en el que el partido gobernante no cuenta con 50% más uno de los escaños (Lujambio, 1996, 2002). Como el propio Lujambio reconoció, los estudios norteamericanos usan este concepto para describir una situación particular: cuando la mayoría del congreso pertenece a un partido y el presidente a otro distinto. Aclara que para el caso mexicano el concepto se puede usar de una forma genérica: es "todo aquél en el que el partido del gobernador no cuenta con el control mayoritario del Congreso local" (1996, p. 9). Por supuesto, hay una gran diferencia entre un gobernador cuyo partido tiene 20% de los escaños y otro que tiene 50%. Para dar cuenta de estos detalles, Lujambio propuso cuatro tipos de gobiernos divididos.[12] En el tipo A, el partido del gobernador tiene exactamente la mitad de los escaños. En el tipo B, el partido gobernante no tiene la mitad de los escaños, pero cuenta con la mayoría relativa. En el tipo C, el partido del Ejecutivo es parte de las fracciones parlamentarias minoritarias. Finalmente, el tipo D es aquel en el que el partido gobernante enfrenta a una mayoría absoluta opositora y monocolor.

Hasta aquí, no hay problema con las definiciones. Sin embargo, la realidad política ha generado un fenómeno que tiene ciertas implicaciones: se trata del aumento de los gobiernos estatales que han ganado mediante una coalición electoral (Fernández, 2018; I. Méndez, 2012; Reynoso, 2010).[13] En concreto, si un candidato gana por medio de una coalición electoral entre dos

---

[12] No obstante, otros autores prefieren usar el concepto de gobierno sin mayoría, que es la circunstancia en la que ningún partido controla por sí solo 50% más uno de los escaños del congreso (Casar y Marván, 2002). Esta definición incluiría los tipos A, B y C que establece Lujambio.

[13] Para un recuento y análisis de las coaliciones electorales en los estados se puede consultar a los autores referidos.

o más partidos, para determinar si existe gobierno dividido, ¿se contabilizan los escaños de todos los partidos o de uno solo? Se ha señalado que estas coaliciones electorales no equivalen a una coalición de gobierno (Méndez, 2012; Reynoso, 2010), ya que una vez que terminan las elecciones no hay garantía de que los partidos actuarán de forma unificada. Si bien esta advertencia es razonable, no descarta que los partidos de la coalición electoral tengan más afinidad y actúen de forma coordinada entre ellos. Además, se ha demostrado que buena parte de las iniciativas legislativas se aprueban mediante coaliciones de todos los partidos o la mayoría de ellos (Casar, 2008, 2013; Á. López, 2007, 2012), por lo tanto, es razonable suponer que la conducta de estos partidos tiene más posibilidades de ser unificada.

Dicho esto, se identifican dos criterios para clasificar el tipo de gobierno, especialmente cuando hay casos de gobiernos que lograron su victoria con coaliciones electorales.[14] El primero (*criterio simple*) solo considera al partido con el mayor número de escaños. El segundo (*criterio compuesto*) considera los escaños de todos los partidos que integraron la coalición electoral. Generalmente, los estudios sobre los gobiernos divididos en los estados pasan por alto este detalle:[15] no aclaran si la clasificación considera solo un partido o todos (cuando existen coaliciones electorales).

¿Cómo se ha expandido el gobierno dividido en los estados? En la gráfica 1 se muestra el número de gobiernos divididos entre 1989 y 2020 utilizando el *criterio simple*. Adicionalmente, se incluye el porcentaje promedio de escaños del partido gobernante. Como se sabe, en 1989 surgieron los primeros gobiernos divididos en Baja California y Michoacán.[16] Desde entonces, el número de estados en esta situación ha aumentado. Se distingue un primer periodo de incremento que va de 1994 a 1999, cuando el número de estados con gobierno dividido pasó de dos a nueve. Después de una reducción en el 2000, una segunda fase de aumento se ubica entre 2000 y 2006: el número pasó de nueve a 16. Después de tres años sin cambios, otra fase de aumentos sucedió entre 2010 y 2018: los estados con gobiernos divididos pasaron de 16 a 26. Por supuesto, esta expansión también se refleja en el porcentaje de escaños promedio del partido gobernante. En 1989 los gobernadores contaron con un promedio de 71% de los escaños, pero desde el 2002 el nivel se ubicó por

---

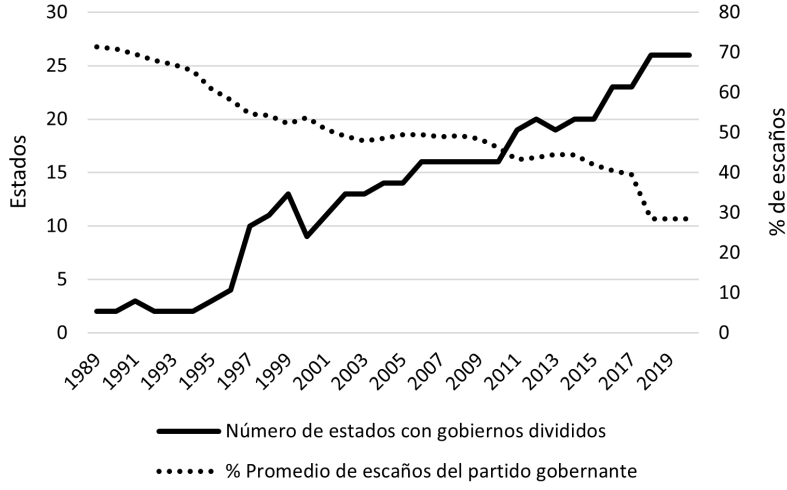
[14] Cuando un solo partido gana la gubernatura, simplemente se contabilizan sus escaños.

[15] Una excepción es García (2007), quien en su estudio contabiliza los escaños de los partidos de la coalición electoral ganadora.

[16] Cabe decir que en los estudios de Lujambio el caso de Michoacán no aparece. Sin embargo, de acuerdo con la información solicitada a este congreso, en la LXV (1989-1992) legislatura, de los 25 escaños, 12 fueron del partido gobernante. Esto coincide con los datos de López (2011).

debajo de 51%. Además, en los últimos tres años del periodo el porcentaje promedio de escaños fue de 29%, el menor en toda la historia reciente.

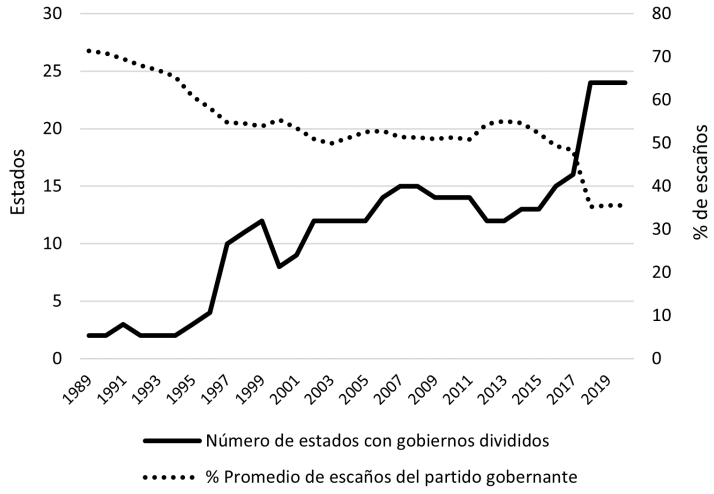
Gráfica 1. Gobiernos divididos por estado (criterio simple), 1989-2020



Fuente: elaboración propia con datos de los congresos estatales y de Guerra (2011).

En la gráfica 2 se muestran los mismos datos utilizando el *criterio compuesto*. Como se indicó, este criterio suma, en el caso de los partidos que ganaron la gubernatura con una coalición electoral, los escaños de todos los partidos integrantes. Esto implica un aumento en el porcentaje de escaños y, por lo tanto, reduce las posibilidades de que surja un gobierno dividido. Entre 1989 y 2016 menos de la mitad de los estados se encontró en esta situación. Solo a partir de 2017 más de la mitad de los estados presentó gobiernos divididos. Con relación al porcentaje de escaños del partido gobernante, se observa que entre 1989 y hasta 2015 el promedio de escaños fue superior a 50%. De hecho, solo hasta 2016 fue menor a 51%. Nuevamente, se detecta una reducción importante en los últimos años: entre 2018 y 2020 el porcentaje promedio fue de 35%, el más bajo del periodo.

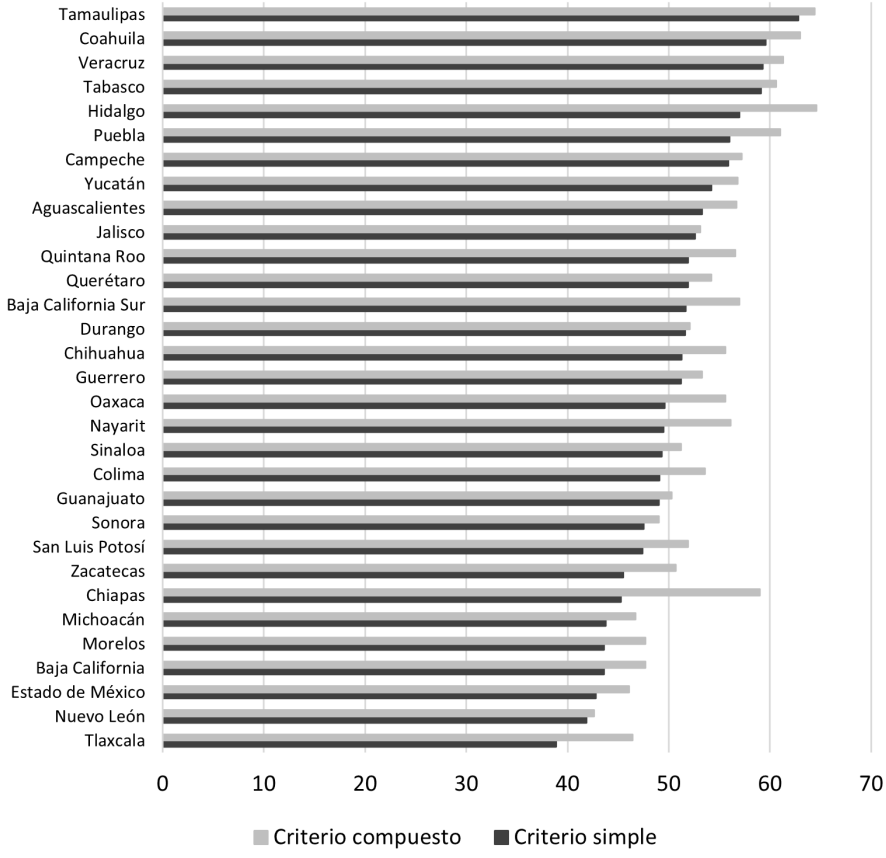
Gráfica 2. Gobiernos divididos por estado (criterio compuesto), 1989-2020



Fuente: elaboración propia con datos de los congresos estatales y de Guerra (2011).

Para observar las diferencias entre los estados, en la gráfica 3 se compara el porcentaje promedio de escaños del partido gobernante con los dos criterios. Con el criterio simple, los gobiernos con menor porcentaje son Tlaxcala, Nuevo León y Estado de México, con 39, 42 y 43%, respectivamente. En contraste, en Tamaulipas, Coahuila y Veracruz el gobernador ha contado con 63, 60 y 59%, respectivamente. Hay que destacar que Tamaulipas es el único estado en donde no ha surgido el gobierno dividido. Por otro lado, con el criterio compuesto, los gobernadores con menos escaños son los de Nuevo León, con 43%; y Tlaxcala y Estado de México, con 46%. En contraparte, Hidalgo y Tamaulipas tienen el mayor porcentaje promedio, con 65%; seguidos de Coahuila, con 63%.

Gráfica 3. Porcentaje promedio de escaños del partido gobernante, 1989-2020



Fuente: elaboración propia con datos de los congresos estatales y de Guerra (2011).

La gráfica también permite identificar que en todos los estados al menos un gobierno ha ganado la elección por medio de una coalición electoral. Esto se deduce del mayor porcentaje registrado con el criterio compuesto. Incluso en algunos casos ganar con una coalición electoral ha permitido superar el umbral de 50% más uno de los escaños. Por ejemplo, en Chiapas, la primera alternancia en el gobierno (2000-2006) fue posible por medio de una coalición entre el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT). Aunque en la primera legislatura (LXI) estos partidos

solo sumaron 38% de los escaños, en la segunda (LXII) acumularon 55%. Lo mismo ocurrió con la victoria de Manuel Velasco Coello (2012-2018), quien ganó con la coalición PRI-PVEM. En las LXV y LXVI legislaturas, ninguno de los dos partidos obtuvo por sí solo más de 50% de los escaños, pero de forma conjunta llegaron a 71 y 65%, respectivamente.

Otra situación similar se presentó en Nayarit. Su primera alternancia en el gobierno (1999-2005) también fue producto de una coalición entre el PAN, PRD, PT y el Partido de la Revolución Socialista (PRS). En la XXVI legislatura ningún partido superó el 50% de los escaños de forma individual, pero en conjunto llegaron a 63%. Las siguientes elecciones dieron paso a otra alternancia, esta vez con la victoria del candidato Roberto Sandoval Castañeda (2011-2017), quien se apoyó en la coalición PRI, PVEM y Partido Nueva Alianza (PANAL). En la XXXI legislatura el PRI tuvo 50% de los escaños, pero sumando los escaños de los otros partidos, llegaron a 57%.

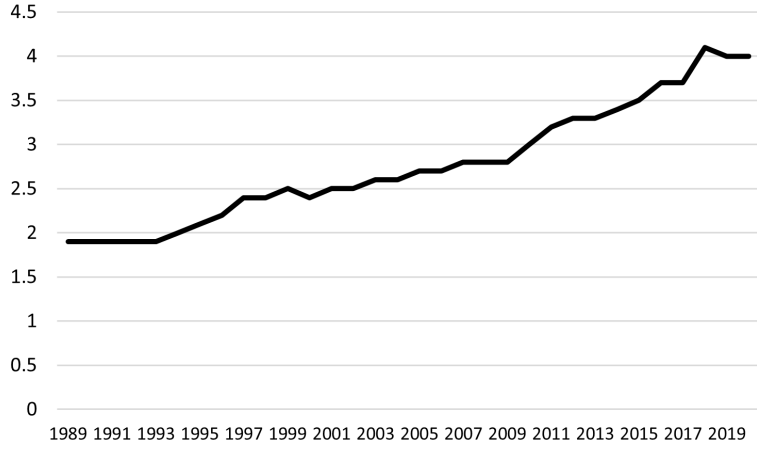
De forma complementaria, la gráfica 4 muestra la trayectoria del número efectivo de partidos (NEP): en 1989 inició con un promedio de 1.9, el cual se mantuvo hasta 1993; en 2010 llegó a 3; y desde 2018 está alrededor de 4. Estos promedios anuales ocultan las diferencias entre estados. Los que poseen el NEP más alto son Tlaxcala, Morelos y Zacatecas, con 3.6 los primeros dos y 3.5 el último. En contraste, los menores valores se ubican en Tabasco, Tamaulipas y Yucatán, con 2.2 los primeros dos y 2.3 el último.

A lo largo del tiempo destacan algunos estados en donde se presentan los valores más altos del NEP. Por ejemplo, en San Luis Potosí, en la LXII legislatura (2018-2021), el NEP llegó a 6.8, el más alto de todo el país.[17] El estado con el segundo mayor NEP es Tlaxcala, en la LXII legislatura (2016-2018), con 6.7.[18] Finalmente, en tercer lugar se ubican Morelos y Zacatecas, ambos con 6.3: el primero en la LIII legislatura (2015-2018) y el segundo en la LX (2010-2013). Los datos por cada estado y legislatura se pueden consultar en el Anexo 1.

---

[17] En términos formales hubo 10 partidos y un diputado independiente.
[18] En términos formales hubo 9 partidos y un diputado independiente.

Gráfica 4. Número Efectivo de Partidos promedio anual en los congresos estatales, 1989-2020



Fuente: elaboración propia con datos de los congresos estatales y de Guerra (2011).

Los datos anteriores ofrecen abundante material empírico para utilizar los tipos de gobierno dividido propuestos por Lujambio. Exponemos algunos casos de interés. Además, para dar cuenta de las implicaciones de las coaliciones electorales, se utiliza el criterio compuesto.

Baja California fue el primer estado en donde apareció el gobierno dividido. Sin embargo, en los últimos 20 años los gobiernos electos se han apoyado en coaliciones, por lo tanto, los partidos integrantes han superado el umbral de 50% en varias ocasiones. Sobre los tipos de gobiernos divididos, a excepción del tipo A, todos los demás se han presentado en el estado. Como se observa en la tabla 1, en las XIII (1989-1992) y XIV legislaturas (1992-1995) prevaleció el gobierno dividido tipo B, en el cual el partido gobernante logró la mayoría relativa. En la XV legislatura (1995-1998), el PAN alcanzó la mayoría absoluta en el congreso, pero en la siguiente regresó el gobierno dividido, ahora con el tipo C, en la cual el PAN y el PRI tuvieron el mismo porcentaje: 44%. Lo interesante de las siguientes tres legislaturas no es solo el gobierno unificado, sino la forma en la que se obtuvo.

Se observa que el PAN ganó la gubernatura (2001-2007) en coalición con el PVEM. Por sí solo, en las XVII (2001-2004) y XVIII legislaturas (2004-2007) alcanzó 48% de los escaños, pero sumando los del PVEM llegó a 52%.

En el siguiente gobierno (2007-2013) el PAN volvió a ganar la gubernatura, en esta ocasión en coalición con el PANAL y el PES. Nuevamente, en la XIX legislatura (2007-2010) logró 48%, pero junto con los espacios de los

otros dos partidos llegó a 60%. En la XX legislatura (2010-2013) volvió a surgir el gobierno dividido, esta vez con el tipo D. La suma de los escaños de los partidos en el gobierno solo alcanzó 29%, mientras que un solo partido opositor, el PRI, ocupó 54%.

Las siguientes elecciones a la gubernatura las ganó la coalición PAN-PRD (2013-2019). En la primera legislatura de esta administración apareció el gobierno dividido tipo B, es decir, los partidos en el gobierno tuvieron la mayoría relativa con 32%. Para la XXII legislatura (2016-2019), el PAN obtuvo por sí mismo 52%, mientras que el PRD logró 4%. Recientemente, el estado experimentó una alternancia en el gobierno, esta vez con la coalición Morena-PVEM-PT-Transformemos. En la XXIII legislatura (2019-2022), Morena obtuvo 52% de los escaños, pero considerando a los otros partidos, acumularon 68%.

Tabla 1. Tipos de gobiernos divididos en Baja California, 1989-2021

Partido(s) en el gobierno	Legislatura	Porcentaje de escaños	Tipo de gobierno dividido	NEP*
PAN (1989-1995)	XIII	47%	Tipo B	3
	XIV	42%		2.8
PAN (1995-2001)	XV	52%	Gobierno unificado	2.1
	XVI	44%	Tipo C	2.5
PAN-PVEM (2001-2007)	XVII	52%	Gobierno unificado	2.5
	XVIII	52%		2.7
PAN-PANAL-PES (2007-2013)	XIX	60%		2.9
	XX	29%	Tipo D	2.9
PAN-PRD (2013-2019)	XXI	32%	Tipo B	5.2
	XXII	56%	Gobierno unificado	3.1
MORENA-PVEM-PT-Transformemos (2019-2021)	XXIII	68%		3.3

* Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979).

Fuente: elaboración propia con datos del congreso estatal, Órgano Público Local Electoral, y periódicos nacionales.

En el Estado de México, el gobierno dividido se ha presentado en dos tipos: B y C. En la tabla 2 se observa que el primero apareció en la LIII legislatura (1996-2000), en la cual el partido gobernante tuvo la mayoría relativa en el

congreso, con 40%. En la LIV legislatura (2000-2003) el partido gobernante solo obtuvo 33%, gobierno dividido tipo C, siendo superado por el PAN, con 39%. En la siguiente legislatura el tipo B volvió a surgir, aunque en esta ocasión el PRI solo alcanzó 32% de los escaños; seguido por el PAN, con 31%; y el PRD, con 21%.

Las siguientes elecciones a la gubernatura las ganó la coalición PRI-PVEM. En conjunto, los dos partidos acumularon 37% de los escaños en la LVI legislatura (2006-2009): 27% el PRI y 10% el PVEM, lo cual les permitió la mayoría relativa. Los resultados electorales para la LVII legislatura (2009-2012) fueron positivos para el PRI, quien obtuvo 52%, mientras que el PVEM logró 4%.

La próxima contienda electoral para la gubernatura la ganó la coalición PRI-PVEM-PANAL (2011-2017). De nueva cuenta, el PRI logró 52% en la LVIII legislatura (2012-2015) y añadiendo el porcentaje de los otros dos partidos, sumaron 64%. Sin embargo, perdieron la mayoría absoluta en la LIX legislatura (2015-2018), en la cual existió el gobierno dividido tipo B.

El último gobierno electo se basó en la coalición PRI-PVEM-PANAL-PES (2017-2023). Pero los resultados electorales de la LX legislatura (2018-2021) no fueron tan favorables. En conjunto, estos partidos ocuparon solo 19% de los escaños: 16% el PRI y 3% el PVEM. Semejante nivel jamás se había presentado en la historia del estado. Además, el principal partido de oposición, Morena, obtuvo 51%. Esto corresponde a un gobierno dividido tipo D.

Tabla 2. Tipos de gobiernos divididos en el Estado de México, 1996-2021

Partido(s) en el gobierno	Legislatura	Porcentaje de escaños	Tipo de gobierno dividido	NEP*
PRI (1993-1999)	LIII	40%	Tipo B	3.3
PRI (1999-2005)	LIV	33%	Tipo C	3.2
	LV	32%	Tipo B	3.8
PRI-PVEM (2005-2011)	LVI	37%	Tipo B	4.3
	LVII	56%	Gobierno unificado	3.1
PRI-PVEM-PANAL (2011-2017)	LVIII	64%		3.1
	LIX	49%	Tipo B	3.9
PRI-PVEM-PANAL-PES (2017-2023)	LX	19%	Tipo D	3.2

* Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979).

Fuente: elaboración propia con datos del congreso estatal, Órgano Público Local Electoral, y periódicos nacionales.

Finalmente, en la tabla 3 se muestran los tipos de gobiernos divididos que han surgido en Tlaxcala. Se observa que se han presentado los cuatro tipos. En la primera alternancia en el gobierno ganó la coalición PRD-PT-PVEM (1999-2005). En la LVI legislatura (1999-2001) surgió el gobierno dividido tipo D, es decir, el partido gobernante se enfrentó a una mayoría absoluta monocolor. Los tres partidos de la coalición sumaron solo 38% de los escaños, mientras que el PRI mantuvo 53%.

El estado volvió a experimentar otra alternancia en el gobierno, en esta ocasión con la coalición PAN-PT-Partido Justicia Social (PJS) y Partido Centro Democrático (PCD) (2005-2011). En la primera legislatura hubo un gobierno dividido tipo C. Para la LIX legislatura (2008-2011) hubo un gobierno dividido tipo A: los partidos de la coalición sumaron 50%.

La tercera alternancia en el gobierno ocurrió con la coalición electoral PRI-PVEM (2011-2016). En las dos legislaturas respectivas surgió el gobierno dividido tipo B, con 34 y 38% de los escaños en manos de los partidos coaligados, respectivamente.

En las siguientes elecciones el PRI se mantuvo en el gobierno, ahora coaligado con el PVEM, PANAL y el Partido Socialista (PS). En la primera legislatura los partidos sumaron 48% de los escaños, un gobierno dividido tipo B. En la LXIII legislatura (2018-2021) volvió a emerger el gobierno dividido tipo C. Sin embargo, aquí los partidos de la coalición solo obtuvieron 12%, mientras que Morena ocupó 44%. Nuevamente, es importante destacar este escenario, ya que hasta ahora los partidos de la coalición gobernante no habían tenido tan pocos escaños en el congreso.

Tabla 3. Tipos de gobiernos divididos en Tlaxcala, 1999-2021

Partido(s) en el gobierno	Legislatura	Porcentaje de escaños	Tipo de gobierno dividido	NEP*
PRD-PT-PVEM (1999-2005)	LVI	38%	Tipo D	2.8
	LVII	44%	Tipo C	3.1
PAN-PT-PJS-PCDT (2005-2011)	LVIII	31%		4.1
	LIX	50%	Tipo A	3.7
PRI-PVEM (2011-2016)	LX	34%	Tipo B	4.9
	LXI	38%		5.8
PRI-PVEM-PANAL-PS (2016-2021)	LXII	48%		6.7
	LXIII	12%	Tipo C	4.1

* Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979).

Fuente: elaboración propia con datos del congreso estatal, Órgano Público Local Electoral, y periódicos nacionales.

La información descrita en esta sección da cuenta de un hecho: la pluralidad política en los estados se ha vuelto un fenómeno común. Ya sea en términos de gobiernos divididos y sus tipos, en el porcentaje de escaños del partido gobernante o en el NEP, los gobiernos estatales cuentan con congresos plurales. Pero, ¿estos cambios han tenido un efecto sobre la relación Ejecutivo-Legislativo?, ¿hay diferencias entre los gobiernos divididos y los unificados? En la siguiente sección se exponen los resultados de las investigaciones previas.

Una revisión de los estudios subnacionales en México

Los estudios en México sobre el impacto del gobierno dividido a nivel federal muestran un consenso: el congreso es más activo frente al poder Ejecutivo (Béjar, 2012, 2014; Carpio, 2010; Casar, 1999, 2008, 2013; CEEY, 2013; Nacif, 2004, 2010; Puente, 2017; Sour, 2006; Ugalde, 2018; Weldon, 2002b, 2002a, 2002c). En efecto, la evidencia indica que el poder Legislativo aumenta su participación en la legislación y hace más enmiendas al presupuesto de egresos del Ejecutivo.

En el nivel estatal, la obra colectiva de Lujambio (1996) mostró que en Baja California, Baja California Sur, Chihuahua y Guanajuato, hubo algunos cambios con las primeras experiencias de gobiernos divididos, por ejemplo, por medio del rediseño organizacional de los congresos y un mayor control frente al Ejecutivo. Desde entonces, las investigaciones sobre los efectos del gobierno dividido u otros indicadores de pluralidad partidista han aumentado (Armesto, 2015; Armesto y Olmeda, 2016, 2017, 2018; Beer, 2000, 2001; Benítez, 2008; García, 2007, 2010, 2011; Guerra, 2011; P. Gutiérrez, 2013; Montemayor, 2003; Patrón, 2015; Patrón y Pérez, 2012; Sleman, 2014; Solt, 2003, 2004). Sin embargo, en conjunto, los resultados de los estudios no muestran un consenso. Para unos, el gobierno dividido o la pluralidad partidista sí tienen un impacto sobre la relación Ejecutivo-Legislativo (Benítez, 2008; García, 2007; Guerra, 2011; Solt, 2003, 2004). Para otros, el gobierno dividido no ha tenido un efecto, al menos no de manera contundente (Gutiérrez, 2013; Sleman, 2014; Patrón, 2015; Patrón y Pérez, 2012).

¿Qué sucede en el tema presupuestario? Las investigaciones se han enfocado en aspectos como la aprobación del presupuesto de egresos, el gasto y la deuda pública, pero los resultados tampoco muestran un consenso claro. Con relación a la aprobación del presupuesto de egresos, destacan los siguientes estudios. La investigación de Guerra (2011) analizó cuatro casos (Nuevo León, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas) durante un lapso de 18 años. Su objetivo fue examinar la relación entre la competitividad electoral y el desempeño

legislativo en diversas dimensiones, entre ellas, el proceso presupuestario. La autora usó un método cualitativo, basado principalmente en 300 entrevistas semiestructuradas con actores clave. También usó el concepto de gobierno dividido en términos de Lujambio. Encontró que en este escenario el congreso aumentó su poder presupuestario, específicamente debatiendo y haciendo modificaciones al presupuesto.

Por su parte, Sleman (2014) buscó determinar el poder presupuestal de los gobernadores en el periodo 2000-2012. Utilizó una metodología mixta cuanti-cualitativa. En la parte conceptual, definió al gobierno dividido en los términos de Lujambio. Para dar cuenta de las modificaciones que el congreso hizo al presupuesto de egresos, en un primer momento, la autora usó dos preguntas de la Encuesta a Expertos en Política Estatal (Eepemex).[19] Posteriormente, para determinar el poder presupuestario del gobernador, utilizó como indicador el número de páginas de los decretos del presupuesto de egresos. Con este indicador elaboró un análisis cuantitativo: sus resultados mostraron que con gobiernos unificados hubo un menor desglose del presupuesto en comparación con los gobiernos divididos. En la parte cualitativa, hizo cuatro estudios de caso (Baja California, Durango, Jalisco y Tamaulipas) durante el periodo 2000-2012. Con los estudios de caso se observó que cuando ningún partido tuvo la mayoría, el poder presupuestal del gobernador aumentó. Sleman concluye que, incluso en un contexto de gobierno dividido, los gobernadores continúan siendo poderosos presupuestalmente.

La investigación de Patrón (2015) se enfocó en el poder del congreso en la aprobación del presupuesto. También se basó en la definición de Lujambio. Aunque el estudio hizo un análisis del marco normativo de todos los estados en el tema presupuestario, al momento de investigar lo que sucede en la práctica solo consideró cinco entidades federativas durante el periodo 2006-2012 (Aguascalientes, el entonces Distrito Federal, Guanajuato, Sonora y Veracruz). La disponibilidad de información fue la que determinó la selección de los casos, por ello es que el autor advierte que sus resultados son preliminares. A partir de este grupo, se analizó si los congresos hicieron modificaciones al presupuesto de egresos. El autor señala: "no evidenciamos

---

[19] Elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. El análisis se aplicó a un periodo de gobierno en cada entidad, por lo tanto, los años evaluados difieren entre estados. Baja California, 2001-2007; Campeche, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, 2002-2008; Sonora, 2003-2009; Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Veracruz, Zacatecas, 2004-2010; Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, 2005-2011; Chiapas, Guanajuato, Morelos, Tabasco, Yucatán, 2006-2012; Jalisco, 2007-2013; Tamaulipas, 2005-2010; Colima, 2003-2009, y Michoacán, 2008-2012 (Sleman, 2014).

resultados definitivos para afirmar que bajo un gobierno unificado las modificaciones al proyecto de presupuesto sean nulas, ni que bajo un gobierno de tipo dividido suceda a la inversa" (Patrón, 2015, p. 157).

Otro grupo de estudios se ha concentrado en el efecto del gobierno dividido sobre los niveles de la deuda pública. Uno de los primeros fue el de Montemayor (2003), el cual se enfocó en el periodo 1993-1999. El autor distinguió entre un gobierno *con mayoría relativa* y un gobierno *con mayoría absoluta*. Por mayoría relativa se entendió el escenario en el que un partido posee la mayor cantidad de escaños en la legislatura, y por mayoría absoluta cuando un solo partido posee más de 50%. Por medio de un análisis para datos de tipo panel, encontró que con gobierno unificado hubo mayores niveles de deuda.

Al igual que Montemayor, Carpizo (2012) se enfocó en explicar los niveles de deuda pública a nivel subnacional, pero durante el periodo 2003-2010. El autor hace una primera diferencia entre los *gobiernos unificados*, que es cuando el gobernador tiene el 50% más uno de los escaños; y los *gobiernos no unificados*, que se componen a su vez por los *gobiernos no unificados con mayoría relativa* (cuando el partido del gobernador es la minoría más grande) y los *gobiernos divididos* (cuando el congreso es dominado por un partido distinto al del gobernador). Por medio de un análisis estadístico para datos de tipo panel, comprobó que los estados con gobiernos no unificados, específicamente, con *mayoría relativa*, tuvieron más deuda que aquellos con gobiernos unificados (un resultado diferente al de Montemayor).

Recientemente, Chávez (2018) analizó el comportamiento de la deuda en el periodo 2008-2016. Aunque no utiliza la clasificación de gobierno dividido, se enfoca en determinar los efectos del tamaño de la oposición en el congreso. Encontró una relación cuadrática entre el tamaño de la oposición en el congreso y la deuda pública: cuando el tamaño de la oposición es menor, el nivel de deuda pública es alto; cuando la oposición ocupa alrededor de la mitad de los escaños, la deuda presenta sus menores niveles; pero una vez que la oposición supera este umbral, la deuda vuelve a aumentar (Chávez, 2018). Este tipo de relación podría explicar los resultados contradictorios de los estudios previos.

Finalmente, se pueden mencionar los estudios que se enfocan en aspectos específicos del gasto público. Por ejemplo, la investigación de Armesto (2015) buscó conocer los efectos de los gobiernos divididos sobre el gasto particularista en los gobiernos subnacionales de México y Argentina. Para lograrlo, seleccionó cuatro casos de cada país a partir de la variable explicativa: en México fueron Jalisco (1995-2006), Sonora (1991-2003), Oaxaca (1992-2004) y Zacatecas (1992-2004); en Argentina fueron Córdoba (1999-2003), Mendoza (1995-2005), Jujuy (1995-2003) y Corrientes (1993-2005). También utilizó la definición estándar de gobierno dividido de Lujambio. La

autora aplicó modelos jerárquicos multinivel. El resultado fue que los gobiernos divididos no tienen un efecto sobre el gasto particularista.

En otro estudio, Armesto y Olmeda (2016) utilizaron la información de la Eepemex. Su objetivo fue explicar el patronazgo a nivel subnacional durante el periodo 2001-2012. Usaron la definición de gobierno dividido de Lujambio. Primero compararon el gasto en salarios entre estados con gobiernos divididos y aquellos con gobiernos unificados. En esta parte aplicaron pruebas de diferencia de medias y análisis de varianza. Los resultados mostraron que no hubo diferencias entre ambos contextos partidistas. Posteriormente, por medio de algunas preguntas de la Eepemex y usando modelos jerárquicos multinivel, mostraron que el gobierno dividido no tuvo un impacto sobre el patronazgo (Armesto y Olmeda, 2016, p. 110). Recientemente, los mismos autores publicaron una investigación similar a la de 2016. A diferencia de ese estudio, en esta ocasión los resultados mostraron que el gobierno dividido sí afectó el gasto particularista: "el indicador 'gobierno sin mayoría' tiene una relación positiva con el gasto en empleo público" (Armesto y Olmeda, 2018, p. 19). Lamentablemente, los autores no explican por qué el resultado fue distinto.

En suma, esta breve exposición muestra que no hay un consenso sobre los efectos del gobierno dividido. También permite destacar que las investigaciones se enfocan solamente en alguna de las fases del proceso presupuestario y solo en el tema del gasto. Hasta ahora, no se ha realizado un análisis integral que incluya las fases de aprobación, ejercicio y fiscalización tanto en los ingresos como en el gasto. Precisamente, el presente trabajo se inserta en esta discusión y ofrece un estudio integral de la relación Ejecutivo-Legislativo en el marco del proceso presupuestario.

Recapitulación

La relación Ejecutivo-Legislativo no solo depende de los aspectos normativos que establece la constitución, también importa el tipo de balance partidista que existe entre ellos. El enfoque del gobierno dividido establece que en este contexto los congresos activarán sus facultades, lo cual implicará un cambio en su relación con el poder Ejecutivo. Esta conducta se explica porque los partidos de oposición en el congreso buscan aumentar sus escaños y, en el mejor de los casos, ganar el puesto Ejecutivo. Para ello, tratarán de influir en las decisiones del proceso presupuestario para beneficiar a sus bases de apoyo y a nuevos electores.

Como se observó, en los estados mexicanos la pluralidad partidista se ha vuelto un fenómeno cotidiano. La evidencia para el gobierno federal muestra que cuando el presidente tuvo la mayoría, el congreso actuó como una mera oficialía de

partes, aprobando de forma automática sus propuestas. Pero una vez que perdió la mayoría, el congreso comenzó a debatir, cuestionar y modificar sus iniciativas.

¿Qué sucede en los estados? Los resultados de las investigaciones aún no llegan a un consenso. Además, generalmente se enfocan en una de las fases del proceso presupuestario. Por ello, esta investigación retoma el argumento teórico sobre el gobierno dividido y lo pone a prueba en las diversas fases: aprobación, ejercicio y fiscalización. Antes de abordar lo que sucede en la práctica, el siguiente capítulo hace un análisis de la normatividad que rige el proceso presupuestario en los estados.

Un análisis normativo del proceso presupuestario estatal

En este capítulo se analizan y comparan algunos aspectos relevantes de las fases normativas del proceso presupuestario: entrega y aprobación del presupuesto, superación del veto, reconducción presupuestal, y entrega y revisión de la Cuenta Pública. El capítulo se compone por seis secciones. En la primera, se describe el proceso presupuestario en el nivel federal. En la segunda, se hace el análisis de las fechas de entrega y aprobación del presupuesto en los estados. En la tercera, se describen los tipos de voto para la superación del veto. En la cuarta, se exponen los tipos de reconducción presupuestal. En la quinta, se hace el análisis de las fechas de entrega de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados. Finalmente, se cierra con una sección de conclusiones.

El proceso presupuestario

El presupuesto público es el documento en el que el gobierno detalla los ingresos que espera obtener y los gastos que hará en un periodo específico, generalmente un año (Gonçalves, Kurian, y Ardakanian, 2015; Tommasi, 2013). De forma más concreta, se ha definido al presupuesto público como la estimación financiera de los ingresos y egresos del sector público que le permiten cumplir con sus metas (Tommasi, 2013).[1] Es importante señalar que esta planeación es solo una parte de un proceso mucho más amplio, a saber, el proceso presupuestario.

En términos generales, el proceso o ciclo presupuestario se conforma por cuatro etapas: elaboración, aprobación, ejecución y fiscalización (Gonçalves

[1] El sector público incluye al gobierno central, los gobiernos subnacionales, y las empresas públicas (Tommasi, 2013).

et al., 2015; Nacif, 2005). En él se involucran dos actores principales: el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. El primero participa en la elaboración del presupuesto, mientras que el segundo lo hace en su análisis y aprobación. Una vez aprobado, el Ejecutivo se encarga de su implementación. Finalmente, el poder Legislativo lleva a cabo las acciones de fiscalización durante y después de la ejecución del presupuesto.

En México, el proceso presupuestario se regula, principalmente, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). De acuerdo con la CPEUM, el Ejecutivo debe enviar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF), a más tardar el 8 de septiembre. Cuando inicia una nueva administración, la fecha límite de entrega es el 15 de noviembre (artículo 74, IV).[2] En este aspecto, cabe destacar una particularidad: mientras que ambas cámaras participan en la aprobación de la Ley de Ingresos, solo la Cámara de Diputados tiene la facultad para aprobar el PEF.

La Ley de Ingresos debe ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y la Cámara de Senadores debe hacerlo a más tardar el 31 de octubre (LFPRH, artículo 42, IV). En el caso del PEF, la Cámara de Diputados debe aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre.[3] ¿Qué sucede si no se aprueba en la fecha indicada? Hasta ahora, se carece de algún mecanismo de reconducción presupuestaria que indique una solución (Puente, 2017).[4] Más adelante se verá que en los estados ocurre lo contrario.

¿Puede el poder Ejecutivo vetar el presupuesto de egresos aprobado por el congreso? Hasta antes de 2005 se consideraba que esto no era posible, ya que

---

[2] Cabe recordar que, como producto de la reforma electoral del año 2014, a partir de 2024 el presidente de la república electo iniciará su encargo el 1 de octubre, y no el 1 de diciembre como ocurría. Esto permite que el presidente entrante presente su propia propuesta de ingresos y gastos, y que no sea el presidente saliente el que la haga, situación que sucedía con las fechas anteriores.

[3] Cuando inicia un nuevo gobierno, la Cámara de Diputados aprueba el PEF en el mes de diciembre. Por ejemplo, el PEF del primer presupuesto del presidente Enrique Peña Nieto se aprobó el 20 de diciembre de 2012. Por su parte, el primero del presidente Andrés Manuel López Obrador se aprobó el 24 de diciembre de 2018.

[4] La reconducción presupuestal (*reversionary budget*) establece el procedimiento a seguir en caso de que no se logre aprobar el presupuesto antes de la fecha establecida. Se han detectado al menos cuatro procedimientos: prórroga automática del presupuesto el año anterior; prórroga automática de los gastos sobre compromisos contraídos con anterioridad, prórroga de ingresos y gastos del año anterior por un periodo determinado, y aprobación automática del proyecto del Ejecutivo (Puente, 2017).

es aprobado solo por la Cámara de Diputados y los vetos aplican a los actos aprobados por ambas cámaras. Sin embargo, en 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una controversia constitucional señalando que el Ejecutivo cuenta con facultades para vetar el presupuesto de egresos.[5] Por su parte, si el congreso no está conforme con el veto, según el artículo 72 constitucional, puede superarlo con las dos terceras partes del número total de votos.

Una vez aprobado, los planes de ingresos y gastos son implementados por el poder Ejecutivo en el año fiscal respectivo. En esta fase, cabe destacar lo siguiente. Por un lado, el Ejecutivo puede autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos excedentes derivados de la Ley de Ingresos (LFPRH, art. 19).[6] Además, se pueden hacer adecuaciones presupuestarias externas e internas.[7] Las primeras requieren la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Las segundas son autorizadas por las propias dependencias informando a la SHCP. Cuando las adecuaciones representen una variación mayor al 5% del presupuesto total del ramo respectivo o de una entidad, la SHCP debe reportarlo en los informes trimestrales. Con esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados emitirá su opinión al respecto (LFPRH, artículo 58, III).

En caso de que durante el ejercicio fiscal los ingresos previstos sean inferiores, deberán hacerse los ajustes respectivos. [8] Por ejemplo, si hay menores ingresos petroleros, de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que no tengan un fin específico, se podrán compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (LFPRH, artículo 21, II).[9]

---

5 La controversia se originó porque el entonces presidente Vicente Fox vetó el presupuesto de egresos del año 2005 aprobado por la Cámara de Diputados.

6 En el caso de los recursos excedentes sin un destino específico establecido en las leyes fiscales respectivas, deben ser utilizados para compensar el incremento del gasto no programable respecto del presupuestado: participaciones, costo financiero, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, y en la atención de desastres naturales.

7 De acuerdo con el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), las adecuaciones externas son los traspasos de recursos derivados de modificaciones a la estructura administrativa cuando se realicen de un ramo a otro; los derivados de las modificaciones a las categorías de la estructura funcional y programática; y los derivados de las modificaciones a la estructura económica, entre otras (artículo 93).

8 La LFPRH establece que no se podrán hacer reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención de Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos por esta ley y con la opinión de la Cámara de Diputados (artículo 58).

9 El Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios es un instrumento que permite compensar las posibles disminuciones de ingresos establecidas en la Ley de Ingresos. Los recursos de este fondo provienen de los recursos petroleros estimados (CEFP, 2020).

Otro posible ajuste consiste en reducir los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, enfocándose en los siguientes rubros: gastos de comunicación social, gasto administrativo y gasto en servicios personales, especialmente en percepciones extraordinarias. También se indican procedimientos especiales si los ingresos por impuestos presentan reducciones (LFPRH, artículo 21, III).

Una vez terminado el ejercicio fiscal, el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública a más tardar el 30 de abril (CPEUM, artículo 74, VI). Este documento contiene información de tipo contable, presupuestaria y programática del año fiscal respectivo (Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 53). La Cámara, por medio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), evalúa los resultados de la gestión financiera, si estos se ajustaron a los criterios señalados en el presupuesto y verifica el cumplimiento de los objetivos. Si hay discrepancias en los ingresos o gastos, se determinan las responsabilidades conforme a las leyes respectivas. Posteriormente, la ASF debe entregar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública,[10] el cual se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados (CPEUM, artículo 79, II). De acuerdo con la LFRCF, la Cámara de Diputados debe concluir la revisión del dictamen de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación (artículo 46).

En general, el proceso anterior se reproduce en las entidades federativas, aunque con diferencias que no hay que pasar por alto. En las siguientes secciones se hace el análisis de cuatro aspectos: la entrega y aprobación del presupuesto, la superación del veto al presupuesto, la reconducción presupuestal, y la entrega de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados.[11]

---

[10] De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, este informe contiene información sobre las auditorías y observaciones realizadas, las áreas clave de riesgo, y los resultados de la fiscalización (artículo 34).

[11] Estudios previos se han enfocado en temas como el poder presupuestal de los gobernadores (Sleman, 2014) y de las legislaturas (Puente, 2017). En general, los resultados indican que los gobernadores son más poderosos en términos institucionales y normativos que las legislaturas para influir en el proceso presupuestario.

Entrega y aprobación del presupuesto

Las fechas de entrega y aprobación del presupuesto son importantes porque determinan el tiempo que tiene el congreso para analizar y aprobarlo. Disponer de más tiempo aumenta las posibilidades para hacer un análisis y un estudio detallado de la propuesta (suponiendo que tiene tal intención), sobre todo considerando que se trata de un asunto con cierto grado de complejidad.

En esta sección se analizan y comparan las fechas de entrega y aprobación del presupuesto entre los estados. Los resultados se exponen en la tabla 4. Se observa que la entrega de la iniciativa del presupuesto se hace en los meses de octubre, noviembre e incluso en diciembre.[12] En seis estados el Ejecutivo entrega la iniciativa en el mes de octubre. Por ejemplo, en Morelos, el artículo 32 de la Constitución estatal establece que el congreso:

> [...] a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado [...], así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos.

En Guerrero, el gobernador presenta "al Congreso, en la primera quincena de octubre de cada año, las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente" (artículo 91 constitucional, fracción VIII). Por su parte, en Baja California Sur, el Ejecutivo debe presentar "al Congreso del Estado durante la segunda quincena del mes de octubre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que deberán regir durante el año siguiente" (artículo 79 constitucional, fracción XIX).

En la mayoría de los estados el Ejecutivo envía las iniciativas en diversas fechas del mes de noviembre. Por ejemplo, en Jalisco el Ejecutivo debe presentar "cada año al Congreso, a más tardar el día 1º. de noviembre, los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Estado" (artículo 50 constitucional, fracción II). En Puebla, el:

> Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos a través de aquél, remitirán sus propias iniciativas de Ley de Ingresos a más tardar el quince de noviembre [...] a su vez, en la misma fecha, el Ejecutivo en forma exclusiva deberá enviar la iniciativa de Ley de Egresos del Estado (artículo 50 constitucional, fracción I).

---

[12] Cuando inicia un nuevo periodo de gobierno se establecen fechas diferentes en el primer año. Para simplificar los cálculos, se excluyen las fechas de este primer año.

En el caso de Durango, el Ejecutivo presenta "al Congreso del Estado a más tardar el treinta de noviembre de cada año, las iniciativas de ley de ingresos y la ley que contiene el presupuesto de egresos" (artículo 98 constitucional, fracción XXIV).

Finalmente, se encuentran dos estados en donde la entrega puede hacerse hasta diciembre. En Baja California, el Ejecutivo debe presentar "cada año al Congreso, a más tardar el día primero de diciembre, los Proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente" (artículo 49 constitucional, fracción IV). Por su parte, en Tamaulipas, las iniciativas de ingreso y de gasto "serán presentadas por el Ejecutivo del Estado dentro de los primeros diez días de diciembre de cada año" (artículo 46 constitucional).

Con relación a las fechas de aprobación por parte del congreso, en la tabla 5 se observa que solamente en Colima las iniciativas de ingresos y gastos deben autorizarse a más tardar el 30 de noviembre (artículo 35 constitucional, fracción II). En el resto de los estados se indican diferentes fechas durante el mes de diciembre. Por ejemplo, según la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, artículo 38, fracción III, las "iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán aprobados por el Congreso del Estado a más tardar el 11 de diciembre de cada ejercicio fiscal". En Campeche, el "Congreso del Estado deberá aprobar la Ley de Ingresos y la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado y las leyes de ingresos municipales a más tardar el 20 de diciembre de cada año" (artículo 54 bis constitucional). Finalmente, en algunos estados como Nuevo León, se detalla que la fecha límite de aprobación puede ser hasta el 31 de diciembre.

No obstante, hay trece estados en los que no se indica una fecha específica. En estos casos se puede entender que el 31 de diciembre es el día límite para la aprobación. Esto se puede deducir de dos aspectos. Por un lado, la reconducción presupuestal toma como referencia el fin del año fiscal en curso (31 de diciembre) para implementar el procedimiento respectivo.[13] Por el otro, en varios de estos casos el periodo ordinario de sesiones respectivo concluye hasta el 31 de diciembre.

---

[13] La reconducción presupuestal establece un procedimiento en caso de que el presupuesto no se apruebe en la fecha límite.

Tabla 4. Fechas límite de entrega del presupuesto

Estado	Entrega al congreso	Fuente normativa*
Aguascalientes	31 de octubre	CP, artículo 46, II
Baja California	1 de diciembre	CP, artículo 49, IV
Baja California Sur	Octubre, durante la segunda quincena	CP, artículo 79, XIX
Campeche	19 de noviembre	CP, artículo 54 bis
Coahuila	30 de noviembre	CP, artículo 105
Colima	31 de octubre	CP, artículo 58, XIX
Chiapas	Presentarlo en el último cuatrimestre	CP, artículo 59, XX
Chihuahua	30 de noviembre	CP, artículos 64,VI y 93, IX
Durango	30 de noviembre	CP, artículo 98, XXIV
Guanajuato	25 de noviembre	LS†, artículo 33
Guerrero	Octubre, en la primera quincena	CP, artículo 91, VIII
Hidalgo	19 de noviembre	CP, artículo 42
Jalisco	1 de noviembre	CP, artículo 50, II
Estado de México	21 de noviembre	CP, artículo 77, XIX
Michoacán	21 de noviembre	CP, artículo 60, VIII
Morelos	1 de octubre	CP, artículo 32
Nayarit	31 de octubre	CP, artículo 38
Nuevo León	20 de noviembre	CP, artículo 85, XXI
Oaxaca	17 de noviembre	CP, artículo 80, IV
Puebla	15 de noviembre	CP, artículo 50, I
Querétaro	30 de noviembre	LS‡, artículo 49
Quintana Roo	20 de noviembre	CP, artículo 118
San Luis Potosí	20 de noviembre	CP, artículo 80, VII
Sinaloa	Noviembre, último sábado	CP, artículo 37
Sonora	Noviembre, durante la primera quincena	CP, artículo 79, VII
Tabasco	30 Noviembre	LS§, artículo 38, I
Tamaulipas	Diciembre, en los 10 primeros días	CP, artículo 46
Tlaxcala	15 de noviembre	CP, artículo 70, VIII
Veracruz	10 de noviembre	CP, artículo 26, I
Yucatán	25 de noviembre	CP, artículo 55, XIV
Zacatecas	30 de noviembre	CP, artículo 65, XII

* CP se refiere a la constitución política del estado y LS a la ley secundaria respectiva.

† Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

‡ Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.

§ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios.

Fuente: elaboración propia con información de las constituciones políticas estatales y las leyes secundarias respectivas vigentes en diciembre de 2020.

Tabla 5. Fechas límite de aprobación del presupuesto

Estado	Fecha de aprobación	Fuente normativa**
Aguascalientes	31 de diciembre*	CP, artículo 27, III
Baja California	31 de diciembre	CP, artículo 22
Baja California Sur	31 de diciembre*	CP, artículo 64, XXVI bis
Campeche	20 de diciembre	CP, artículo 54 bis
Coahuila	31 de diciembre*	CP, artículo 67, XXIV
Colima	30 de noviembre	CP, artículo 35, II
Chiapas	31 de diciembre*	CP, artículo 45, VI
Chihuahua	31 de diciembre*	CP, artículo 64, VI
Durango	15 de diciembre	CP, artículo 82, I
Guanajuato	31 de diciembre*	CP, artículo 63, XIII
Guerrero	31 de diciembre	CP, artículo 62, II
Hidalgo	31 de diciembre*	CP, artículo 42
Jalisco	15 de diciembre	LS†, artículo 45
Estado de México	15 de diciembre	CP, artículo 61, XXX
Michoacán	31 de diciembre	CP, artículo 31
Morelos	15 de diciembre	CP, artículo 32
Nayarit	31 de diciembre*	CP, artículo 37
Nuevo León	31 de diciembre	LS‡, artículo 24
Oaxaca	10 de diciembre	CP, artículo 53, VII
Puebla	31 de diciembre*	CP, artículo 50, I
Querétaro	15 de diciembre	LS§, artículo 31, 50
Quintana Roo	31 de diciembre*	CP, artículo 75, XXX
San Luis Potosí	15 de diciembre	CP, artículo 53, 52
Sinaloa	31 de diciembre*	CP, artículo 37
Sonora	15 de diciembre	CP, artículo 42, 41
Tabasco	11 de diciembre	LS¶, artículo 38, III
Tamaulipas	31 de diciembre	CP, artículo 69
Tlaxcala	31 de diciembre*	CP, artículo 54, XII
Veracruz	30 de diciembre*	CP, artículo 26, I
Yucatán	15 de diciembre	CP, artículo 30, VI
Zacatecas	15 de diciembre	CP, artículo 65, XII

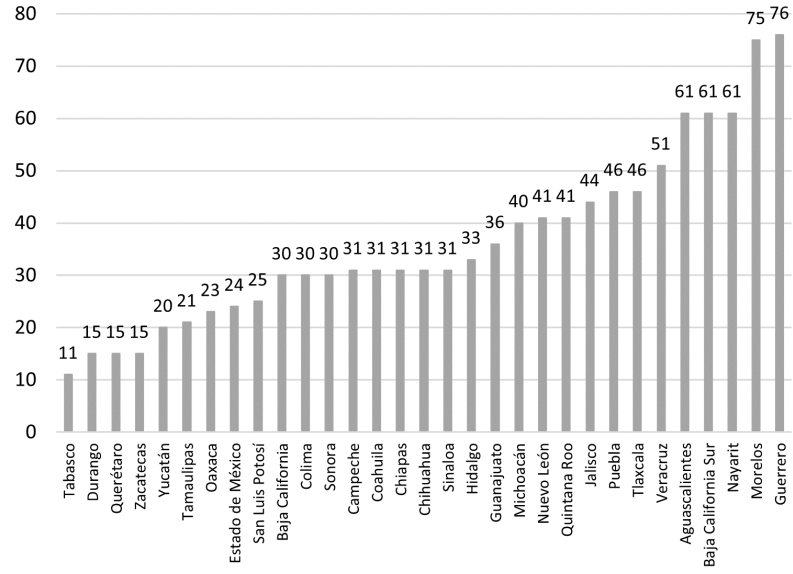
* Estados en los que no se especifica una fecha límite de aprobación.
** CP se refiere a la constitución política del estado y LS a la ley secundaria respectiva.
† Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.
‡ Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.
§ Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.
¶ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios.
Fuente: elaboración propia con información de las constituciones políticas estatales y las leyes secundarias respectivas.

A partir de lo anterior, se puede estimar el tiempo potencial que tiene cada congreso para realizar el análisis y aprobación del presupuesto. Para medirlo, se contaron los días naturales que existen entre el día posterior a la fecha límite de entrega y la fecha límite de aprobación. En la gráfica 5 se observan los resultados.

Por un lado, sobresale Guerrero, con 76 días naturales, seguido del estado de Morelos, con 75 días. Le siguen tres estados: Aguascalientes, Baja California Sur y Nayarit, con 61 días. En el escenario opuesto se ubica Tabasco, con solo 11 días para el análisis y la aprobación del presupuesto. Como se vio anteriormente, la fecha límite de entrega es el 30 de noviembre y la aprobación por parte del congreso se debe hacer a más tardar el 11 de diciembre. Otros estados con poco tiempo son Durango, Querétaro y Zacatecas, con solo 15 días.

Con base en estos datos se puede subrayar que no todos los congresos están en igualdad de condiciones para hacer sus labores de análisis y aprobación del presupuesto. Por ejemplo, mientras que los congresos de Morelos y Guerrero tienen más de 70 días, los congresos de 18 estados cuentan con menos de la mitad de ese periodo. Al comparar los extremos se distingue que el congreso de Guerrero tiene casi siete veces más tiempo que el de Tabasco.

Gráfica 5. Número de días naturales para analizar y aprobar el presupuesto por parte del congreso



Fuente: elaboración propia con información de las constituciones políticas estatales y las leyes secundarias respectivas.

Superación del veto

Una vez aprobado el presupuesto, se envía al Ejecutivo para su publicación o para manifestar su desacuerdo por medio del veto. Si ejerce esta facultad, entonces se devuelve al congreso para su nueva discusión. En caso de que el congreso insista en su versión original, puede superar el veto con un determinado tipo de voto. Sobre este punto también se distinguen diferencias entre los estados. Por un lado, está el voto de los dos tercios de los legisladores *presentes*; por el otro, está el voto de los dos tercios de los legisladores *miembros* (Serna, 2004). Esta diferencia no es superficial, ya que cada opción implica un número diferente de votos. El criterio de los legisladores *presentes* arrojará un menor número que el criterio de los legisladores *miembros*. En consecuencia, el veto será más fácil de superar con la primera modalidad. Por supuesto, la facilidad es mucho mayor cuando solo se pide una mayoría de votos.

En la tabla 6 se muestra el tipo de mayoría que se establecen en las constituciones para superar el veto del Ejecutivo.[14] En 13 estados se indica un voto de dos tercios de los legisladores miembros del congreso, es decir, en estos casos es más difícil superar el veto del gobernador. En otras palabras, tiene mayor control para evitar la influencia del congreso en el presupuesto. Por otro lado, en 14 estados se pide un voto de dos tercios de los legisladores presentes, por lo que, comparado con el criterio anterior, es más fácil superar el veto. Finalmente, en dos estados, Chiapas y Nayarit, únicamente se exige un voto de la mayoría de los integrantes del congreso. En consecuencia, el congreso puede superar con más facilidad el veto.

[14] En los estados de Guerrero y Yucatán la constitución no menciona qué tipo de voto se requiere para superar el veto del Ejecutivo.

Tabla 6. Tipo de mayoría requerida
para superar el veto del Ejecutivo

Estado	Mayoría	Fuente normativa
Aguascalientes	2/3 de los miembros	CP, artículo 32
Baja California	2/3 de los miembros	CP, artículo 34
Baja California Sur	2/3 de los miembros	CP, artículo 60
Campeche	2/3 de los presentes	CP, artículo 50
Coahuila	2/3 de los miembros	CP, artículo 62
Colima	2/3 de los miembros	CP, artículo 41
Chiapas	Mayoría de los integrantes	CP, artículo 49
Chihuahua	2/3 de los presentes	CP, artículo 71
Durango	2/3 de los presentes	CP, artículo 80
Guanajuato	2/3 de los miembros	CP, artículo 58
Hidalgo	2/3 de los miembros	CP, artículo 51
Jalisco	2/3 de los presentes	CP, artículo 33
México	2/3 de los miembros	CP, artículo 59
Michoacán	2/3 de los presentes	CP, artículo 37
Morelos	2/3 de los miembros	CP, artículo 49
Nayarit	Mayoría de los integrantes del congreso	CP, artículo 55
Nuevo León	2/3 de los presentes	CP, artículo 71
Oaxaca	2/3 de los presentes	CP, artículo 53
Puebla	2/3 de los presentes	CP, artículo 64
Querétaro	2/3 de los miembros	CP, artículo 19
Quintana Roo	2/3 de los miembros	CP, artículo 71
San Luis Potosí	2/3 de los presentes	CP, artículo 68
Sinaloa	2/3 de los presentes	CP, artículo 46
Sonora	2/3 de los presentes	CP, artículo 60
Tabasco	2/3 de los miembros	CP, artículo 35
Tamaulipas	2/3 de los presentes	CP, artículo 68
Tlaxcala	2/3 de los presentes	CP, artículo 50
Veracruz	2/3 de los presentes	CP, artículo 36
Zacatecas	2/3 de los miembros	CP, artículo 62

Fuente: elaboración propia con información de las constituciones políticas estatales y las leyes secundarias respectivas.

La reconducción presupuestal

¿Qué sucede si el congreso no aprueba el presupuesto en la fecha límite? A diferencia del nivel federal, en donde no se establece algún procedimiento (Puente, 2017), en los estados sí se contempla una solución, la cual se denomina reconducción presupuestal. Aunque las diferencias no son tan amplias entre los estados, es preciso señalar algunos detalles.[15]

En primer lugar, únicamente en Aguascalientes la reconducción presupuestal consiste en implementar la propuesta del Ejecutivo. En contraste, en el resto de los estados se aplica el presupuesto del año inmediato anterior. Por ejemplo, en Baja California, el artículo 22 constitucional, apartado C, señala que si:

> [...] al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso del Estado no hubiese aprobado las leyes de ingresos del Estado y de los Municipios, así como los presupuestos de Egresos correspondientes, en tanto sean expedidas, continuará rigiendo el Presupuesto que hubiere estado vigente el año anterior.

En Chihuahua, el artículo 164 constitucional expresa que si el congreso "dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las leyes de ingresos del Estado o de los municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado, continuarán rigiendo las leyes o el presupuesto que estuvieren vigentes". En Nuevo León, el artículo 63 constitucional, fracción IX, manifiesta que si "terminado un año, por cualquier circunstancia no se hubiere aprobado la Ley de Egresos que deba aplicarse al siguiente ejercicio, mientras no haya aprobación expresa en diverso sentido seguirá vigente la misma del ejercicio que termina".

En segundo lugar, en algunos casos no solo se detalla la aplicación del presupuesto inmediato anterior por un periodo determinado, también se indica qué sucederá si no se aprueba en este lapso adicional. Por ejemplo, en el Estado de México, si no se han aprobado las iniciativas en el periodo respectivo, "seguirán en vigor hasta el 31 de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente los expedidos para el ejercicio fiscal inmediato anterior al de las iniciativas en discusión" (artículo 61 constitucional, XXX). Si llegado el 31 de enero no se ha aprobado el presupuesto de egresos correspondiente, "se turnará al Pleno de la Legislatura para su votación la iniciativa que en su momento hubiese mandado el Titular del Ejecutivo". En Tamaulipas se

---

[15] Para un estudio más detallado véase Sleman y López (2013).

observa algo similar. Si la votación de las iniciativas no se realiza para el 31 de diciembre, aplicarán las del año inmediato anterior durante los dos primeros meses del nuevo año fiscal. Si al terminar este plazo no se han votado y aprobado, el artículo 69 constitucional establece que "se aplicarán con carácter definitivo los preceptos contenidos en las iniciativas que en su oportunidad hubiere enviado el Ejecutivo".

En tercer lugar, hay estados en donde además se detalla un procedimiento en caso de que el poder Ejecutivo no envíe las iniciativas en el plazo respectivo. En Morelos, se aplican los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal siguiente. Incluso, se da un paso adicional: si este escenario vuelve a suceder en un nuevo año fiscal:

> [...] el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado y de la Ley o Leyes de Ingresos de los Municipios correspondientes (artículo 32 constitucional).

En Nayarit:

> En caso de que por cualquier motivo se omita en forma tácita la presentación de algunas de las iniciativas a que alude el párrafo anterior, servirán como iniciativas la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos vigente (artículo 38 constitucional, C).

En San Luis Potosí, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios considera el escenario en el que el congreso federal no apruebe el PEF en las fechas indicadas:

> Si por algún motivo el Congreso federal no aprobara en las fechas establecidas el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos del Estado; y las leyes de ingresos de los municipios serán aprobadas dentro de los 10 días posteriores a la autorización del presupuesto federal (artículo 38, VIII).

Tabla 7. Mecanismos de reconducción presupuestal

Estado	Reconducción presupuestal	Fuente normativa*
Aguascalientes	Aplicará la iniciativa del Ejecutivo	CP, artículo 65
Baja California	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 22, C
Baja California Sur	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 64, XXXI
Campeche	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 54 bis
Coahuila	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 67, XXXIII
Colima	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 35, II
Chiapas	Aplicará el del año inmediato anterior	LS, artículo 347
Chihuahua	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 164
Durango	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 82, I
Guanajuato	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 63, XIII
Guerrero	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 62 II
Hidalgo	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 42
Jalisco	Aplicará el del año inmediato anterior	LS, artículo 46
México	Aplicará hasta el 31 de enero el presupuesto inmediato anterior. Si llegada esta fecha aún no se aprueba, se turnará al pleno para su votación la iniciativa del Ejecutivo	CP, artículo 61 XXX
Michoacán	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 31
Morelos	Aplicará el del año inmediato anterior.	CP, artículo 32
Nayarit	Aplicará la del año inmediato anterior.	CP, artículo 38 C
Nuevo León	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 63, IX
Oaxaca	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 53, VII
Puebla	Aplicará el del año inmediato anterior	LS, artículo 35
Querétaro	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 14
Quintana Roo	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 120
San Luis Potosí	Aplicará el del año inmediato anterior	LS, artículo 38, VIII
Sinaloa	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 37
Sonora	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 64, XXII
Tabasco	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 27
Tamaulipas	Aplicará el del año inmediato anterior en los dos primeros meses. Si después de este plazo sigue sin aprobarse, se aplicará la propuesta del Ejecutivo	CP, artículo 69
Tlaxcala	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 102
Veracruz	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 33, XXVIII
Yucatán	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 30, VI
Zacatecas	Aplicará el del año inmediato anterior	CP, artículo 65 XII

* CP se refiere a la constitución política del estado y LS a la ley secundaria respectiva.

Fuente: elaboración propia con información de las constituciones políticas estatales y las leyes secundarias respectivas.

La Cuenta Pública y el Informe de Resultados

Una vez que termina la implementación del presupuesto en el año fiscal respectivo, el proceso continúa cuando el Ejecutivo entrega la Cuenta Pública al congreso para su fiscalización. A partir de esta información, el congreso, por medio de la Entidad de Fiscalización Superior Local (EFSL), hace su labor de fiscalización, es decir, comprueba si la actividad económico-financiera se apega a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía (Melián, 2006). En la normatividad estatal se establecen fechas para entregar la Cuenta Pública y para que las EFSL entreguen el respectivo informe de resultados.[16]

En la tabla 8 se observa que, una vez concluido el año fiscal, en la mayoría de los estados la entrega tiene como fecha límite el 30 de abril del año siguiente al que se informa. En el resto se indican fechas anteriores. Por ejemplo, en Aguascalientes y Querétaro la entrega es a más tardar el 28 de febrero; y en Baja California es el último día hábil del mes de marzo. En Guanajuato, la ley secundaria respectiva señala que la Cuenta Pública se debe presentar dentro de los 60 días naturales siguientes al término del año fiscal respectivo. Finalmente, en Tlaxcala, la Constitución Política indica que la Cuenta Pública debe ser entregada al congreso de forma trimestral. Esto se confirma en el artículo 9 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios: "La cuenta pública se presentará por períodos trimestrales dentro de los treinta días naturales posteriores al período de que se trate".

Una vez que se entrega la Cuenta Pública, las EFSL se encargan de la revisión respectiva y entregan al congreso el Informe General de Resultados de la Cuenta Pública. En la tabla 9 se aprecia que cada EFSL tiene periodos diferentes para entregar el informe general. Por un lado, se ubican aquellas en los que se hace en el mismo año de presentación de la Cuenta Pública. Por ejemplo, en Durango, el artículo 6, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado, señala que la EFSL debe entregar "al Congreso los informes del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el último día hábil del mes de julio del año de su presentación". Por su parte, en Aguascalientes, el artículo 41 de la ley en la materia señala que el "Órgano Superior de Fiscalización tendrá un plazo que vence el treinta de septiembre del año en que se entreguen las cuentas públicas, para realizar su examen y rendir a la Legislatura [...] el correspondiente informe del resultado". En Coahuila, según la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado,

---

[16] Este informe contiene información sobre las auditorías y observaciones realizadas, las áreas clave de riesgo, y los resultados de la fiscalización.

artículo 49, la EFSL "entregará al Congreso, por conducto de la Comisión, el Informe Anual de Resultados de la revisión de las cuentas públicas a más tardar el 31 de diciembre del año siguiente al ejercicio fiscalizado".

Por otro lado, se ubican aquellos estados en los que la entrega se hace hasta el siguiente año. En casos como Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos y Nayarit, entre otros, la fecha límite es el 20 de febrero del año siguiente al que se entregó la Cuenta Pública (la misma fecha que a nivel federal). Además, hay estados en donde el plazo es mucho mayor. Por ejemplo, según el artículo 50 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, la EFSL "deberá remitir al Congreso del Estado los informes generales de la cuenta pública del Estado [...] en el mes de agosto del año siguiente al de la presentación de cuenta pública". Una fecha similar se establece en Tabasco: según el artículo 76, fracción XV, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado, el titular de la EFSL debe "Formular y entregar a las Comisiones Inspectoras de Hacienda, el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública al Congreso, a más tardar el 1º de agosto del año siguiente a su presentación".

Tabla 8. Fechas límite de entrega de la Cuenta Pública

Estado	Fecha límite de entrega de la Cuenta Pública	Fuente normativa*
Aguascalientes	28 de febrero	CP, artículo 27, V
Baja California	Marzo, último día hábil**	LS,† artículo 82
Baja California Sur	30 de abril	CP, artículo 64, XXX
Campeche	30 de abril	CP, artículo 54, XXII
Coahuila	30 de abril	CP, artículo 67 XXXIV
Colima	30 de abril	CP, artículo 36
Chiapas	30 de abril	CP, artículo 45, XX
Chihuahua	Último día de febrero	LS,‡ artículo 119, V
Durango	Último día de febrero	CP, artículo 172, VI.
Guanajuato	1 de marzo	LS,§ artículo 20
Guerrero	30 de abril	CP, artículo 91, XXVII
Hidalgo	30 de abril	CP, artículo 56 XXXI
Jalisco	30 de abril	CP, artículo 35 bis
México	30 de abril	CP, artículo 77 XIX
Michoacán	30 de abril	CP, artículo 60 VIII
Morelos	30 de abril	CP, artículo 32
Nayarit	30 de abril	CP, artículo 121, B
Nuevo León	30 de marzo	CP, artículo 137
Oaxaca	30 de abril	CP, artículo 80,V
Puebla	30 de abril	CP, artículo 114
Querétaro	28 de febrero	LS,¶ artículo 15
Quintana Roo	30 de abril	CP, artículo 77, I
San Luis Potosí	15 de marzo	CP, artículo 53
Sinaloa	30 de abril	CP, artículo 43 XXII
Sonora	15 de abril	CP, artículo 79, VII
Tabasco	30 de abril	CP, artículo 41
Tamaulipas	30 de abril	CP, artículo 58, VI
Tlaxcala	Entrega trimestral	CP, artículo 70, IX
Veracruz	30 de abril	CP, artículo 33, XXIX
Yucatán	30 de abril	CP, artículo 30, VII
Zacatecas	30 de abril	CP, artículo 82, XVII

* CP se refiere a la constitución política del estado y LS a la ley secundaria respectiva.

** Para el cálculo de los datos se consideró el 31 de marzo.

† Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California.

‡ Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua.

§ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.

¶ Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro.

Fuente: elaboración propia con información de las constituciones políticas estatales y las leyes secundarias respectivas.

Tabla 9. Fechas límite de entrega del informe de resultados de la Cuenta Pública

Estado	Fecha límite de entrega del informe de resultados	Fuente normativa*
Aguascalientes	30 de septiembre del año de entrega de la CP	LF, artículo 41
Baja California	12 meses después de la entrega de la CP	LF, artículo 44
Baja California Sur	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 33
Campeche	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	CP, artículo 108 bis, II
Coahuila	31 de diciembre del año de entrega de la CP	LF, artículo 49
Colima	30 de septiembre del año de entrega de la CP	LF, artículo 37
Chiapas	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 33
Chihuahua	15 de diciembre del año de entrega de la CP	LF, artículo 36
Durango	Julio, último día hábil del año de entrega de la CP	LF, artículos 6, V; 32
Guanajuato	30 de octubre del año de entrega de la CP	LF, artículo 37, V
Guerrero	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 34
Hidalgo	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 48
Jalisco	Agosto del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 50
México	30 de septiembre del año de entrega de la CP	LF, artículo 50
Michoacán	1 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 61
Morelos	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 38
Nayarit	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 14, XIII
Nuevo León	130 días hábiles después de su presentación. Aproximadamente en octubre del año de entrega de la CP	CP, artículo 137
Oaxaca	Noviembre, último día hábil del año de entrega de la CP	CP, artículo 59, XXII
Puebla	30 de abril del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 56
Querétaro	30 de noviembre del año de entrega de la CP	LF, artículo 31
Quintana Roo	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 35
San Luis Potosí	31 de octubre del año de entrega de la CP	LF, artículo 32
Sinaloa	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 22, XV bis
Sonora	30 de agosto del año de entrega de la CP	LF, artículo 18, XXII
Tabasco	31 de agosto del año de entrega de la CP	LF, artículo 33
Tamaulipas	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 34
Tlaxcala	15 de julio del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 49
Veracruz	1 de octubre del año de entrega de la CP	LF, artículo 58
Yucatán	20 de febrero del año siguiente a la entrega de la CP	LF, artículo 23, XX
Zacatecas	6 meses posteriores a la entrega de la CP	CP, artículo 71, II

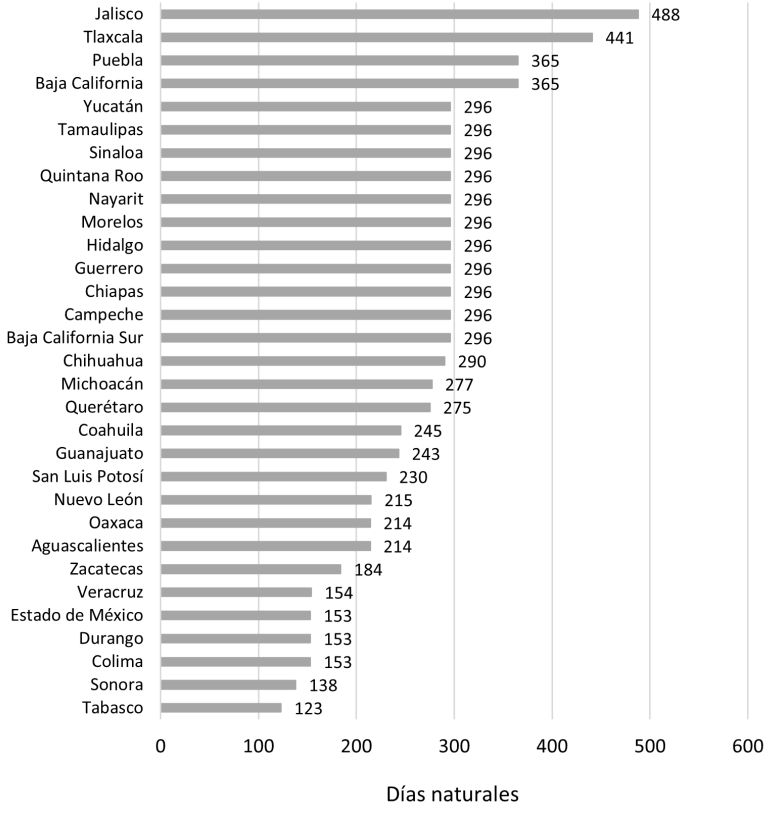
* CP se refiere a la constitución política del estado y LF a la ley de fiscalización respectiva.

Fuente: elaboración propia con información de las constituciones políticas estatales y las leyes secundarias respectivas.

A partir de los datos anteriores, se puede determinar el tiempo con el que cuentan las EFSL para hacer su respectivo trabajo de fiscalización de la Cuenta Pública. Tomando como indicador el número de días naturales que existe entre el día posterior a la entrega de la Cuenta Pública y el día de entrega del informe, se observan los siguientes resultados. En la gráfica 6 se aprecia que en once estados las EFSL cuentan con 296 días para hacer su labor de fiscalización. En los extremos, por un lado, destaca el estado de Jalisco con 488 días. Le sigue el estado de Tlaxcala, con 441 días naturales.[17] En Puebla y Baja California, la EFSL tiene hasta un año para presentar el informe general de resultados. En el lado opuesto, destaca Tabasco, cuya EFSL cuenta solo con 123 días naturales. En una situación similar se ubica Sonora, con un periodo de 138 días naturales, seguido de Colima, Durango y Estado de México, con 153 días. Estos datos muestran que las EFSL disponen de diferentes periodos para realizar una misma función.

[17] Para el cálculo de los días en el estado de Tlaxcala, se tomó como fecha límite de entrega de la Cuenta Pública el 30 de abril.

Gráfica 6. Días naturales para entregar el informe de resultados



Fuente: elaboración propia con información de las constituciones políticas estatales y las leyes secundarias respectivas.

Conclusiones

El análisis de este capítulo muestra que el proceso presupuestario en los estados presenta diferencias en algunos aspectos relevantes. En los periodos para la aprobación del presupuesto algunos congresos cuentan con más tiempo que otros. Una vez que es aprobado, el Ejecutivo puede ejercer su poder de veto para dar marcha atrás a las decisiones del congreso. En esta parte también se establecen diferentes tipos de voto para que el congreso pueda superar el veto. En caso de que el presupuesto no sea aprobado antes de la fecha límite, los estados cuentan con mecanismos para evitar la paráli-

sis del gobierno (algo que no existe en el nivel federal). Aunque la diversidad es menos intensa, destacan algunos procedimientos poco comunes como el de Morelos, en donde se faculta al congreso para elaborar el presupuesto en caso de que el gobernador no lo envíe en los plazos indicados. Finalmente, los tiempos de entrega de la Cuenta Pública y de los resultados de su revisión también presentan variaciones.

Semejante situación da paso a una serie de cuestiones. La principal es que cada marco normativo podría impactar en cada actor de forma distinta. Por ejemplo, un mayor tiempo para analizar y aprobar el presupuesto puede perjudicar al Ejecutivo y beneficiar al Legislativo, y viceversa. En el tema del veto, el gobernador puede tener más o menos capacidad para evitar la influencia del congreso dependiendo del tipo de voto para superarlo. Por ejemplo, es más difícil superar un veto que requiere un voto de dos tercios de los integrantes del congreso que otro que necesita dos tercios de los miembros presentes.

Es en este contexto normativo en donde se desarrollan las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. No obstante, la dimensión normativa no opera en el vacío, interactúa con la dimensión partidista. Precisamente, en los siguientes capítulos se expondrá la evidencia empírica sobre la influencia del gobierno dividido en la relación Ejecutivo-Legislativo durante las fases de aprobación, ejercicio y fiscalización.

La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación de los ingresos y los egresos

Entre las fases del proceso presupuestario, la que más llama la atención en los medios de comunicación e incluso en la academia, es la aprobación del presupuesto, especialmente de los egresos. Generalmente, una parte del debate se enfoca en determinar si hubo aumentos o reducciones en temas específicos con respecto al año anterior. Otra parte se concentra en el modo en que fue aprobado el presupuesto, es decir, si el congreso revisó y modificó la propuesta del gobernador o si lo aceptó sin mayor discusión. Precisamente, este capítulo tiene como objetivos mostrar evidencia sobre la relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en la aprobación de los ingresos y egresos; y determinar cómo el gobierno dividido tiene un impacto en ella. Aunque hay varios estudios que se han enfocado en el tema de los egresos (Guerra, 2011; Patrón, 2015; Sleman, 2014), cabe destacar que hay un importante vacío en el análisis de los ingresos, por lo tanto, se ofrece un análisis más completo de ambos aspectos.

El capítulo tiene cinco secciones. En la primera, se describen y analizan los datos sobre la aprobación de los ingresos y egresos durante el periodo 2010-2020, y se aplica un análisis cuantitativo para determinar si el gobierno dividido tiene un efecto. En las tres secciones siguientes se estudian con detalle los casos del Estado de México, Jalisco y Quintana Roo. Finalmente, se cierra con una sección de conclusiones tentativas.

Análisis y aprobación de los ingresos y egresos estatales, 2010-2020

De acuerdo con el argumento teórico expuesto, la hipótesis en este capítulo establece que en contextos de gobiernos divididos el congreso hará más enmiendas a las iniciativas del gobernador en comparación con los gobiernos

unificados. Ya que con gobiernos divididos cada poder es controlado por partidos distintos, se espera que cada uno trate de imprimir sus prioridades en las iniciativas de ingresos y egresos presentadas por el gobernador. En cambio, con gobiernos unificados las iniciativas serán aprobadas sin mayor problema.

Para poner a prueba esta hipótesis se usa una metodología mixta cuanticualitativa. En la parte cuantitativa, el análisis estadístico se aplica a los 31 estados en el periodo 2010-2020. Se eligieron estos años debido a la disponibilidad de la información. Para conocer cómo reacciona el congreso a las propuestas del gobernador, se comparan las iniciativas de los ingresos y egresos y las leyes y presupuestos publicados en el periódico oficial.[1] A partir de lo anterior se generan dos indicadores. El primero consiste en una variable dicotómica que se enfoca en determinar si hay o no diferencias (independientemente del monto). El segundo da cuenta de la magnitud de las diferencias. En la parte cualitativa, se estudian los casos del Estado de México, Jalisco y Quintana Roo durante un periodo de tiempo más amplio. El principal criterio de selección del Estado de México y Quintana Roo fue la variación en la principal variable de interés (gobierno dividido) en el periodo de estudio. La ventaja de utilizar este diseño de investigación es que se compara al caso consigo mismo antes y después del fenómeno de interés (gobierno dividido), aumentado las posibilidades de mantener un control sobre otras variables (Gerring, 2007). En el caso de Jalisco, en el periodo de estudio la variable del gobierno dividido se mantiene constante, lo cual permitirá conocer los tipos de efectos que tiene sobre la relación entre poderes.

En el caso de la información sobre los ingresos, para los 31 estados entre 2010 y 2020, existen 341 observaciones. Sin embargo, solo se obtuvo información para 238, es decir, 70% del total. El análisis siguiente se basa en estas 238 observaciones. En el caso de los egresos, se obtuvo información para 244 observaciones, es decir, 72%.

En la tabla 10 se muestran los resultados para los ingresos. En el caso del indicador sobre la presencia de enmiendas a la iniciativa del gobernador, se observa que 31% de las iniciativas registraron modificaciones. Al agrupar los datos entre los gobiernos divididos y los gobiernos unificados, resultó que en el primer caso se enmendaron 38% de las iniciativas, mientras que en el segundo caso fueron 23%. En otros términos, los congresos modificaron 4 de cada 10 iniciativas en contextos de gobiernos divididos, mientras que con gobiernos unificados fueron 2 de cada 10.

---

[1] Sin duda, otra fuente útil de información son los dictámenes de las comisiones, sin embargo, su disponibilidad es mucho menor.

Tabla 10. Tipo de gobierno y enmiendas

	Sin enmiendas	Con enmiendas	Total
Gobierno unificado	90 (77%)	**27 (23%)**	117 (100%)
Gobierno dividido	75 (62%)	**46 (38%)**	121 (100%)
Total	165 (69%)	**73 (31%)**	238 (100%)

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y las leyes de ingresos de cada estado.

Cuando se analizan los datos considerando los cuatro tipos de gobiernos divididos se observa que a medida que el partido del gobernador reduce su tamaño, aumenta la posibilidad de que el congreso haga cambios (tabla 11). Por ejemplo, cuando el partido gobernante tuvo la mitad de escaños (gobierno dividido tipo A), en 25% de las iniciativas se registraron cambios. Este monto subió a 30% cuando el partido del gobernador tuvo la mayoría relativa (tipo B). Cuando el partido gobernante fue una de las fracciones minoritarias en el congreso (tipo C), hubo enmiendas en 45% de las iniciativas. Finalmente, cuando en el congreso un solo partido de oposición tuvo la mayoría absoluta (tipo D), se registraron cambios en 60%.

Tabla 11. Tipo de gobiernos divididos y enmiendas

	Sin enmiendas	Con enmiendas	Total
Gobierno unificado	90 (77%)	**27 (23%)**	117 (100%)
Gobierno dividido tipo A	3 (75%)	**1 (25%)**	4 (100%)
Gobierno dividido tipo B	48 (70%)	**21 (30%)**	69 (100%)
Gobierno dividido tipo C	18 (55%)	**15 (45%)**	33 (100%)
Gobierno dividido tipo D	6 (40%)	**9 (60%)**	15 (100%)
Total	165 (69%)	**73 (31%)**	238 (100%)

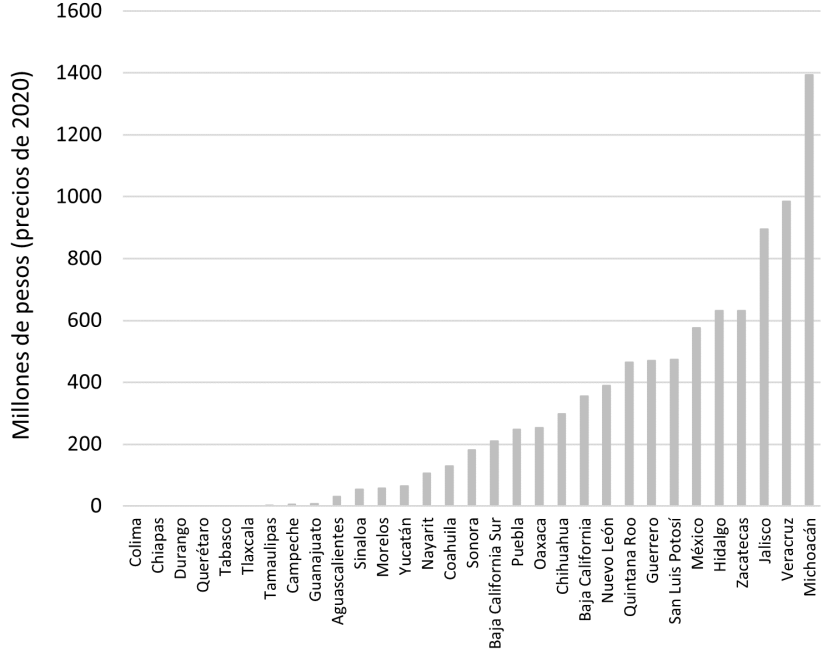
Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y las leyes de ingresos de cada estado.

En la gráfica 7 se muestra el segundo indicador, el cual da cuenta de la diferencia absoluta promedio entre el monto de la iniciativa de ingresos y la ley de ingresos aprobada durante el periodo 2010-2020. En los estados de Colima, Chiapas, Durango, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala, no hubo diferencias en

los años con información disponible. En contraste, se observa que Michoacán tuvo la mayor diferencia absoluta promedio, con mil 394 millones de pesos. En segundo lugar, se ubica Veracruz, con un promedio de 985 millones de pesos. Finalmente, en tercer lugar está Jalisco, con una diferencia promedio de 895 millones de pesos. Cuando se comparan los promedios de las diferencias absolutas entre los gobiernos divididos y gobiernos unificados, los primeros cuentan con un promedio de 399 millones de pesos frente a los 175 millones de los segundos.

De forma complementaria, en la gráfica 8 se detallan las diferencias por año. Cada estado tiene patrones diferentes. Al enfocarnos en aquellos con más actividad, se aprecia lo siguiente. En Michoacán, de los cuatro años con información disponible, en 2017 la diferencia entre la iniciativa y la ley de ingresos fue de mil 884 millones de pesos, y en 2020 llegó a 3 mil 693 millones. En Veracruz, de los siete años con información, en tres hubo diferencias, la máxima con 5 mil 830 millones de pesos en 2011. Por último, en Jalisco, de los once años con información, en cuatro hubo cambios: el máximo con 3 mil 958 millones en 2010 (los datos anuales por estado se pueden consultar en el Anexo 2).

Gráfica 7. Diferencia absoluta promedio entre la iniciativa y la ley de ingresos por estado, 2010-2020



Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y las leyes de ingresos de cada estado.

Gráfica 8. Diferencia absoluta entre la iniciativa
y la ley de ingresos por estado, 2010-2020

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y las leyes de ingresos de cada estado.

La descripción anterior da una primera idea de cómo el gobierno dividido influye en la relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. En concreto, el efecto se manifiesta en una mayor participación del congreso en la aprobación de los ingresos estatales, específicamente, por medio de enmiendas a las propuestas del gobernador. Para determinar si este efecto se mantiene una vez que se controla por otras variables, a continuación se hace un análisis cuantitativo por medio de una regresión logística para datos de tipo panel. En la tabla 12 se expone la estadística descriptiva de las variables de interés. La variable dependiente es dicotómica: indica si hubo o no enmiendas a la iniciativa de la ley de ingresos (con enmiendas = 1; sin enmiendas = 0). Con relación a la variable explicativa de interés teórico, se utiliza una variable dicotómica que indica el estatus del gobierno (gobierno dividido = 1; gobierno unificado = 0), y una variable de intervalo-razón que da cuenta del porcentaje de escaños del partido gobernante. Se espera que con gobiernos divididos las enmiendas sean más frecuentes en comparación con los gobiernos unificados. Asimismo, se espera que a medida que el partido del gobernador obtiene más escaños en el

congreso, las enmiendas serán menores. Se controla por el calendario electoral para la gubernatura (años electorales = 1; años no electorales = 0), el presupuesto del congreso, el ingreso total estatal y la población.

Tabla 12. Estadística descriptiva

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Observaciones
Iniciativas	0.307	0.462	0	1	238
Con enmiendas					73 (31%)
Sin enmiendas					165 (69%)
Estatus del gobierno	0.508	0.50	0	1	238
Gobierno dividido					117 (49%)
Gobierno unificado					121 (51%)
Porcentaje de escaños del partido gobernante	49	16	0	88	238
Calendario electoral	0.345	0.472	0	1	238
Años electorales					82 (35%)
Años no electorales					156 (65%)
Presupuesto del congreso*	556	385	128	1,967	237
Ingreso total*	63,764	52,880	12,384	303,911	238
Población**	3.9	3.4	.6	17.4	238

* Millones de pesos a precios de 2020.

** Millones de personas.

Fuente: elaboración propia con datos de las leyes de ingresos, solicitudes de acceso a la información a los Organismos Públicos Locales Electorales, INEGI y CONAPO.

Se establecieron dos modelos. En el modelo 1 se utiliza la variable (explicativa) categórica del estatus de gobierno, es decir, compara las enmiendas entre los gobiernos divididos y los unificados. En el modelo 2 se usa el porcentaje de escaños del partido del gobernador. Los resultados de la regresión logística para datos de

tipo panel con efectos fijos[2] se muestran en la tabla 13. En el modelo 1 se observa que el gobierno dividido tiene el signo esperado, pero sin significancia estadística. En el modelo 2, el cual usa el porcentaje de escaños del partido gobernante, se observa que la relación resulta estadísticamente significativa y con el signo esperado. Esto quiere decir que por cada 1% adicional de escaños del partido gobernante, se anticipa una reducción en los momios de las enmiendas en 3%.

Tabla 13. Resultados

Variables	Modelo 1 Razones de momios	Modelo 2 Razones de momios
Gobierno dividido	1.64 (0.655)	
Porcentaje de escaños del partido gobernante		**0.971**[**] **(0.013)**
Años electorales	1.205 (0.473)	1.264 (0.498)
Presupuesto del congreso	**0.993**[†] **(0.002)**	**0.993**[†] **(0.002)**
Ingresos estatales	0.999 (0.000)	1.000 (0.000)
Población	1.677 (2.934)	0.612 (1.131)
LR Chi2	13.65	17.53
Unidades	24	24
Observaciones	212	212

[*] $p<= 0.1$

[**] $p<= 0.05$

[†] $p<= 0.01$

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la aprobación de los egresos se detectó un comportamiento similar. En la tabla 14 se aprecia que en 31% de las observaciones el congreso hizo enmiendas a la iniciativa del presupuesto de egresos. En otras palabras, independientemente de la relación partidista entre el Ejecutivo y el Legislativo, se enmendaron 3 de cada 10 proyectos de gasto. Cuando se agrupan los datos en función del tipo de gobierno, se observa que con gobiernos divididos

[2] La decisión se tomó a partir de los resultados de la prueba de Hausman.

se modificaron 40% de las iniciativas de gasto, es decir, 4 de cada 10; mientras que con gobiernos unificados el monto fue de 23%, o sea 2 de cada 10.

Tabla 14. Tipo de gobierno y enmiendas, 2010-2020

	Sin enmiendas	Con enmiendas	Total
Gobierno unificado	102 (77%)	**30 (23%)**	132 (100%)
Gobierno dividido	67 (60%)	**45 (40%)**	112 (100%)
Total	169 (69%)	**75 (31%)**	244 (100%)

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y las leyes de ingresos de cada estado.

Cuando se agrupan los datos considerando los tipos de gobiernos divididos, se aprecia que las enmiendas van aumentando conforme el partido del gobernador disminuye su presencia en el congreso. En la tabla 15 se muestra que cuando tuvo la mayoría absoluta, las enmiendas afectaron a 23% de las iniciativas, pero con gobierno dividido tipo A el monto llegó a 33%. Con los gobiernos divididos tipo B los cambios afectaron a 37% de las iniciativas, mientras que con el tipo C llegó a 42%. Finalmente, con los gobiernos divididos tipo D, la mitad de las iniciativas se modificaron.

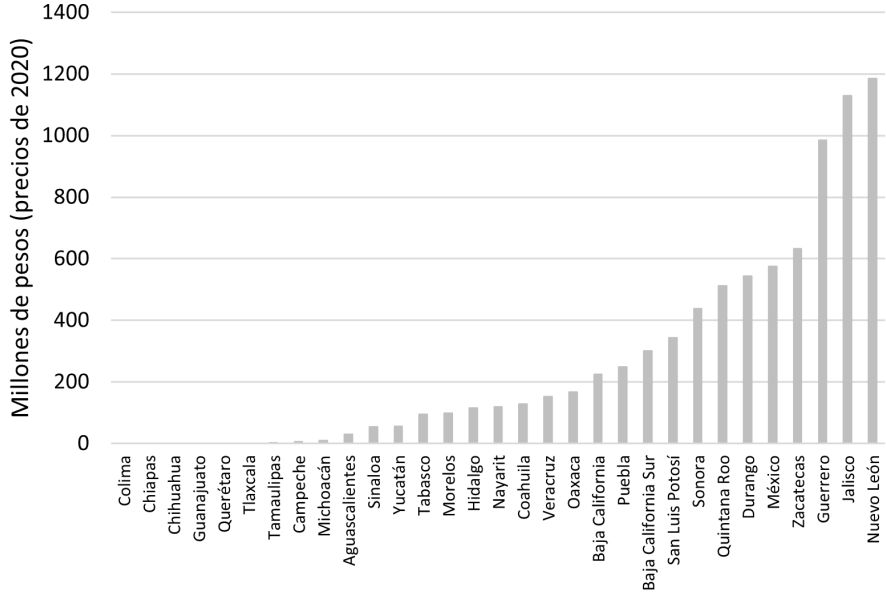
Tabla 15. Tipo de gobiernos divididos y enmiendas

	Sin enmiendas	Con enmiendas	Total
Gobierno unificado	102 (77%)	**30 (23%)**	132 (100%)
Gobierno dividido tipo A	2 (67%)	**1 (33%)**	3 (100%)
Gobierno dividido tipo B	40 (63%)	**24 (37%)**	64 (100%)
Gobierno dividido tipo C	18 (58%)	**13 (42%)**	31 (100%)
Gobierno dividido tipo D	7 (50%)	**7 (50%)**	14 (100%)
Total	169 (69%)	**75 (31%)**	244 (100%)

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y las leyes de ingresos de cada estado.

El segundo indicador se basa en la diferencia absoluta entre el monto total de la iniciativa del presupuesto de egresos y el documento aprobado. En la gráfica 9 se exponen las diferencias absolutas promedio por estado en el periodo 2010-2020. Los datos señalan que en 25 estados sí hubo diferencias, mientras que en el resto sucedió lo contrario (Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro y Tlaxcala). En casos como Nuevo León y Jalisco, las diferencias absolutas promedio llegaron a mil 185 millones de pesos y mil 130 millones, respectivamente. Con una cifra cercana se ubicó Guerrero, con un promedio de 984 millones. Cuando se agrupan los datos en función del tipo de gobierno, resulta que con los gobiernos divididos las diferencias son de mayor magnitud que con los gobiernos unificados: 486 millones de pesos frente a 171 millones, respectivamente.

Gráfica 9. Diferencia absoluta promedio entre la iniciativa y el presupuesto aprobado por estado, 2010-2020

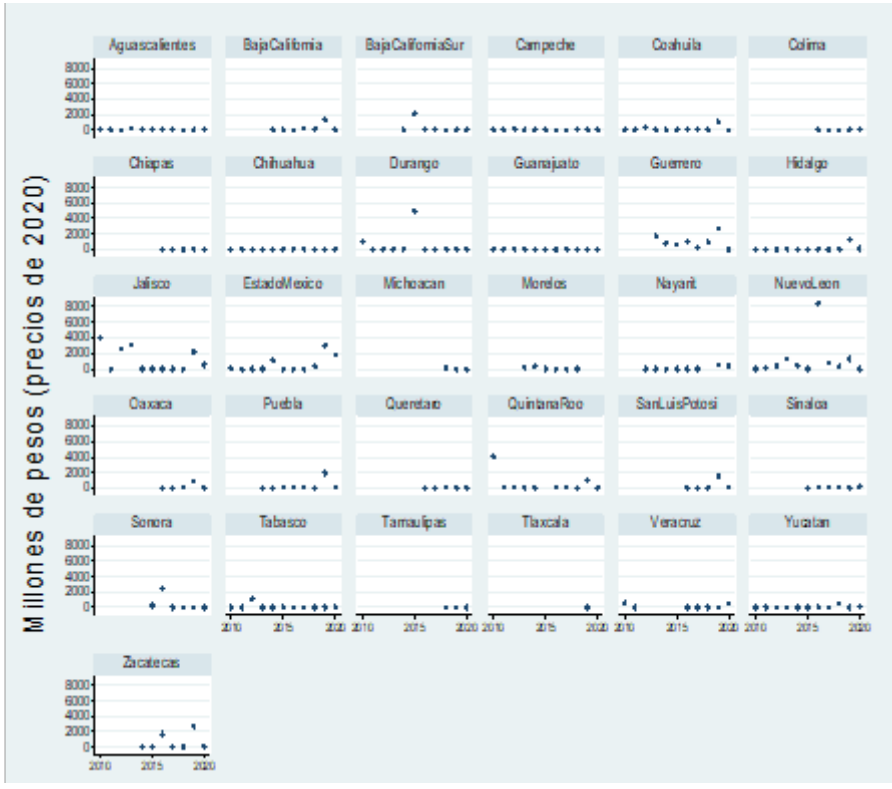


Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y el presupuesto de egresos de cada estado.

En la gráfica 10 se detallan las diferencias de forma anual por estado. En Nuevo León, el congreso modificó 8 iniciativas. El mayor cambio se registró en 2016, con 8 mil 506 millones de pesos. En Jalisco, de los 11 años con información, en 7 el congreso modificó la propuesta del gobernador. La mayor diferencia en este periodo fue en 2010, con 3 mil 958 millones de

pesos. En tercer lugar, se ubica Guerrero, con una diferencia promedio de 984 millones de pesos. De los 8 años con información (2013-2020), en 7 se hicieron cambios. El mayor ocurrió en 2019, con 2 mil 689 millones de pesos.

Gráfica 10. Diferencia absoluta anual entre la iniciativa y el presupuesto aprobado por estado, 2010-2020



Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y el presupuesto de egresos de cada estado.

Para el análisis estadístico de los egresos se aplicó una regresión logística para datos de tipo panel con efectos aleatorios.[3] Los resultados se muestran en la tabla 16. En el modelo 1, la variable de gobiernos divididos tiene el signo esperado y es estadísticamente significativa. En este escenario se espera que los momios de que haya enmiendas aumenten en 103%. El resultado del modelo 2 indica que por cada 1% adicional de escaños del partido

[3] La decisión se tomó a partir de los resultados de la prueba de Hausman.

gobernante, se espera que los momios de que haya enmiendas disminuyan en 2.6%, lo cual también es estadísticamente significativo.

Tabla 16. Resultados

Variables	Modelo 1 Razón de momios	Modelo 2 Razón de momios
Gobierno dividido	**2.025**[**] **(0.687)**	
Porcentaje de escaños del partido gobernante		**0.974**[†] **(0.010)**
Años electorales	0.92 (0.305)	0.933 (0.310)
Presupuesto del congreso	1.001 (0.001)	1.000 (0.001)
Ingresos estatales	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)
Población	0.801 (0.226)	0.864 (0.242)
Chi2	9.51	12.01
Unidades	31	31
Observaciones	237	237

[*] $p <= 0.1$

[**] $p <= 0.05$

[†] $p <= 0.01$

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, los resultados anteriores concuerdan con la hipótesis: en contextos de gobiernos divididos se hacen más cambios al presupuesto que en contextos de gobiernos unificados. Para complementar estos datos, en las siguientes tres secciones se analizan los casos del Estado de México, Jalisco y Quintana Roo. Con relación al Estado de México y Quintana Roo, se ofrecen detalles sobre la aprobación de los ingresos, mientras que en el caso de Jalisco se pone el acento en la aprobación de los egresos.

Estado de México, 2006-2020

En esta sección se hace un análisis más amplio de la relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación de los ingresos. Se abarca el periodo 2006-2020 y se muestran datos preliminares de 2021. El Estado de México es una de

las pocas entidades del país en las que aún no se ha dado una alternancia en el gobierno: el PRI sigue controlando el poder Ejecutivo. Como se indicó en el primer capítulo, varios candidatos electos se han apoyado en coaliciones electorales y el Estado de México no es la excepción: Enrique Peña Nieto (2005-2011) ganó la gubernatura con la coalición PRI-PVEM; Eruviel Ávila Villegas (2011-2017) lo hizo con la coalición PRI-PVEM-PANAL; y Alfredo del Mazo Maza (2017-2023) ganó con la coalición PRI-PVEM-PANAL-PES.

Con relación a la composición de la legislatura, en la tabla 14 se muestran los datos del porcentaje de escaños del partido gobernante, el tipo de gobierno y el número efectivo de partidos.[4] El gobierno dividido surgió por primera vez en la LIII legislatura (1996-2000), en la cual el PRI tuvo 40% de los escaños, es decir, un gobierno dividido tipo B. En la LIV legislatura (2000-2003) se mantuvo el gobierno dividido, ahora con un tipo C: mientras que el PRI logró 33% de los escaños, el PAN lo superó con 39%. En las siguientes dos legislaturas regresó el gobierno dividido tipo B. Posteriormente, en las LVII (2009-2012) y LVIII legislaturas (2012-2015) el gobernador recuperó la mayoría absoluta: el PRI obtuvo 52% en ambas, pero sumando los escaños de los partidos coaligados, el monto subió a 56 y 64%, respectivamente. Después, en la LIX legislatura (2015-2018) reapareció el gobierno dividido tipo B: el PRI y sus aliados sumaron 49% de los escaños. Sin embargo, esto contrastaría con la composición de la legislatura más reciente. En efecto, en la LX (2018-2021) apareció el gobierno dividido tipo D: el PRI y los partidos coaligados acumularon únicamente 19% de los escaños, mientras que el partido Morena obtuvo 51%. Es la primera vez que ocurre semejante situación en la entidad.

---

[4] Es preciso destacar algunos aspectos relacionados con las fechas de inicio y término de cada gobierno y cada legislatura. En el Estado de México, las legislaturas inician su periodo el 5 de septiembre y terminan el 4 de septiembre de los años respectivos. No obstante, hay un desfase entre las fechas de las legislaturas y las del gobierno. Por ejemplo, el gobierno de Enrique Peña inició el 15 de septiembre de 2005 y terminó el 15 de septiembre de 2011, mientras que la LVI legislatura inició hasta el 5 de septiembre de 2006 y terminó el 4 de septiembre de 2009. Esto quiere decir que el primer presupuesto de este gobierno (2006) fue aprobado por la legislatura anterior (LV), la cual terminó su periodo el 4 de septiembre de 2006). En suma, el primer presupuesto de cada gobierno es aprobado todavía por la legislatura previa (la segunda legislatura del gobierno anterior).

Tabla 17. Estado de México: porcentaje de escaños del partido gobernante, tipo de gobierno y NEP

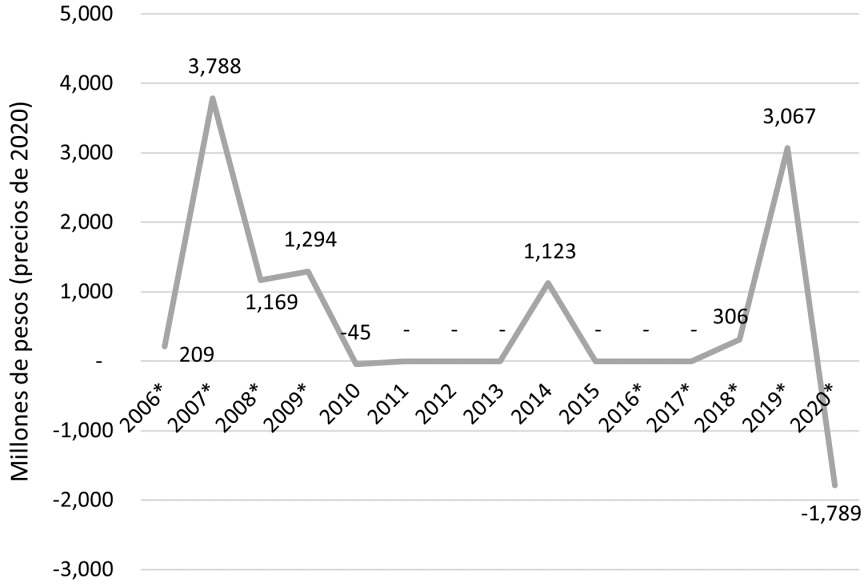
Partido(s) en el gobierno	Legislatura	Porcentaje de escaños	Tipo de gobierno dividido	NEP*
PRI (1993-1999)	LIII (1996-2000)	40%	Tipo B	3.3
PRI (1999-2005)	LIV (2000-2003)	33%	Tipo C	3.2
	LV (2003-2006)	32%	Tipo B	3.8
PRI-PVEM (2005-2011)	LVI (2006-2009)	37%	Tipo B	4.3
	LVII (2009-2012)	56%	Gobierno unificado	3.1
PRI-PVEM-PANAL (2011-2017)	LVIII (2012-2015)	64%		3.1
	LIX (2015-2018)	49%	Tipo B	3.9
PRI-PVEM-PANAL-PES (2017-2023)	LX (2018-2021)	19%	Tipo D	3.5

* Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979).

Fuente: elaboración propia con datos del congreso estatal, Órgano Público Local Electoral, y periódicos nacionales.

A continuación, se muestran los resultados de las diferencias entre el monto total de la iniciativa y la ley de ingresos aprobada, así como el número de rubros modificados. Posteriormente, se analizan algunos años con más detalle. En la gráfica 11 se exponen las diferencias entre la iniciativa y la ley de ingresos aprobada. Los años con asterisco indican los escenarios de gobierno dividido. En el primer periodo de gobiernos divididos (2006-2009) se observa que los cambios implicaron aumentos en los ingresos. En tres años los cambios superaron los mil millones de pesos. Posteriormente, en el periodo de gobiernos unificados (2010-2015) la actividad del congreso se redujo de forma considerable: de los seis años, solamente en dos años hubo cambios (2010 y 2014). Después volvieron a surgir los gobiernos divididos (2016-2020). De los cinco años, en tres se enmendó la iniciativa del Ejecutivo. Se observa que en 2019 hubo un aumento por 3 mil 67 millones de pesos, mientras que en 2020 hubo una reducción por mil 789 millones de pesos. Para conocer los detalles de esta actividad, se analizarán los años 2007, 2014, 2019 y, de forma preliminar, 2021.

Gráfica 11. Estado de México: diferencia entre la iniciativa y la ley de ingresos, 2006-2020



*Años con gobiernos divididos.

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de la ley de ingresos y ley de ingresos publicadas.

La ley de ingresos de 2007 corresponde a la administración de Enrique Peña Nieto (2005-2011). El gobierno envió su iniciativa al congreso el 11 de diciembre de 2006, con un monto de 182 mil 640 millones de pesos (precios de 2020). La LVI legislatura fue la encargada del análisis. En ella, el PRI y su aliado el PVEM tuvieron 37% de los escaños. Los partidos de oposición se distribuyeron de la siguiente manera: PAN, 27%; PRD, 27%; PT, 5%; y Convergencia, 4%. En este contexto, el congreso modificó siete rubros de ingresos. Seis de ellos tuvieron aumentos: impuestos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos derivados del sector auxiliar. Solo se redujeron los derechos.

Durante el debate del dictamen de la iniciativa se expresó que las enmiendas realizadas por las comisiones "recibieron en su seno a todos los diputados que quisieron hacerlo como diputados asociados, para que de esa manera participaran en las discusiones pertinentes" (Diario de los Debates, 2006, p. 251). De acuerdo con el dictamen, las comisiones realizaron diversas modificaciones a la iniciativa, especialmente al contenido del artículo 1:

> [...] en virtud de que la aprobación de diversos ordenamientos financieros aprobados por el H. Congreso de la Unión, que conforman el denominado Paquete Económico de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2007, se derivaron modificaciones a los ingresos esperados para el Estado de México, así como por la eliminación de las exenciones en materia de Impuestos Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, y por la transferencia de las atribuciones en materia de Registro Estatal Vehicular de la Secretaría del Transporte a la Secretaría de Finanzas (Diario de los Debates, 2006, p. 233).

Lo anterior implicó que el impuesto sobre erogaciones tuviera un aumento, mientras que los derechos de la Secretaría de Transportes disminuyeron y los de la Secretaría de Finanzas aumentaron. El incremento establecido en los aprovechamientos tuvo su origen en el tema "Montos que la Federación cobra al Estado derivados del Fondo de Compensaciones del Impuesto sobre Automóviles Nuevos".

En el caso de las aportaciones, los fondos modificados fueron los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, y Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública. Además, hubo aumentos en el entonces Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. A lo anterior se añadieron algunas modificaciones en la redacción del texto. En la discusión en el pleno se propuso derogar el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos automotores, pero no se aceptó. La ley de ingresos se aprobó el 29 de diciembre, con una cantidad de 186 mil 429 millones de pesos.

El siguiente año de análisis es 2014 y corresponde al gobierno de Eruviel Ávila Villegas. El gobernador envió la iniciativa el 19 de noviembre de 2013, con ingresos por 255 mil 929 millones de pesos. La LVIII legislatura se encargó de su aprobación. En ella, el PRI y el PVEM sumaron 64% de los escaños. Los partidos de oposición tuvieron la siguiente distribución: PRD, 16%; PAN, 15%; PT, 3%; y MC, 3%. Este año es interesante porque, a pesar de que el gobernador tuvo la mayoría absoluta, el congreso realizó algunos cambios en la iniciativa. En esta ocasión, el rubro modificado fue el de impuestos. Por otro lado, las comisiones dictaminadoras expresaron su acuerdo con la iniciativa del gobernador. Por ejemplo, en la cuestión de la deuda pública se consideró viable que "esta Soberanía autorice para contratar deuda hasta por un monto de 3 mil 400 millones de pesos, idéntico al aprobado en el Ejercicio 2013". Durante la breve discusión del dictamen, se expresó que en el estudio

de la iniciativa se "incluyeron las agendas más sustantivas, donde se escuchó las demandas e iniciativas de los distintos grupos parlamentarios" (Diario de Debates, 2013, p. 71). Resalta la modificación al impuesto Sobre Nómina, ya que se trató de una propuesta realizada por el PRD. La ley se aprobó el 28 de noviembre, con 257 mil 52 millones de pesos.

Los siguientes años pertenecen al gobierno de Alfredo del Mazo Maza (2017-2023). En la LX legislatura (2018-2021) los partidos en el gobierno tuvieron solo 19% de los escaños: el PRI, 16%; y el PVEM, 3%. En contraste, el principal partido opositor, Morena, tuvo 51%. La ley de ingresos de 2019 correspondió al gobierno de Alfredo del Mazo Maza. La iniciativa se envió al congreso el 20 de diciembre de 2018, con ingresos por 298 mil 375 millones de pesos. El congreso reaccionó haciendo cambios a la iniciativa, lo que implicó aumentos en tres rubros: aportaciones; ingresos propios de entidades públicas, autónomos y poderes; y transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones. Las comisiones dictaminadoras expresaron que una parte de los cambios fueron consecuencia de los montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019. En este sentido, hubo modificaciones a las estimaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Por otro lado, a pesar de que los empresarios solicitaron la derogación del impuesto de 5% a la venta final de las bebidas alcohólicas, este se mantuvo (Dávila, 2018). Además:

> Con el fin de fortalecer los Ingresos Propios de Entidades Públicas, Autónomos y Poderes, se incrementan las estimaciones de ingresos propios del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios en 1,597 millones de pesos, que obtendrá mediante la intensificación del programa de recaudación de cuotas y la suscripción de convenios de reconocimiento de adeudos y forma de pago con las instituciones que tienen obligaciones pendientes con ese Instituto (Diario de Debates, 2018, p. 332).

Igualmente, a sugerencia de los integrantes de las comisiones dictaminadoras, se ajustaron los ingresos estimados de la Universidad Autónoma del Estado de México (Diario de Debates, 2018, p. 332). Finalmente, la ley se aprobó el 30 de diciembre, con 301 mil 441 millones de pesos.

Recientemente, en el proceso de aprobación de la ley de ingresos 2021, la relación entre los poderes fue más tensa. El gobierno envió la iniciativa el 20 de noviembre de 2020, con un monto de 307 mil 983 millones de pesos.

No obstante, el tiempo transcurrió y el congreso cerró el primer periodo ordinario de sesiones el 18 de diciembre de 2020 sin aprobar la iniciativa del Ejecutivo. Las diferencias entre el gobierno y la oposición tuvieron su origen en el monto de endeudamiento solicitado, el cual fue de 13 mil 500 millones de pesos. Las fracciones de Morena, PT y cuatro diputados independientes mantuvieron su postura de no autorizar el monto del crédito. Además, los diputados de Morena pidieron a la Secretaría de Finanzas que reformulara la propuesta para reasignar recursos de otras áreas y canalizarlos a ciertas obras, incluso evitar que se contratara más deuda pública (Dávila, 2020; Hidalgo, 2020). Algunos medios indicaron que el:

> [...] presidente de la Junta de Coordinación Política (Jucopo), informó que el análisis del Paquete Fiscal se detuvo porque no habían recibido una propuesta alterna del gobierno de Alfredo del Mazo Maza para evitar el endeudamiento de la entidad, aún cuando las y los diputados locales ya la habían solicitado (Jiménez, 2020).

Ante la falta de una nueva propuesta por parte del gobierno mexiquense, no se llegó a un acuerdo y no se aprobó el presupuesto de egresos antes de terminar el año. En consecuencia, operó el instrumento de reconducción presupuestal establecido en la constitución del estado, es decir, aplicar el presupuesto del año inmediato anterior hasta el 31 de enero de 2021 (Jiménez, 2020). Hay que destacar que esta fue la primera vez que se recurrió a este mecanismo (Hidalgo, 2021b). A pesar de algunas reuniones entre legisladores y funcionarios del gobierno, en los primeros 18 días del mes de enero aún no se llegaba a un acuerdo. Ni el gobierno ni la oposición en el congreso flexibilizaron sus posturas (Hidalgo, 2021a).

Finalmente, el monto de endeudamiento aprobado fue por 8 mil 637 millones de pesos. Los legisladores establecieron, entre otras cosas, que del total de la deuda se deberían destinar 2 mil 737 millones para obras de infraestructura vial y transporte masivo acordadas con el gobierno federal (González, 2021). La ley de ingresos se aprobó el 22 de enero de 2021, con una cantidad de 303 mil 120 millones 223 mil 774 pesos.

Quintana Roo, 2003-2020

El estado de Quintana Roo es uno de los que recientemente logró su primera alternancia en el gobierno: en 2016 inició el gobierno de la coalición PAN-PRD, con Carlos Manuel Joaquín González (2016-2022). Con relación a la integración del congreso local, previamente, en la XI legislatura (2005-2008)

el Ejecutivo perdió por primera vez la mayoría absoluta. Sin embargo, en las tres legislaturas siguientes el partido gobernante la recuperó. Incluso en la XIV legislatura (2013-2016) la suma de los partidos coaligados llegó a 76% de los escaños. En el actual gobierno de alternancia (PAN-PRD, 2016-2022) volvieron a surgir los gobiernos divididos: en la XV legislatura (2016-2019) los partidos en el gobierno sumaron 30%, mientras que en la XVI legislatura (2019-2022) acumularon 24%. Estos datos se exponen en la tabla 18.

Tabla 18. Quintana Roo: porcentaje de escaños del partido gobernante, tipo de gobierno y NEP

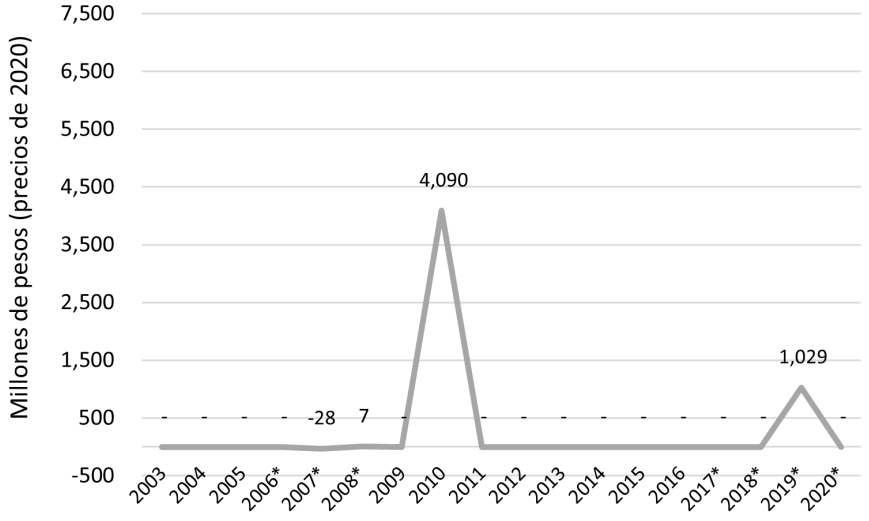
Partido(s) en el gobierno	Legislatura	Porcentaje de escaños	Tipo de gobierno dividido	NEP*
PRI (1999-2005)	X (2002-2005)	56%	Gobierno unificado	2.8
PRI-PVEM (2005-2011)	XI (2005-2008)	32%	Tipo B	4.0
	XII (2008-2011)	68%	Gobierno unificado	2.6
PRI-PVEM-PANAL (2011-2016)	XIII (2011-2013)	62%		3.6
	XIV (2013-2016)	76%		2.4
PAN-PRD (2016-2022)	XV (2016-2019)	30%	Tipo B	5.3
	XVI (2019-2022)	24%	Tipo C	5.1

* Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979).

Fuente: elaboración propia con datos del congreso estatal, Órgano Público Local Electoral, y periódicos nacionales.

En la gráfica 12 se muestran los resultados de las diferencias entre las iniciativas y las leyes de ingresos aprobadas. Los años con asterisco indican los gobiernos divididos. Al inicio del periodo (2003-2005) el partido del gobernador tuvo la mayoría absoluta. Como se observa en la gráfica, entre 2003 y 2005 no se presentaron cambios a las iniciativas. Pero con la llegada del gobierno dividido (2006-2008), el congreso hizo cambios en 2007 y 2008: en el primero con una reducción de 28 millones de pesos y en el segundo con un aumento de 7 millones. Posteriormente, los ingresos de 2009-2016 se aprobaron en contextos de gobiernos unificados, y solo en 2010 hubo modificaciones, en este caso, un aumento de 4 mil 90 millones de pesos. En la etapa reciente de gobiernos divididos (2017-2020), solo los ingresos de 2019 tuvieron cambios. A continuación, se analizan los años fiscales 2007, 2010 y 2018.

Gráfica 12. Quintana Roo: diferencia entre
la iniciativa y la ley de ingresos, 2003-2020



*Años con gobiernos divididos.

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de la ley de ingresos y ley de ingresos publicadas.

Desde 2005, los partidos en el gobierno han ganado por medio de coaliciones electorales. El gobierno de Félix González Canto (2005-2011) se basó en la coalición PRI-PVEM. En la primera mitad de su gobierno el PRI obtuvo 32% de los escaños. Por su parte, el PRD logró 28%; Convergencia, 20%; el PAN, 16%; y un diputado independiente, 4%. Esta situación partidista mostró sus efectos en la aprobación de los ingresos de 2007 y 2008. Para los ingresos del primer año, el gobernador envió su iniciativa al congreso el 30 de noviembre de 2006, con una propuesta de 20 mil 490 millones de pesos (precios de 2020). De acuerdo con el dictamen respectivo, durante el análisis los diputados de la Comisión de Hacienda solicitaron a la Secretaría de Hacienda del estado información adicional sobre los nuevos impuestos señalados en la iniciativa: impuestos sobre la extracción de material del suelo y subsuelo; cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles y el cedular por la enajenación de bienes inmuebles. La dependencia estatal respondió que tales impuestos eran consecuencia de la menor cantidad de recursos que obtendría el estado por medio del Fondo para la Infraestructura de los Estados y del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Después del estudio respectivo de la iniciativa, la comisión dictaminó que:

> [...] no es de autorizarse el impuesto cedular por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles que se propone en esta iniciativa, ya que esto propiciaría una elevación a la carga fiscal de los arrendadores de bienes inmuebles, propiciando un lógico incremento a los montos de arrendamiento en el Estado (Dictamen, 2006, p. 9).

Lo anterior implicó una reducción en el monto estimado por medio de los impuestos. Con estos cambios, la iniciativa de la ley de ingresos se aprobó el siete de diciembre, con 20 mil 462 millones, es decir, 28 millones menos.

En la gráfica 12 se mostró que la iniciativa de ingresos para el 2010 tuvo un aumento considerable: de 4 mil 90 millones de pesos. Lo interesante de esta modificación fue que ocurrió en un contexto de gobierno unificado. En efecto, en la XII legislatura (2008-2011) los partidos en el gobierno, PRI y PVEM, sumaron 68% de los escaños: el primero con 56% y el segundo con 12%. Por su parte, el PAN obtuvo 20% y el PRD 12%. El gobernador envió su iniciativa el 13 de noviembre de 2009, con un monto de 21 mil 632 millones de pesos. De acuerdo con el argumento teórico, en este contexto partidista no se esperarían cambios por parte del congreso, pero ocurrió lo contrario. Lo anterior se explica por una modificación que hizo la comisión dictaminadora, la cual consistió en "considerar el decreto número 196 recién expedido por esta Legislatura y publicado el once de diciembre del presente año en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual, se refinancia la deuda pública del Estado". Es decir, lo que se hizo fue incorporar en la ley de ingresos el monto de la deuda aprobado previamente. La iniciativa de ingresos se aprobó el 15 de diciembre, con 25 mil 733 millones de pesos.

El gobernador actual, Carlos Manuel Joaquín González (2016-2022), ganó las elecciones con la coalición PAN-PRD. En la XV legislatura (2016-2019) ambos partidos obtuvieron 30% de los escaños: el primero con 22% y el segundo con 8%. Por su parte, el PRI logró 27%; el PVEM, 14%; el PANAL, 8%; el PES, 3%; y siete diputados independientes representaron 19%. En el caso de 2018, si bien no hubo diferencias entre el monto total de la iniciativa y el monto total de la ley aprobada, sí se enmendaron rubros específicos. De acuerdo con el dictamen de la comisión, los cambios en los rubros se hicieron con la finalidad de homologar el formato establecido por el Consejo Nacional de Armonización Contable. Las enmiendas afectaron a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y convenios. Además de lo anterior, se añadió un artículo transitorio en el que se especificó que en caso de que se obtuvieran ingresos excedentes (derivados de ingresos de libre disposición) o incluso menores ingresos, se debería aplicar lo establecido en los artículos

14 y 15 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. La iniciativa de ingresos se aprobó el 15 de diciembre.

Jalisco, 2006-2020

Jalisco formó parte de las primeras entidades que experimentó una alternancia partidista en el gobierno: en 1995 el PAN llegó a la gubernatura, con Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001). La fuerza electoral de este partido le permitió mantenerse por dos periodos más: uno con Francisco Ramírez Acuña (2001-2007) y el otro con Emilio González Márquez (2007-2013). Pero después de tres gobiernos panistas, el PRI, en coalición con el PVEM, logró recuperar el gobierno estatal con el candidato Jorge Aristóteles Sandoval (2013-2018). Posteriormente, otra alternancia sucedió recientemente, con el partido Movimiento Ciudadano (MC) y su candidato Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024).

Con relación a la integración del congreso local, el gobierno dividido hizo su aparición por primera vez en la LV legislatura (1998-2001). La segunda administración panista tuvo la mayoría absoluta en la LVI legislatura (2001-2004), pero la perdió en la siguiente, en la cual solo tuvo 43% de los escaños. El tercer gobierno panista también convivió con los gobiernos divididos, en la LVIII legislatura (2007-2010) con un tipo A y en la LIX legislatura (2010-2012) con un tipo B. Como se observa en la tabla 19, el gobierno dividido tipo B continuó con los gobiernos de Aristóteles Sandoval y de Enrique Alfaro.

Tabla 19. Jalisco: porcentaje de escaños del partido gobernante, tipo de gobierno y NEP

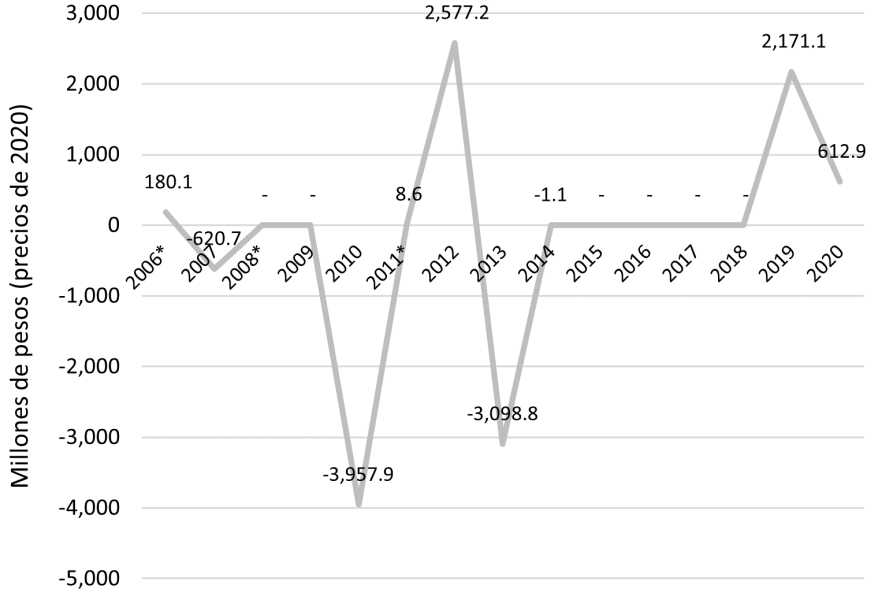
Partido(s) en el gobierno	Legislatura	Porcentaje de escaños	Tipo de gobierno dividido	NEP*
Alberto Cárdenas Jiménez, PAN (1995-2001)	LIV (1995-1998)	65%	Gobierno unificado	1.9
	LV (1998-2001)	50%	Tipo A	2.3
Francisco Ramírez Acuña, PAN (2001-2007)	LVI (2001-2004)	53%	Gobierno unificado	2.3
	LVII (2004-2007)	43%	Tipo C	2.4
Emilio González Márquez, PAN (2007-2013)	LVIII (2007-2010)	50%	Tipo A	2.6
	LIX (2010-2012)	44%	Tipo B	2.7
Jorge Aristóteles Sandoval, PRI-PVEM (2013-2018)	LX (2012-2015)	46%		3.0
	LXI (2015-2018)	41%		3.8
Enrique Alfaro Ramírez, MC (2018-2024)	LXII (2018-2021)	47%		3.3

* Número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979).

Fuente: elaboración propia con datos del congreso estatal, Órgano Público Local Electoral, y periódicos nacionales.

Por cuestiones relacionadas con la disponibilidad de la información, en esta sección se analiza el periodo 2006-2020, en el cual el gobierno dividido fue la constante. A pesar de esto, se observan comportamientos interesantes en la relación Ejecutivo-Legislativo, como los vetos que el gobernador hizo a los presupuestos de 2006, 2008 y 2011. Antes de entrar al detalle, en la gráfica 13 se muestra la diferencia entre los montos de la iniciativa y el presupuesto de egresos aprobado por el congreso. De los 15 años del periodo, en 9 hubo modificaciones a la propuesta del gobernador. Estos cambios se han manifestado tanto en aumentos como en reducciones. En el primer caso, los montos han oscilado entre los 9 millones de pesos en 2011 y los 2 mil 577 millones en 2012. En el segundo caso, las reducciones fueron desde 1 millón de pesos en 2014 hasta 3 mil 958 millones en 2010. Los años con asterisco indican los presupuestos que fueron vetados por el gobernador.

Gráfica 13. Jalisco: diferencia entre la iniciativa y el presupuesto de egresos, 2006-2020



* Presupuestos vetados.

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas y el presupuesto de egresos.

A continuación, se analizan con detalle los años 2006, 2011, 2017 y 2020. A diferencia del Estado de México, en Jalisco las modificaciones del congreso han llevado a más desencuentros con el gobernador: en el periodo de estudio el Ejecutivo ha vetado en tres ocasiones los presupuestos.

El primer veto del periodo corresponde a la administración de Francisco Ramírez Acuña (2001-2007). La LVII legislatura (2004-2007) fue la encargada de su análisis y aprobación. En ella el partido gobernante contó con 43% de los escaños, mientras que el PRI lo superó con 48%. Por su parte, otros partidos como el PRD y el PVEM solo contaron con 5% cada uno. El Ejecutivo envió su propuesta al congreso el 15 de noviembre de 2005, con un monto de 81 mil 288 millones de pesos (precios de 2020). La comisión dictaminadora disminuyó recursos a diversas partidas, "cuidando en todos los casos de no afectar las áreas estratégicas de la actividad gubernamental" (Decreto 21211, p. 18). Estos cambios impactaron en 22 dependencias estatales, entre las que se encontraron el Despacho del gobernador, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Urbano. En cambio, aumentaron los recursos a instituciones como el poder

Judicial, poder Legislativo, Instituto Electoral del Estado, Universidad de Guadalajara, Hospital Civil de Guadalajara, Comisión Estatal de Derecho Humanos, y otros 20 rubros.

La comisión también decidió etiquetar recursos. Por ejemplo, en el caso del Fideicomiso Alianza para el Campo de Jalisco, los recursos se destinarían a temas como Calidad de la Leche, Combate a la brucelosis, Servicios de Infraestructura Ganadera y Desarrollo de Servicios Ganaderos. De acuerdo con la comisión, "el propósito es especificar, desde el propio presupuesto, cuál es el destino particular de estos recursos, para con ello fortalecer las áreas que se mencionan" (Decreto 21211, p. 18). Igualmente, se estableció que en caso de que el estado recibiera recursos adicionales del gobierno federal, se destinarían a los municipios y otros temas concretos como el pago a ahorradores defraudados por las cajas populares, la construcción de un colector en avenida Patria, la construcción de una carretera en el municipio de la Barca, y la electrificación en el municipio de Techaluta, entre otros. Cabe decir que estos cambios consistieron en una reasignación de los recursos: recortar en unas áreas para aumentar en otras. De hecho, el monto total de presupuesto de egresos no fue modificado. Las diferencias que se muestran en la gráfica 13 son entre la iniciativa del presupuesto y el presupuesto que se publicó en el periódico oficial una vez superado el conflicto.

El presupuesto con los cambios realizados se aprobó el 31 de diciembre por las bancadas del PRI, PRD y PVEM. En este proceso, la fracción parlamentaria del PAN no participó. De acuerdo con los periódicos locales, las "negociaciones entre las fracciones mayoritarias del Congreso local, PRI y PAN, nunca estuvieron cerca de un acuerdo" (El Informador, 2005). Posteriormente, una vez que se mandó el presupuesto, el gobernador respondió negándose a publicarlo porque fue "aprobado en el Congreso por los diputados priistas, perredistas y ecologistas con varias reasignaciones, porque los legisladores panistas sostienen que el acto se realizó 'a escondidas' y fuera de la legalidad" (El Informador, 2006a). En consecuencia, entró en acción el mecanismo de la reconducción presupuestal, es decir, aplicar el presupuesto de 2005.

La segunda reacción del gobernador fue vetar el presupuesto, el cual fue devuelto al congreso el 6 de enero de 2006. En el veto se expresó que los cambios afectaron:

> [...] de manera irreversible la ejecución de acciones tendientes a llevar a cabo la función administrativa encomendada al Ejecutivo a mi cargo, puesto que no se tomaron en cuenta los motivos de planeación y programación que justifican la cantidad propuesta para cada rubro particular (Decreto 21211, p. 15).

Señaló que los aumentos se sustentaron en "elementos externos e inciertos, carentes de conceptos objetivos que indiquen la idoneidad con relación a la recaudación programada del Estado" (Decreto 21211, p. 47). Además, el Ejecutivo señaló que la facultad del congreso para determinar el gasto público "no otorga una facultad absoluta de modificar total o parcialmente el presupuesto".

En el congreso, el 20 de enero, el documento con las observaciones del gobernador se turnó a la Comisión Legislativa de Hacienda y Presupuesto. El dictamen respectivo se presentó al pleno hasta el 17 de febrero, en donde se decidió su nueva revisión. Cabe decir que la oposición en el congreso presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), argumentando que el Ejecutivo no podía vetar el presupuesto. La SCJN emitió su resolución hasta finales de octubre de 2006, en la cual señaló que el Ejecutivo sí tenía esa facultad (El Informador, 2006b).

Una vez que se conoció esta resolución, el congreso terminó el análisis de las observaciones y aprobó el presupuesto de 2006 en noviembre del mismo año. En el nuevo decreto el congreso señaló que su actuación "nunca ha sido arbitraria, ya que se observa en todo momento el Plan Estatal de Desarrollo, los Programas de Gobierno y los Programas Operativos Anuales" (Decreto 21592, 2006: s/p). En el caso de las observaciones hechas a las partidas que tuvieron reducciones, señaló que "son de atenderse, acordándose que no serán afectadas presupuestalmente las partidas de origen", y que para atender las necesidades que el congreso consideró pertinentes, se recurriría a los recursos adicionales que el estado recibiera. Las reasignaciones iniciales por "318 millones de pesos quedaron reducidas a sólo 96 millones", cambios que beneficiaron al poder Judicial y al poder Legislativo (El Informador, 2006c). El presupuesto se aprobó el 8 de noviembre con 31 votos a favor y una abstención, con 180 millones de pesos adicionales a la propuesta original.

El presupuesto de egresos de 2011 también fue vetado y corresponde al gobierno de Emilio González (2007-2013). Su estudio y aprobación estuvo a cargo de la LIX legislatura (2010-2012), en la cual el partido del gobernador contó con 44% de los escaños. El principal partido de la oposición, el PRI, tuvo 41%. Por su parte, el PRD, el PANAL y el PVEM contaron con 5% cada uno. El congreso recibió la iniciativa del presupuesto de egresos el 1 de noviembre de 2010, con 95 mil 610 millones de pesos. La comisión también hizo enmiendas a la iniciativa. En el dictamen se indicó que, entre otras cosas, la propuesta del gobernador contenía asignaciones:

> [...] no relacionadas con los objetivos enmarcados por el Plan Estatal de Desarrollo, que no contemplan metas alineadas con algún indicador, careciendo

> del uso elemental de la Metodología de asignación de recursos en función de los indicadores (Decreto 23469, p. 29).

La comisión enmendó el presupuesto para lograr los objetivos que el Estado plasmó en los respectivos documentos. Por ello, consideró "urgente realizar un proceso minucioso de reasignación de recursos en la iniciativa de decreto por una cantidad de $3,912 millones de pesos". También se consideró eliminar algunas las partidas "superfluas como las de utensilios para el servicio de alimentación, el servicio de telefonía celular o las ayudas para la gasolina de vehículos para el traslado de los funcionarios del ejecutivo estatal". Los recortes también afectaron a los servicios generales, así como a los programas y proyectos que, según la comisión, no presentaban beneficios para la población. Los temas favorecidos con más recursos fueron los de infraestructura, educación, salud, desarrollo humano, seguridad pública, ecología y movilidad.

El dictamen se presentó al pleno el 14 de diciembre, pero no fue del agrado de la fracción parlamentaria del PAN, y anticiparon el veto del gobernador (El Informador, 2010a). A pesar de esto, el presupuesto fue aprobado por los diputados de la oposición. Los diputados del partido gobernante manifestaron que los cambios al presupuesto se hicieron "con criterios políticos, no técnicos, y que afectarán proyectos prioritarios para Jalisco" (El Informador, 2010b). En efecto, el gobernador ejerció el veto y envió sus observaciones al congreso el 19 de diciembre. En el documento el Ejecutivo manifestó que el presupuesto modificado y aprobado por el congreso:

> [...] disminuye los techos financieros en diversas partidas presupuestales [...] afectando de manera irreversible la ejecución de acciones tendientes a llevar a cabo la función administrativa encomendada al Ejecutivo a mi cargo, esta reducción afecta de manera sustancial la operación de funciones y atribuciones encomendadas al Poder que represento, igualmente el Congreso del Estado sin justificación alguna asigna recursos y establece la ejecución de obras públicas en las cuales se desconoce si devienen de un proceso de planeación o pertenecen a programas del Gobierno Estatal (Decreto 23469, p. 10).

En las observaciones también se criticó que el dictamen solo aplicó medidas de austeridad al poder Ejecutivo, mientras que no sucedió lo mismo con los poderes Legislativo y Judicial. Por otro lado, el gobernador defendió los recursos para despensa, pasaje y aguinaldo de los servidores públicos. En suma, en las observaciones el gobernador manifestó su desacuerdo con los cambios hechos por el congreso estatal, el cual:

> [...] sin llevar a cabo un análisis detallado de las implicaciones de modificar los montos de los recursos propuestos [...] llevó a cabo reducciones a más de 700 partidas presupuestales sin justificar [...] el porqué de dichas resignaciones (Decreto 23469, p. 31).

En el congreso, las observaciones se turnaron a la Comisión de Hacienda y Presupuesto para su revisión. En general, el nuevo dictamen subrayó la base constitucional que tiene el congreso para enmendar el presupuesto y se hizo referencia a lo que sucede en el nivel federal:

> [...] es importante mencionar que no existe algún artículo en la Constitución que se lo prohíba [determinar los gastos] en este sentido, antes al contrario, diversas disposiciones lo confirman como lo es la fracción IV del artículo 74, de la Carta Magna donde equiparado con la Legislación local clarifica que los Diputados en materia federal no solo pueden examinar y discutir el proyecto, sino también modificarlo, y esto solo se puede entender como un fortalecimiento de las facultades presupuestarias del órgano legislativo (Decreto 23469, p. 166).

Los diputados defendieron su decisión de eliminar algunos programas, ya que estos no presentaban indicadores ni componentes válidos técnicamente. Entre tales programas, el dictamen menciona los apoyos a eventos privados y las becas del Instituto Jalisciense de la Juventud, el cual "beneficia actualmente a personas con altos recursos económicos que cursan posgrados en universidades privadas" (Decreto 23469, p. 170). Igualmente, el dictamen señala que los recortes a los gastos superfluos no implicaban un peligro laboral.

Si la oposición quería superar el veto y aprobar el presupuesto con las modificaciones, necesitaba la mayoría calificada, pero sus votos no fueron suficientes. Debido a esta situación, el veto prevaleció. En consecuencia, para el año fiscal 2011 se aplicó el presupuesto de 2010. De acuerdo con información fiscal de la página *web* del gobierno de Jalisco, el presupuesto de egresos para 2011 fue de 95 mil 618 millones de pesos (precios de 2020).

En los siguientes años también se hicieron modificaciones, pero sin llegar a tales niveles de confrontación. El presupuesto de egresos de 2017 corresponde a la administración de Jorge Aristóteles Sandoval (2013-2018). La LXI legislatura (2015-2018) se encargó del análisis y aprobación. En ella, el partido del gobernador y su aliado sumaron 41% de los escaños: el PRI con 33% y el PVEM con 8%. En la oposición, el partido MC lideró con 36%; seguido del PAN con 13%; PRD, 5%; PANAL, 3%; y un diputado independiente, con 3%.

El gobernador envió al congreso su propuesta en los primeros días de noviembre de 2016, con una cantidad de 112 mil 787 millones de pesos. Lo interesante de este año fiscal fue que, aunque no hubo diferencias en el monto total entre la iniciativa y el presupuesto publicado, la comisión dictaminadora hizo "ajustes y reasignaciones presupuestales, con la finalidad de fortalecer áreas sustantivas, por un monto global de $1,685'612,454.00 que representa el 1.7% del presupuesto general" (Dictamen de Decreto, 2016, p. 71). Las reducciones afectaron a cerca de 40 partidas en diversos temas. A partir de lo anterior, se destinaron más recursos a más de 30 partidas presupuestarias relacionadas con los temas de salud, infraestructura y obra pública, seguridad pública, grupos vulnerables, sector rural, turismo, educación, entre otros.

Al comparar los documentos de la iniciativa con el presupuesto aprobado, se observó que los cambios implicaron un recorte al poder Ejecutivo en 1.3%, mientras que el gasto de los poderes Legislativo y Judicial no fue afectado. Destaca también el aumento del Instituto Electoral en 0.7% y del Instituto de Transparencia estatal con 6%. Los cambios son más notables cuando se utiliza la clasificación por tipo de gasto. En efecto, el Gasto corriente tuvo un aumento de 34%, mientras que el Gasto de capital se redujo en 75%, un monto considerable. La Amortización de la deuda pública presentó una disminución de 50%.[5] De acuerdo con algunos medios, las diferentes fracciones parlamentarias, incluida la del partido gobernante, estuvieron de acuerdo con estos cambios (El Informador, 2016). Finalmente, el pleno del congreso aprobó el presupuesto el 15 de diciembre.

Por último, se analiza el presupuesto de egresos de 2020, que corresponde al gobierno de Enrique Alfaro (2018-2024). La LXII legislatura (2018-2021) se encargó de su análisis y aprobación. En ella, el partido del gobernador (MC) contó con 47% de los escaños. Por el lado de la oposición, en primer lugar se ubicó el PAN, con 24%; seguido de Morena, con 13%; PRI, con 8%; y el PRD, PVEM y PT, con 3% cada uno. El gobernador envió su propuesta a principios de noviembre de 2019, con 122 mil 400 millones de pesos. En su dictamen, la comisión expresó en primer lugar que, derivado de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, al estado de Jalisco se le asignarían 613 millones de pesos adicionales, lo cual se reflejó en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos. En el presupuesto tales recursos se destinaron a diversas unidades presupuestales como a la Secretaría de Hacienda Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Infraestructura, entre otras.

---

[5] Lamentablemente, en los documentos de la iniciativa no estuvo disponible la clasificación administrativa del gasto para obtener los datos respectivos.

Independientemente de lo anterior, también se hicieron otros cambios. Por ejemplo, se quitaron recursos de la Deuda pública y se destinaron al Instituto Jalisciense de Cancerología.

Asimismo, se hicieron resignaciones entre unidades presupuestarias y al interior de las mismas, lo cual sumó una cantidad de alrededor de 14 mil millones de pesos (Dictamen 3519, p. 46). Al comparar los montos de la iniciativa con los montos aprobados se observa lo siguiente. Usando la clasificación económica del gasto, el mayor aumento se registró en el Gasto de capital, con 3.4%, seguido de las participaciones con 0.4% y del gasto corriente con 0.3%. Con relación al gasto de los poderes, el Legislativo y el Judicial tuvieron un aumento de 3% cada uno, mientras que el aumento del Ejecutivo fue de 0.2%. Al interior de gobierno, los cambios también implicaron incrementos en 6 dependencias. El mayor de ellos fue en la Secretaría de Turismo, con 9%; le siguió la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, con 3%; y la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, con 1.5%. El congreso aprobó el presupuesto con tales modificaciones el 13 de diciembre, con un monto de 123 mil millones de pesos. De parte del gobierno, el secretario de Hacienda manifestó que con "este presupuesto, el Estado tiene suficiencia para poder cumplir sus objetivos" (El Informador, 2019).

En suma, los casos analizados dan cuenta del tipo de relaciones que se pueden presentar entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por un lado, con gobiernos unificados, el congreso generalmente respalda las propuestas del gobernador, sin que esto excluya la introducción de algunos cambios y el diálogo con la oposición. Por el otro, con gobiernos divididos, el congreso aplica cambios a las iniciativas, lo cual en algunos casos puede llevar al conflicto, el veto, la falta de aprobación del presupuesto, y la aplicación de los mecanismos de reconducción presupuestal.

Conclusiones

En este capítulo se mostró evidencia sobre la relación Ejecutivo-Legislativo durante la aprobación de los ingresos y los egresos. A partir de los datos disponibles se puede destacar lo siguiente. En términos generales, los congresos muestran cierta actividad al momento de aprobar tanto los ingresos como los egresos: realizan enmiendas en 3 de cada 10 iniciativas. Al comparar la actividad de los gobiernos divididos y los gobiernos unificados, se observa que en el primer escenario se enmendaron 4 de cada 10 iniciativas, mientras que en el segundo fueron 2 de cada 10. Si se toman en cuenta los tipos de gobiernos divididos, la actividad es mayor a medida que el partido gobernante pierde presencia.

En el análisis estadístico en el tema de los ingresos, la variable gobierno dividido tuvo el signo esperado, pero no fue estadísticamente significativa. No obstante, cuando se utiliza la variable porcentaje de escaños del partido gobernante se obtiene el signo esperado teóricamente y con significancia estadística. En el caso de la aprobación de los egresos, ambas variables explicativas tuvieron el signo esperado y fueron estadísticamente significativas.

Para complementar el análisis cuantitativo, se estudiaron los casos del Estado de México, Jalisco y Quintana Roo. Se observó que en los escenarios de gobiernos divididos los cambios a las iniciativas de ingresos fueron mayores que con gobiernos unificados. Además, cuando en el congreso un partido de la oposición supera de forma considerable al partido del gobernador, las negociaciones pueden complicarse. Este fue el caso del Estado de México durante el presupuesto de 2021, el cual no se aprobó en la fecha límite y se recurrió a la reconducción presupuestal por primera vez en la historia. En el caso de Quintana Roo, aunque en el periodo predominaron los años con gobiernos unificados, se volvió a mostrar que con gobierno dividido la actividad del congreso fue mayor. En Jalisco este tipo de conflicto no es nuevo. Al contrario, en varias ocasiones el gobernador ha vetado el presupuesto modificado por el congreso. Lo interesante del caso jalisciense es que muestra las diversas formas que puede tomar la relación Ejecutivo-Legislativo en contextos de gobiernos divididos. No solo hubo cambios en diferentes temas (salud, obra pública, seguridad, turismo, entre otros), también se ejerció el veto y, en su caso, se implementó la reconducción presupuestaria. Incluso, la confrontación entre poderes llevó a la activación del sistema vertical de pesos y contrapesos.

Si bien la reacción del congreso a las iniciativas del gobernador no es tan contundente como se esperaría a partir de la teoría, los datos permiten destacar que tampoco hay una subordinación absoluta. Hay intentos por parte de la oposición para incidir en la etapa de aprobación del presupuesto y, en ciertos temas, poner límites a las preferencias del Ejecutivo. En el siguiente capítulo se da cuenta de lo que ocurre en la fase de implementación del presupuesto.

La relación Ejecutivo-Legislativo en la fase del ejercicio del presupuesto

A diferencia de lo que sucede con la aprobación del presupuesto, la fase de implementación no tiene el mismo nivel de atención por parte de la opinión pública. Solo en los últimos años algunas investigaciones se han preocupado por analizar qué es lo que sucede durante en esta etapa. Específicamente, los estudios indican que hay una diferencia importante entre lo que se planea en el presupuesto y lo que ocurre en la práctica. Por ejemplo, se ha documentado que a nivel federal el gobierno gasta más recursos que los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Núñez, 2017). En el caso de los estados, también se ha demostrado que el sobreejercicio del gasto es una práctica recurrente (IMCO, 2017; Sánchez, 2020).

¿Qué tipo de relación hay entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo en esta fase presupuestaria? Los objetivos de este capítulo son mostrar evidencia empírica sobre el ejercicio de los ingresos y gastos, y determinar si el gobierno dividido tiene un efecto en su comportamiento. El capítulo tiene tres secciones. En la primera, se expone la información de la diferencia entre los ingresos estimados y los recaudados durante el periodo 2005-2017 y se aplica un análisis cuantitativo. La segunda sección se enfoca en la diferencia entre el presupuesto de egresos y el gasto ejercido en el mismo periodo, y se aplica un análisis cuantitativo similar. Finalmente, se cierra con una sección de conclusiones.

Ingresos estimados e ingresos recaudados, 2005-2017

Una vez que se aprueba el presupuesto sigue la etapa de su ejercicio. Una de las preguntas que surgen al respecto es: ¿en qué medida la recaudación coincide con los ingresos estimados? De acuerdo con algunos estudios previos,

los estados recaudan más que lo estimado (IMCO, 2010, 2017). No obstante, ya que solo se han analizado algunos años, se desconoce si se trata de un comportamiento aislado o generalizado. Una de las aportaciones de este capítulo es que ofrece datos para un periodo de tiempo más amplio: 2005-2017. El lapso de tiempo se determinó por cuestiones relacionadas con la disponibilidad de información, especialmente de las leyes de ingresos.[1] Para dar cuenta de la diferencia entre los ingresos estimados y los recaudados se utiliza la siguiente fórmula:[2]

$$DI = \frac{(Ies - Ir)}{Ies} * 100$$

En donde *DI* el porcentaje de la diferencia entre los ingresos estimados y los recaudados: un monto positivo indica que se recaudaron más recursos a los estimados, mientras que uno negativo indica lo contrario. *Ies* son los ingresos estimados en la ley respectiva; e *Ir* son los ingresos recaudados al final del año fiscal. La información de los *Ies* se obtuvo de las leyes de ingresos, las páginas *web* de las secretarías de finanzas, del periódico oficial y de solicitudes de información. La información de los *Ir* se obtuvo de la base de datos del INEGI sobre finanzas públicas estatales. Con estos datos, se generó una base de tipo panel, con 403 observaciones, de las cuales, se obtuvo información para 353, es decir, 88%.

En la gráfica 14 se muestran los promedios anuales de las *DI*. En todos los años los valores son positivos, es decir, los estados obtienen más ingresos a los estimados. El menor promedio se registró en 2005, con 17%, y el mayor valor ocurrió en 2011, con 27.5%. Se observa que entre 2005 y 2008, las *DI* aumentaron de forma constante, al pasar de 17 a 27%. En los años posteriores se registraron aumentos y reducciones, especialmente entre 2008 y 2013. Después, las *DI* se redujeron, y cerraron 2017 con 19%.

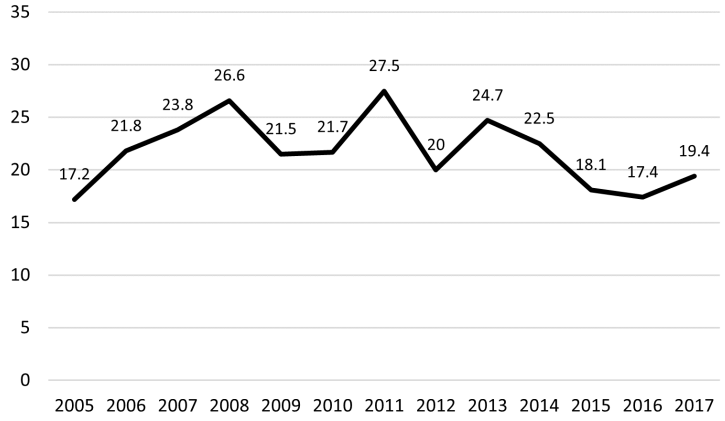
En la gráfica 15 se exponen los promedios de las *DI* por estado. Son claras las diferencias entre ellos. El promedio de las *DI* para todo el periodo fue de 22%, es decir, los estados obtienen alrededor de un quinto de ingresos adicionales a los estimados. Por un lado, destacan los casos con la mayor cantidad: Tlaxcala, con 53%; Quintana Roo, con 33%; y Baja California Sur, con 32%. En el extremo opuesto se encuentran Baja California, con -5%; Yucatán con 6%; y Chihuahua con 13%.

---

1 Para años anteriores a 2005 fue más difícil obtener los datos, mientras que para los años posteriores a 2017 algunos datos no estuvieron disponibles.

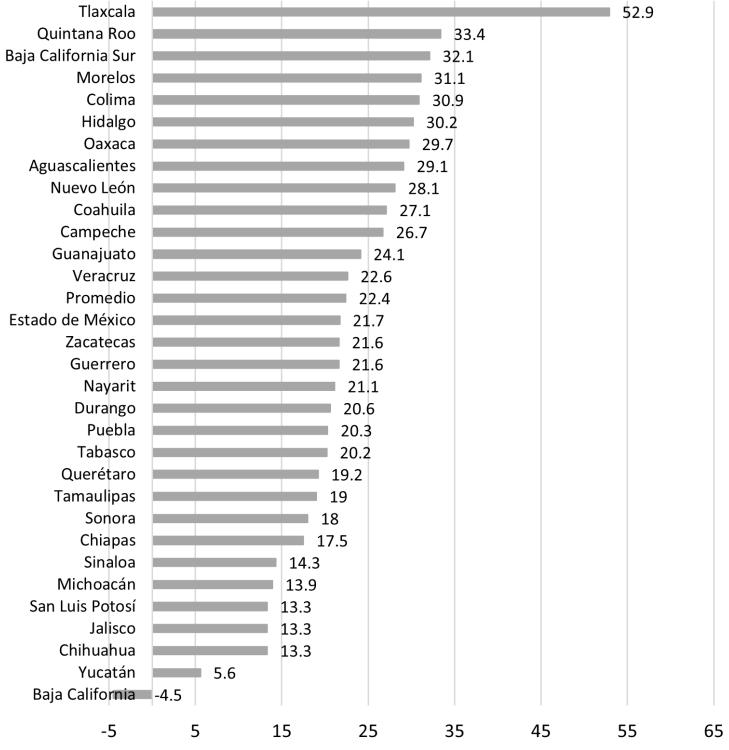
2 Fórmula usada previamente por Sánchez (2020).

Gráfica 14. *DI* promedio anual, 2005-2017



Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatales y el INEGI.

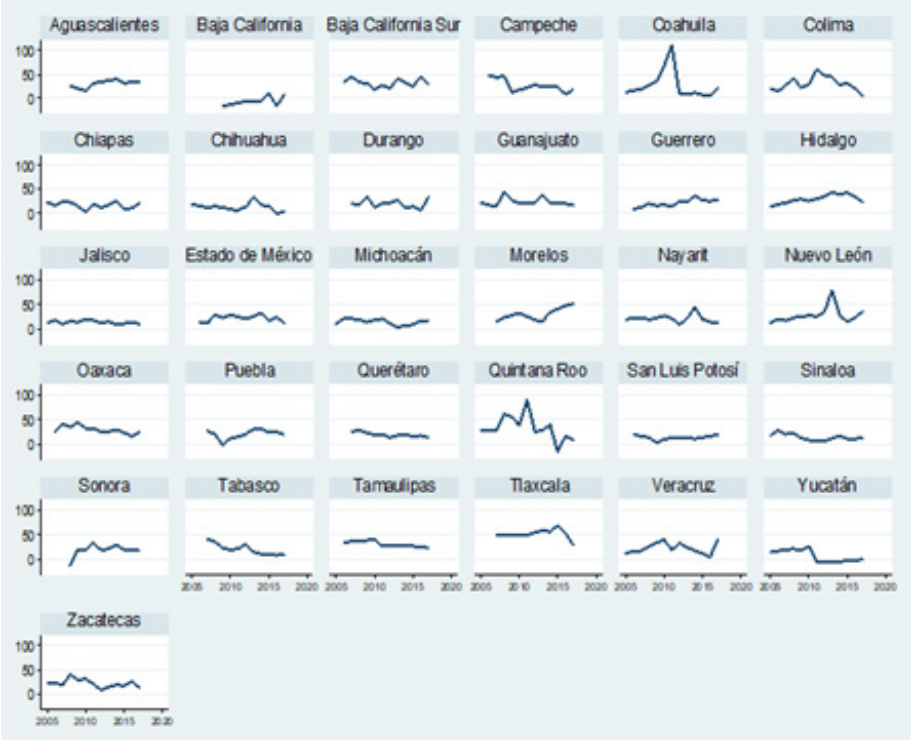
Gráfica 15. *DI* promedio por estado, 2005-2017



Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatales y el INEGI.

Cuando se analiza el comportamiento de la *DI* al interior de cada estado, también surgen datos interesantes (gráfica 16). Por un lado, se pueden mencionar los casos con menores variaciones, entre ellos se encuentran Jalisco, San Luis Potosí, Querétaro, Tamaulipas y Michoacán. Por otro, están los estados con más variación. En primer lugar, destaca Coahuila. En 2010 y 2011 los montos llegaron a 65 y 105%, respectivamente. Después, entre 2012 y 2016, los valores fueron menores al 11%, mientras que en 2017 la *DI* llegó a 20%. Otro estado es Quintana Roo, en donde el monto más alto se presentó en 2011, con 92%. Además, en 2015 hubo un importante cambio, ya que se recaudaron menos ingresos a los estimados. Finalmente, se puede mencionar a Nuevo León. Entre 2010 y 2012 las *DI* se mantuvieron entre 20 y 34%, pero después subieron hasta 79% en 2013. En los siguientes años los valores oscilaron entre 15 y 37%.

Gráfica 16. DI anual por estado, 2005-2017



Fuente: elaboración propia con base en las leyes de ingresos estatales y el INEGI.

¿Por qué unos estados presentan más ingresos excedentes que otros? El incentivo práctico que tiene el Ejecutivo para obtener ingresos excedentes es que puede hacer un manejo discrecional de ellos, ya que la decisión sobre su posterior destino generalmente no pasa por la aprobación del congreso, solo se le informa. A pesar de que hay leyes de reciente creación que establecen qué hacer con los ingresos excedentes,[3] como la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (publicada en 2016), persisten limitaciones en el tema (IMCO, 2017).

Si el Ejecutivo tiene la mayoría partidista en el congreso, no se preocupará por estimar más o menos recursos, ya que el congreso aprobará su iniciativa en automático y no pedirá cuentas sobre la recaudación excedente. En contraste, si no tiene la mayoría, entonces evitará obtener ingresos excedentes (presentando una ley de ingresos razonable),[4] ya que estará más vigilado por la oposición en el congreso. En concreto, la primera hipótesis de este capítulo establece que con gobiernos divididos las DI serán menores comparadas con los gobiernos unificados.

Para poner a prueba esta hipótesis, se usa una metodología cuantitativa, en concreto, se aplica un análisis estadístico para datos de tipo panel, en el cual se controla por otras variables como los años electorales y la deuda pública. Sobre el primer aspecto, se espera que en los años electorales los estados registren más DI que en los años no electorales. Con relación a la deuda pública, esta permite contar con más ingresos a los estimados, por lo tanto, se espera que habrá una relación positiva entre la deuda pública y las DI. También se controla por el producto interno bruto estatal. En la tabla 20 se expone la estadística descriptiva. El calendario electoral es una variable dicotómica para los años electorales (año electoral y año previo al electoral = 1; el resto de los años = 0); la deuda se mide como el porcentaje que representan los financiamientos respecto a los ingresos totales; y se usa el logaritmo natural del PIB estatal.

---

[3] Por ejemplo, en el artículo 14 de la citada ley se indica que los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición de las entidades federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos: amortización anticipada de la deuda pública, pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones. En su caso, el remanente deberá destinarse a inversión pública productiva y a la creación de un fondo para compensar la caída de ingresos de libre disposición en el futuro.

[4] Se ha considerado que los Ejecutivos subestiman los ingresos para obtener más recursos excedentes (Ugalde, 2018).

Tabla 20. Estadística descriptiva

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Observaciones
DI	22.4	14.8	-17.1	110.2	353
Estatus del gobierno	0.57	0.5	0	1	403
Gobierno unificado					173 (43%)
Gobierno dividido					230 (57%)
Calendario electoral	0.35	0.48	0	1	403
Años no electorales					262 (65%)
Años electorales					141 (35%)
Deuda pública	4.2	6.5	0	52.4	403
PIB estatal (millones)	404,941	303,235	68,258	1,549,795	403

Fuente: elaboración propia con datos de las leyes de ingresos, solicitudes de acceso a la información a los Organismos Públicos Locales Electorales e INEGI.

Después de hacer las pruebas respectivas, se identificaron problemas de heteroscedasticidad y efectos temporales. Por ello, se utilizaron estimadores con errores estándar corregidos. En la tabla 21 se muestran los resultados.

Se observa que el gobierno dividido tiene el signo esperado, es decir, el porcentaje de las *DI* es menor en este contexto partidista, sin embargo, el resultado no es estadísticamente significativo. En el caso de los años electorales el signo es el esperado, pero sin significancia estadística. Como se había indicado, los ingresos excedentes también pueden ser explicados por la deuda pública. En efecto, los resultados muestran que hay una relación positiva entre estos recursos y las *DI*: a mayor deuda, mayor *DI*. En suma, la variable de interés teórico no tiene el efecto esperado en lo que respecta a los ingresos excedentes. En realidad, una parte de las *DI* se explica, en promedio, por la deuda pública y el PIB.

Tabla 21. Resultados DI

Variables	Coeficientes
Gobierno dividido	-0.963 (1.446)
Años pre y electorales	0.32 (1.639)
Deuda pública	**0.783†** **(0.139)**
PIB estatal (logaritmo natural)	**-3.922†** **(1.022)**
R2	0.1963
Observaciones	353

* $p<= 0.1$

** $p<= 0.05$

† $p<= 0.01$

Fuente: elaboración propia.

Presupuesto de egresos y gasto ejercido, 2005-2017

Si los estados adquieren ingresos excedentes, esto debería reflejarse por el lado de los egresos. ¿Qué se observa al respecto? El análisis de esta sección sigue la metodología de la sección previa. Para dar cuenta de la diferencia indicada, se utiliza la siguiente fórmula:

$$DG = \frac{(Pre - Ge)}{Pre} * 100$$

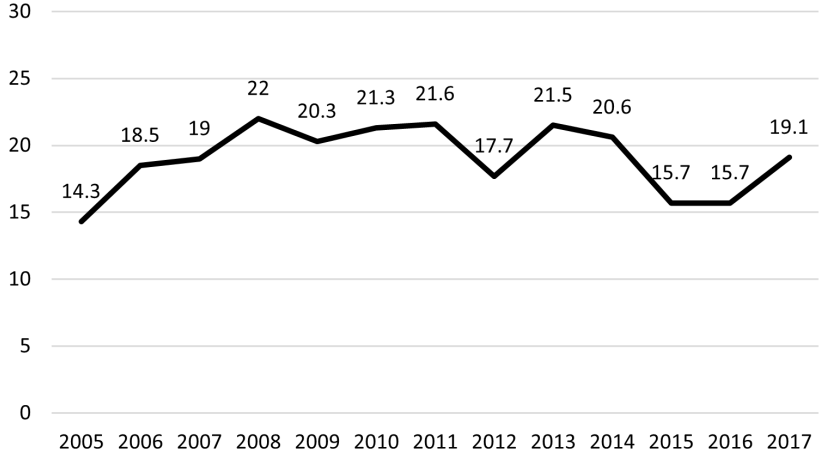
En donde *DG* es la diferencia entre el presupuesto de egresos y el gasto ejercido. Un monto positivo indica que se gastaron más recursos a los presupuestados, mientras que uno negativo indica lo contrario. *Pre* es el presupuesto de egresos y *Ge* es el gasto ejercido. El primer dato se obtuvo de la revisión de los presupuestos de egresos de los estados y el segundo de la base de datos del INEGI sobre finanzas públicas estatales. El periodo 2005-2017 para los 31 estados equivale a 403 observaciones, de las cuales se obtuvo información para 399, es decir, 99% del total.

En la gráfica 17 se exponen los valores de las *DG* promedio anual. En todos los años hay valores positivos, es decir, los estados gastan más recursos a los establecidos en el presupuesto de egresos. Los valores se han mantenido

entre un mínimo de 14.3% en 2005 y un máximo de 22% en 2008. En el último año del periodo, 2017, el porcentaje de la *DG* fue de 19.1%.

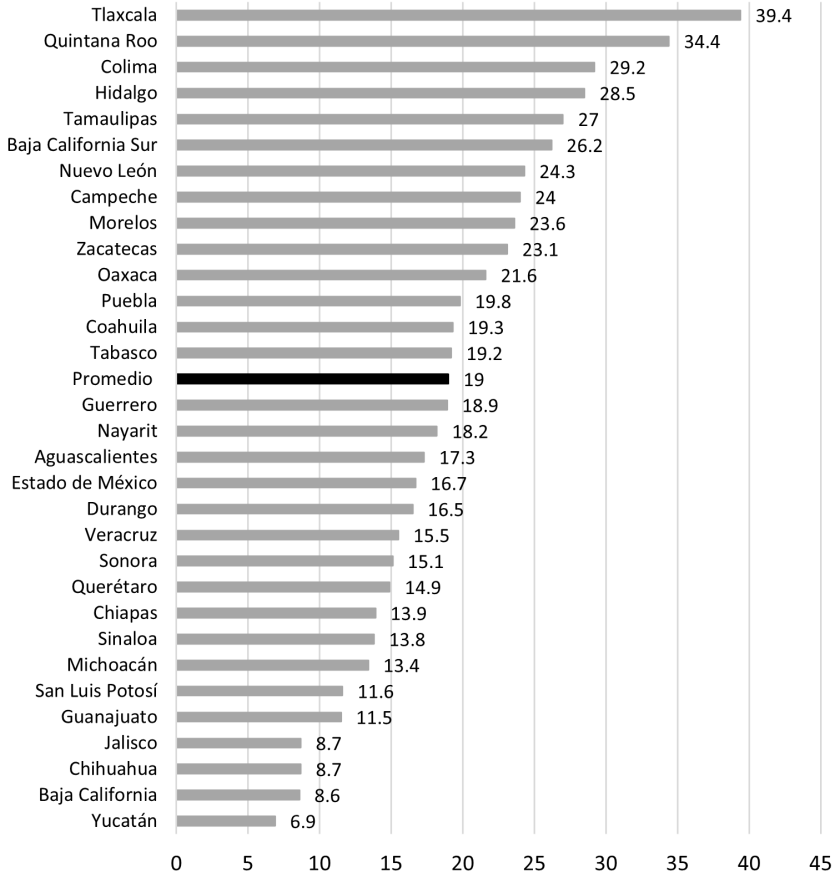
En la gráfica 18 se exponen los datos de la *DG* promedio por estado. El promedio general es de 19%, es decir, por cada 100 pesos presupuestados, los estados gastan de forma adicional 19 pesos. Nuevamente, se presentan diferencias. Entre los estados con más sobreejercicios promedio se encuentran Tlaxcala con 39.4%; Quintana Roo con 34.4%; y Colima con 29.2%. En el extremo opuesto se ubican Yucatán, Baja California y Chihuahua, con 6.9, 8.6 y 8.7%, respectivamente.

Gráfica 17. *DG* promedio anual, 2005-2017



Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos de egresos y el INEGI.

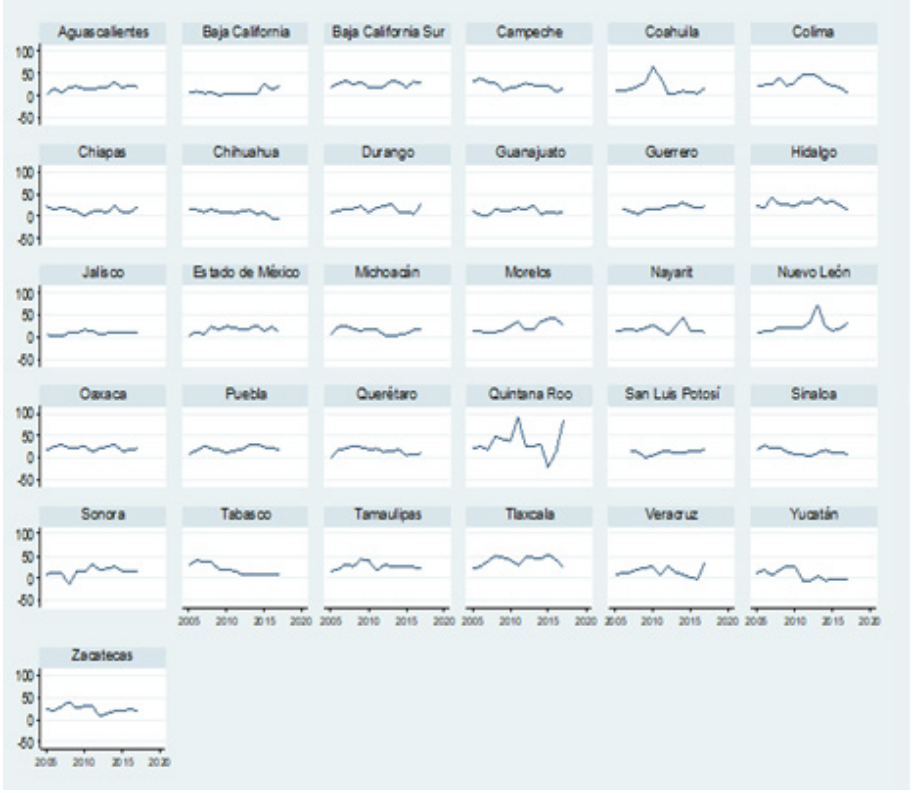
Gráfica 18. *DG* promedio anual por estado, 2005-2017



Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos de egresos y el INEGI.

En la gráfica 19 se exponen los datos por estado a lo largo del periodo. Los casos con más variación son los siguientes. En Coahuila, la *DG* aumentó de forma importante desde 2006, cuando fue de solo 10.3% y llegó en 2010 a 64%. En los siguientes años presentó importantes reducciones y cerró el periodo con 20.2%. En Nuevo León el comportamiento es similar. En 2005 la *DG* fue de solo 7.9%, en los siguientes años aumentó de forma constante y llegó a 74% en 2013. En los años posteriores se redujo y volvió a incrementar en 2017. En Quintana Roo los cambios son más intensos. Primero un aumento de 21% en 2005 a 92% en 2011. Después disminuyó hasta llegar a un subejercicio de 21% en 2015. Finalmente, en los siguientes años volvieron a surgir los sobreejercicios, llegando a 87% en 2017.

Gráfica 19. *DG* anual por estado, 2005-2017



Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos de egresos y el INEGI.

En seguida se hace un análisis cuantitativo para determinar el efecto del gobierno dividido sobre el comportamiento de las *DG*. En concordancia con la hipótesis anterior, aquí se establece que con gobiernos divididos el monto de la *DG* será menor en comparación con los gobiernos unificados. En efecto, si hay menos ingresos excedentes cuando el gobernador no tiene la mayoría (como postuló la hipótesis anterior), entonces la magnitud del sobreejercicio también será menor.

Se utilizan las mismas variables de control que en el modelo anterior. En la tabla 22 se muestran los resultados. Estos son similares a los de los ingresos excedentes. Nuevamente, el gobierno dividido no tiene un efecto sobre el comportamiento de la *DG*, incluso muestra un signo opuesto al esperado. La deuda pública es estadísticamente significativa con una dirección positiva: a mayor deuda pública, mayor es la cantidad de gastos excedentes o sobreejercicios. Finalmente, se observa que a mayor PIB estatal, menor es la magnitud de las *DG*.

Tabla 22. Resultados *DG*

Variables	Coeficientes
Gobierno dividido	1.515 (1.404)
Años pre y electorales	-0.670 (1.055)
Deuda pública	**0.817**† **(0.114)**
PIB estatal (logaritmo natural)	**-3.938**† **(1.192)**
R^2	0.2515
Observaciones	399

* $p <= 0.1$

** $p <= 0.05$

† $p <= 0.01$

Fuente: elaboración propia.

En suma, a diferencia de lo que ocurre en la etapa de aprobación del presupuesto, en la etapa de su ejercicio el gobierno dividido no tiene una incidencia sobre el tipo de relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Independientemente del escenario partidista, el gobierno de forma recurrente obtiene más ingresos y ejerce un mayor gasto al establecido en el presupuesto. De esto se puede deducir que los congresos no representan un contrapeso frente a los gobernadores en la etapa de implementación.

Conclusiones

En este capítulo se observó que obtener más ingresos a los estimados y ejercer más gasto del presupuestado son prácticas extendidas en todos los estados. Sin duda, hacer cambios a lo largo del año fiscal no es una mala práctica por sí misma. Durante la implementación del presupuesto pueden surgir eventualidades que no se tenían contempladas y que exigen hacer las modificaciones necesarias. No obstante, cuando estas son recurrentes y con magnitudes considerables, es preciso indagar qué es lo que está ocurriendo con la capacidad de planeación de los gobiernos (PEFA, 2016).

Para explicar las diferencias registradas se puso a prueba el argumento del gobierno dividido. Los resultados indican que no tiene una incidencia en las

DI y las DG. En realidad, las variaciones se explican por los niveles de deuda pública que tiene cada estado. Lo anterior da cuenta del amplio margen de maniobra que tienen los gobernadores para ejercer el presupuesto de una forma distinta. En esta fase los congresos desempeñan un papel marginal, ya que no hay indicios de un control. Esto coincide con otros estudios enfocados en el gobierno federal, en donde los ingresos excedentes y los sobreejercicios son una práctica común, mientras que el Legislativo tiene un papel débil (México Evalúa, 2018; Núñez, 2017; Ugalde, 2018).

La relación Ejecutivo-Legislativo en el proceso de fiscalización

En este capítulo se estudia la relación Ejecutivo-Legislativo en la última fase del proceso presupuestario, a saber, la fiscalización. En concordancia con los capítulos previos, el objetivo es determinar cómo el gobierno dividido influye en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para ello, se analiza el presupuesto de egresos de las Entidades de Fiscalización Superior Local (EFSL) y el contenido de los informes de resultados de la cuenta pública.

La estructura es la siguiente. En la primera sección se describe cuál es el panorama general sobre la fiscalización en los estados mexicanos. En la segunda, se aborda el tema del presupuesto de las EFSL durante el periodo 2010-2019 y se analiza si el gobierno dividido incide en sus montos. Posteriormente, se exponen las diferencias en los formatos del Informe General de Resultados de la Cuenta Pública entre los estados. Las dos secciones siguientes se enfocan en los casos de Oaxaca y Quintana Roo. Finalmente, se cierra con las conclusiones.

El panorama de la fiscalización superior en los estados

En las últimas dos décadas se han realizado diversos cambios institucionales y normativos para crear y consolidar un sistema de rendición de cuentas en el país. En efecto, esta cuestión se ha convertido en uno de los elementos centrales de la vida política. Esto no solo se refleja en el discurso y la opinión pública, sino también en la abundancia de estudios académicos relacionados con los temas de transparencia, acceso a la información y la fiscalización (CIDE-COMAIP, 2010, 2014; CUCEA-IMCO, 2015; Figueroa, 2009; García, 2008; Guerra, 2011; Guerrero y Ramírez, 2006; Gutiérrez, 2015; IMCO, 2010; López, 2008; López y Arellano, 2008; López y Marván, 2007; Merino, 2005, 2008; OCDE, 2016; Ríos y Cejudo, 2010; Ríos y Pardinas, 2008; Villanueva, 2005).

¿Qué es la fiscalización? Esta consiste en las actividades dirigidas a comprobar que las funciones económico-financieras de las instituciones públicas se apeguen a lo establecido en las normas respectivas (Melián, 2006; Ríos y Pardinas, 2008). Existen dos formas de fiscalización: control externo y control interno (IMCO, 2010; Márquez, 2009; Melián, 2006; Ríos y Pardinas, 2008; Serrano, 2016; Solares, 2004). El control externo significa que el órgano fiscalizador no depende de la institución vigilada. Este es el caso de las labores que realiza el poder Legislativo por medio de las EFSL. En contraste, el control interno se lleva a cabo por un órgano que forma parte del gobierno. Este es el caso de las contralorías que dependen del poder Ejecutivo.[1]

¿Qué se sabe sobre las EFSL en México? De acuerdo con varios estudios, las instituciones de fiscalización muestran importantes diferencias en varios aspectos como el marco jurídico, los niveles de autonomía, los recursos presupuestarios, la capacidad institucional, la capacidad de sanción, entre otros (CIDE-COMAIP, 2010, 2014; CUCEA-IMCO, 2015; Figueroa, 2009; Guerra, 2011; Gutiérrez, 2015; IMCO, 2010; INOGDAI, 2014, 2016; OCDE, 2016; Ríos y Cejudo, 2010; Ríos y Pardinas, 2008; Rocha y Samperio, 2003). Por ejemplo, uno de estos estudios analizó tres aspectos de las EFSL: el marco jurídico, las experiencias y perspectivas de las EFSL, y el grado de información que se publica en sus páginas web. Con relación a la legislación, uno de los resultados fue que aún existían diferencias entre las leyes estatales de fiscalización. Algunos retos específicos fueron la autonomía de las EFSL, la transparencia de la fiscalización y los procedimientos de las auditorías. En el tema presupuestario, se observa que más de la mitad de las EFSL contaron con recursos insuficientes (CUCEA-IMCO, 2015). Precisamente, en la siguiente sección se analiza el tema del presupuesto de las EFSL, ya que es una de las condiciones necesarias para que lleven a cabo su labor de fiscalización.

El presupuesto de las EFSL, 2010-2019

Una de las principales formas que tienen los congresos para vigilar al poder Ejecutivo es por medio de sus entidades de fiscalización. De acuerdo con el argumento teórico de esta investigación, en este capítulo la hipótesis considera que con gobiernos divididos las EFSL tendrán un mayor presupuesto en comparación con los escenarios de gobiernos unificados. En efecto, en el primer escenario la oposición tiene motivos para aumentar la vigilancia

---

[1] Generalmente tienen el rango de secretarías. Su denominación puede variar entre los estados.

sobre el manejo de los recursos públicos. Para lograrlo, tratará que la entidad fiscalizadora tenga recursos suficientes. En contraste, si el partido del gobernador tiene la mayoría absoluta, no hay incentivos para que el propio partido se vigile a sí mismo en el gobierno. En consecuencia, el presupuesto no presentará importantes aumentos.

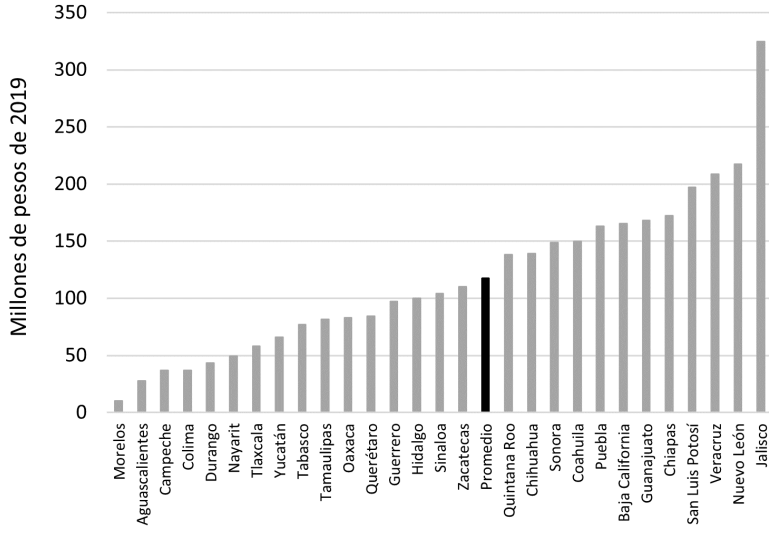
La metodología es la siguiente. A partir de los datos de los 31 estados durante el periodo 2010-2019, se realiza un análisis estadístico para determinar si el gobierno dividido tiene un efecto sobre el presupuesto que reciben las EFSL. Esta información se obtuvo de los presupuestos de egresos estatales. Posteriormente, para saber si la cantidad del presupuesto de las EFSL influye sobre el tipo de vigilancia que realizan sobre el poder Ejecutivo, se comparan los casos de Oaxaca y Quintana Roo. El criterio de selección fue el nivel de su presupuesto: en Oaxaca, la ESFL tuvo uno de los menores montos, mientras que la EFSL de Quintana Roo tuvo el mayor.

Antes de pasar al análisis estadístico para probar esta hipótesis, se describirá el comportamiento del presupuesto de las EFSL durante el periodo 2010-2019. En la gráfica 20 se muestra el presupuesto promedio por EFSL para el periodo 2010-2019.[2] Destacan las diferencias entre los estados. El presupuesto promedio general es de 117 millones de pesos. Entre las EFSL con más presupuesto sobresale la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, con 325 millones de pesos. Le siguen la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León, con 217 millones y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz con 209 millones. En el lado opuesto se encuentra la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, con un promedio de solo 10 millones de pesos. Le siguen el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes con 28 millones y la Auditoría Superior del Estado de Campeche con 37 millones.

---

[2] Se excluyeron del análisis los casos de Baja California, Estado de México y Michoacán debido a la poca información disponible.

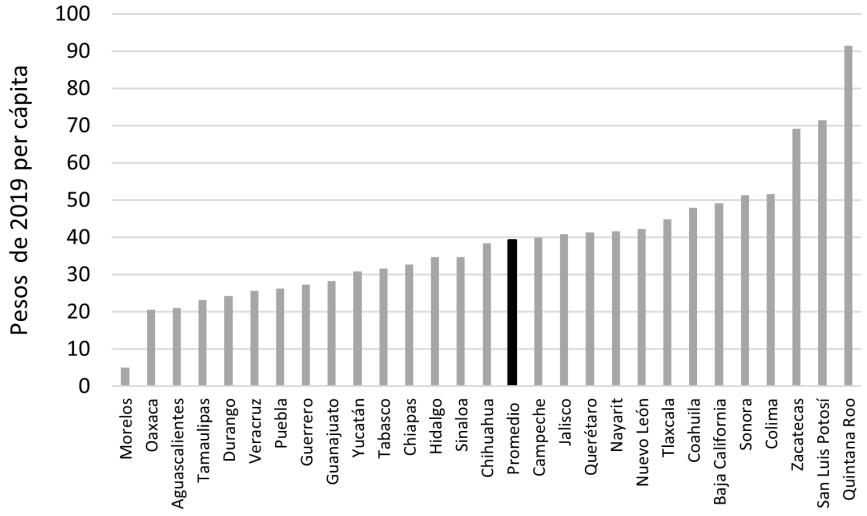
Gráfica 20. Presupuesto promedio
de las EFSL, 2010-2019



Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos de egresos estatales.

Hay que destacar que cuando se controla el presupuesto por la población de cada estado, las diferencias persisten. En la gráfica 21 se expone el presupuesto promedio per cápita de las EFSL. El promedio general es de 39 pesos por persona. Con este indicador, ahora la entidad fiscalizadora con más recursos es la de Quintana Roo, con 92 pesos per cápita. Le siguen la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí y la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, con 72 y 69 pesos. En el extremo opuesto se ubica la EFSL de Morelos, con solo un presupuesto promedio de 5 pesos per cápita. Posteriormente se ubican el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca y la EFSL de Aguascalientes, ambas con 21 pesos. No hay que pasar por alto que el presupuesto de la EFSL de Quintana Roo al menos duplica el presupuesto de 22 EFSL. Haciendo una comparación extrema, la entidad fiscalizadora de Quintana Roo tiene un presupuesto 18 veces mayor que la de Morelos.

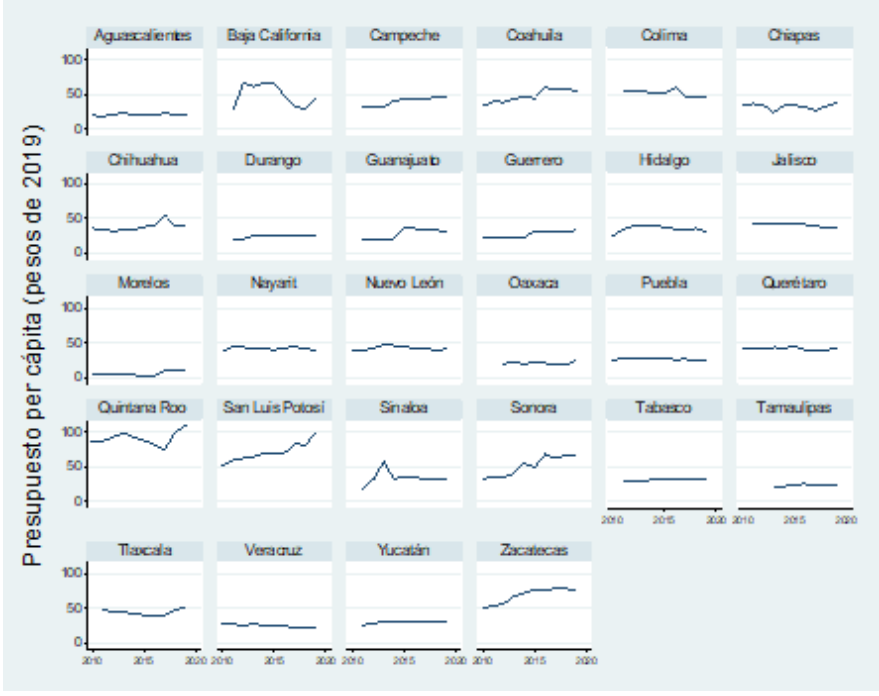
Gráfica 21. Presupuesto per cápita promedio
de las EFSL, 2010-2019



Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos de egresos estatales.

Además de las variaciones entre los estados, hay que destacar las que existen a lo largo del tiempo. En la gráfica 22 se muestra el presupuesto per cápita por estado de forma longitudinal. Se identifican diversos patrones. Por ejemplo, hay casos en los que los montos se mantienen estables, como en Aguascalientes, Durango, Jalisco, Puebla, Querétaro, Tabasco, entre otros. En contraste, hay otros en los que ocurren cambios notables. Por ejemplo, en Baja California el presupuesto per cápita en 2011 fue de 27 pesos, pero en 2013 subió a 67 pesos. En los siguientes años se mantuvo y bajó en 2017 a 31 pesos. En Quintana Roo también se observan oscilaciones. En 2010 el presupuesto fue de 87 pesos per cápita y después subió a 99 pesos en 2013. No obstante, hubo reducciones y quedó en 75 pesos en 2017. Finalmente, en 2019 llegó a 109 pesos.

Gráfica 22. Presupuesto per cápita anual por estado, 2010-2019



Fuente: elaboración propia con base en los presupuestos de egresos estatales.

¿Por qué unos estados dan más recursos a sus EFSL que otros? Para poner a prueba la hipótesis indicada, se hace un análisis cuantitativo para datos de tipo panel. En la tabla 23 se expone la estadística descriptiva de la información que se usará. La variable dependiente es el presupuesto de las EFSL. Se muestran los datos de los gobiernos divididos y unificados, así como el porcentaje de escaños del partido del gobernador con los dos criterios. Como se indicó en el capítulo uno, en casos de gobiernos con coaliciones electorales, el primer criterio (C1) solo considera al partido con el mayor porcentaje de escaños. Por su parte, el segundo criterio (C2) suma los escaños de los partidos de la coalición electoral en el gobierno. Con el criterio C1, durante el periodo 2010-2019, en 64% de las observaciones se presentó el gobierno dividido. Cuando se utiliza el criterio C2, el porcentaje de observaciones con gobiernos divididos se reduce a 48%. En los modelos se controla por el calendario electoral, los ingresos estatales, el porcentaje de participaciones con respecto a los ingresos y la población.

Tabla 23. Estadística descriptiva

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Observaciones
Presupuesto EFSL (millones de pesos de 2019)	117.3	73.4	5.5	341.6	260
Estatus del gobierno C1	0.64	0.48	0	1	280
Gobierno dividido C1					180 (64%)
Gobierno unificado C1					100 (36%)
Estatus del gobierno C2	0.46	0.5	0	1	280
Gobierno dividido C2					128 (48%)
Gobierno unificado C2					152 (54%)
Calendario electoral	0.32	0.47	0	1	280
Años electorales					90 (32%)
Años no electorales					190 (68%)
Ingresos estatales	42,257	24,280	6,850	128,362	272
Porcentaje de participaciones	32.8	6.3	17.9	56.1	280
Población (millones)	3.2	2	0.7	8.5	280

Fuente: elaboración propia con datos de los Organismos Públicos Locales Electorales, páginas web de los congresos, solicitudes de acceso a la información, Conapo e Inegi.

Después de hacer las pruebas respectivas, se detectaron problemas de heterocedasticidad, autocorrelación y efectos temporales. Por ello, se utilizaron estimadores con errores estándar corregidos para panel. El modelo 1 usa el criterio C1 y el modelo 2 usa el criterio C2.

En la tabla 24 se muestran los resultados del análisis cuantitativo. Conforme a lo establecido en la hipótesis, se observa que con gobiernos divididos las EFSL tienen un presupuesto mayor que en contextos de gobiernos unificados. En el modelo 1, en contextos de gobiernos divididos las EFSL obtienen en promedio 8.4 millones de pesos más de presupuesto en comparación con los gobiernos unificados. En el modelo 2 el monto promedio es de 6.8 millones adicionales. El resultado en ambos casos es estadísticamente

significativo. Se observa que los años electorales y las participaciones tuvieron el signo esperado, pero sin significancia estadística. En el caso de los ingresos estatales, hay una relación positiva: a mayor ingreso estatal, mayor el presupuesto de las EFSL.

Tabla 24. Determinantes del presupuesto de las EFSL

	Modelo 1	Modelo 2
Gobierno dividido	**8.4**** **(4.011)**	**6.77**** **(4.05)**
Años electorales	2.05 (2.74)	1.68 (2.74)
Ingresos estatales	**0.001**† **(0.0004)**	**0.001**† **(0.0004)**
Porcentaje de participaciones	0.401 (0.307)	0.362 (0.306)
Población	**13.4**** **(5.8)**	**13.3**** **(5.85)**
R^2	0.4274	0.4272
Observaciones	255	

* p<= 0.1

** p<= 0.05

† p<= 0.01

Fuente: elaboración propia.

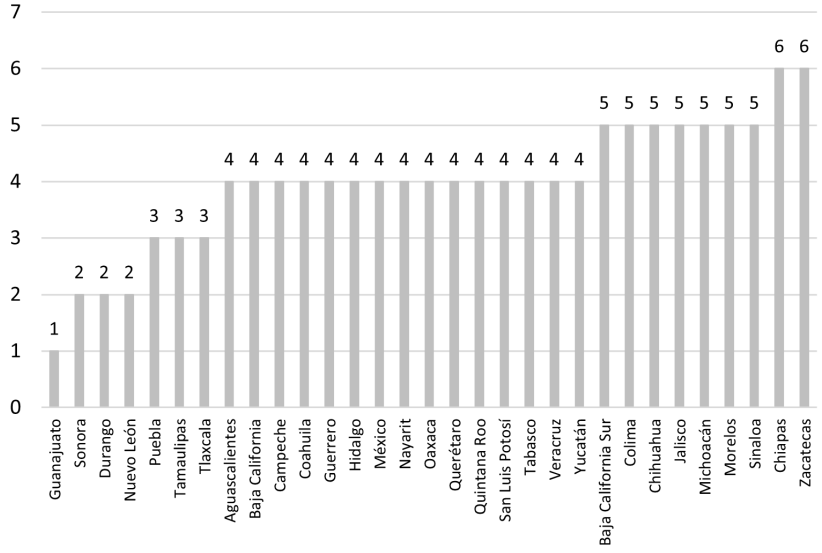
Con gobiernos divididos es más probable que el gobierno esté vigilado por las EFSL, ya que cuentan con más recursos para desempeñar sus funciones. Pero, ¿en verdad ocurre así? ¿La cantidad del presupuesto incide sobre el tipo de fiscalización, en particular sobre la información reportada en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública (IRCP)? Para responder a estas preguntas se analizarán los casos de Oaxaca y Quintana Roo. Como se mostró en la gráfica 21, sus EFSL tienen el menor y el mayor presupuesto promedio del periodo 2010-2019, respectivamente. Antes de pasar a su análisis, en la siguiente sección se describen las características del Informe General de Resultados en los estados.

El Informe General de Resultados de la Cuenta Pública

Una vez que concluye el año fiscal, el poder Ejecutivo entrega la Cuenta Pública al congreso para su fiscalización. Este documento incluye información contable, presupuestaria y programática, así como un análisis de los indicadores de la postura fiscal del año respectivo. Con base en este documento, la ESFL realiza su labor de fiscalización y entrega el IRCP al congreso. Cabe decir que en el artículo 4 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) se establecen cuatro tipos de informes. El primero es el Informe de Avances de Gestión Financiera, el cual contiene información sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados. El segundo tipo es el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Como el nombre lo indica, es el informe general que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) entrega a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública. El tercer tipo es el Informe Específico, el cual se deriva de denuncias determinadas. Finalmente, están los Informes Individuales, que se refieren a los informes de cada auditoría practicada a las entidades fiscalizadas.

Al analizar la normatividad estatal en materia de fiscalización, se observa que existen variaciones con relación a los tipos de informes. En la gráfica 23 se observa que en casi la mitad de los estados se establecen y definen cuatro tipos de informes. En los extremos se ubican Zacatecas y Chiapas, donde se establecen 6 tipos. Por ejemplo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Zacatecas define los siguientes tipos: de avance de gestión financiera, de avances físico-financiero, de seguimiento, específico, general ejecutivo, e individual. En siete estados se definen cinco tipos de informes. Por ejemplo, la Ley de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa define los siguientes: informe de avance de gestión financiera, informe general, específico, especiales, e individuales. En el extremo opuesto se ubica Guanajuato, en cuya ley solo se hace referencia al informe de resultados.

Gráfica 23. Tipos de informes establecidos en las leyes estatales de fiscalización

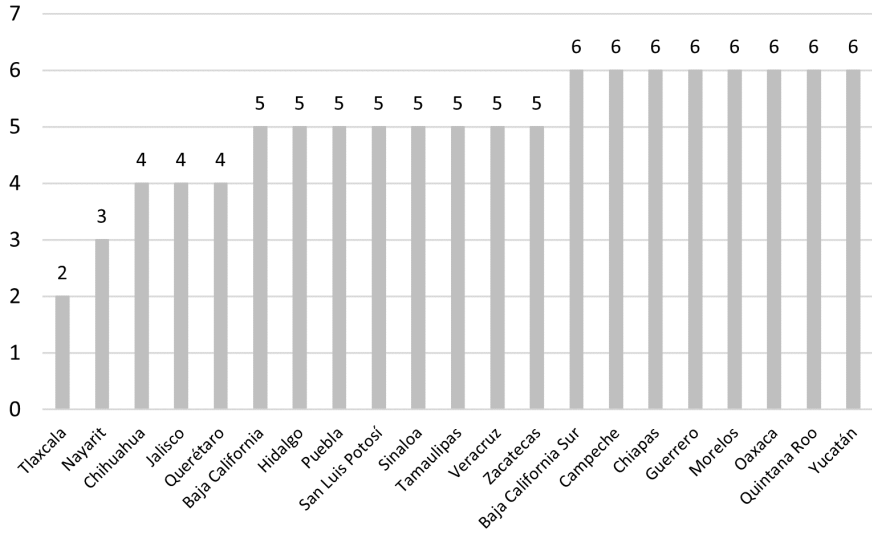


Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatales de fiscalización.

A nivel federal, la LFRCF detalla que el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública debe contar con al menos seis secciones: 1) un resumen de las auditorías y observaciones realizadas; 2) las áreas claves con riesgo identificadas; 3) un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto; 4) la descripción de la muestra del gasto público auditado; 5) sugerencias a la Cámara de Diputados para modificar disposiciones legales, y 6) un análisis de las proyecciones de las finanzas públicas (artículo 34).

A nivel estatal este informe recibe diversos nombres. Para mantener la claridad, en este trabajo se le denomina Informe General de Resultados de la Cuenta Pública (IRCP). Sobre el contenido del IRCP también se observan variaciones entre los estados. En primer lugar, se puede hacer una división entre aquellos que siguen el formato de la LFRCF y los que establecen otro contenido. En el primer grupo hay 21 estados, los cuales también presentan variaciones en el número de secciones. En la gráfica 24 se aprecia que en ocho estados los informes consideran las seis secciones indicadas en la ley federal. En otros ocho casos los informes contienen cinco secciones. En Chihuahua, Jalisco y Querétaro se establecen cuatro. Finalmente, en Nayarit son tres y en Tlaxcala se indican dos secciones.

Gráfica 24. Número de secciones del IRCP
que siguen el formato federal



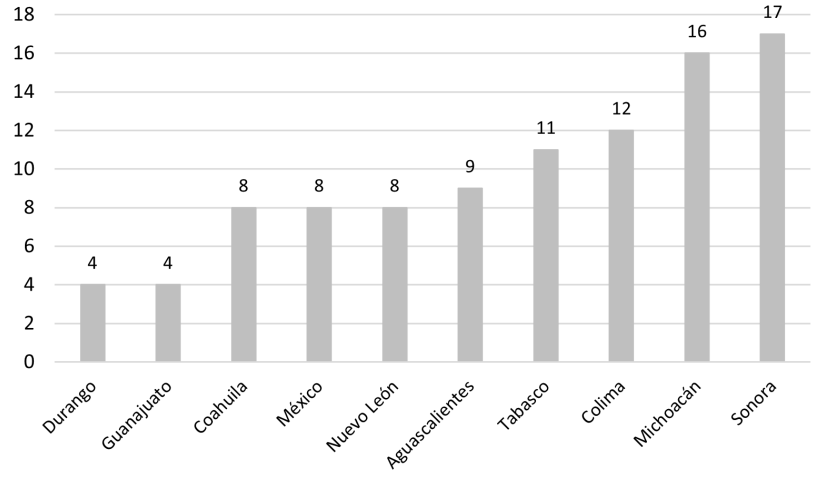
Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatales de fiscalización.

En el segundo grupo las leyes determinan un contenido diferente al de la LFRCF. Como se observa en la gráfica 25, el número de secciones oscila entre un mínimo de 4 y un máximo de 17. Por ejemplo, en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes, el informe debe contener el resultado de la revisión, un apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, los resultados de la gestión financiera, la comprobación de que las entidades se ajustaron a las leyes presupuestarias, el análisis de las desviaciones presupuestales, los comentarios de los auditados, las irregularidades detectadas, las observaciones y recomendaciones, y el resultado de las revisiones contemporáneas (artículo 42).

Según la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila, el informe debe contener los resultados de la gestión financiera, la comprobación de que las entidades se ajustaron a las leyes presupuestarias, el análisis de las variaciones presupuestarias, un apartado sobre la fiscalización y verificación del cumplimiento de los planes y programas, resultados de las auditorías practicadas, el cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los dictámenes de la revisión, y un resumen ejecutivo dirigido a la sociedad (artículo 51). En contraste, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango establece al menos cuatro

secciones: evaluación de la gestión financiera; las observaciones, comentarios y documentación de las actuaciones; el cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental; y, en su caso, el señalamiento de las irregularidades detectadas.

Gráfica 25. Número de secciones en los estados con un formato diferente al federal



Fuente: elaboración propia con base en las leyes estatales de fiscalización.

Para explorar si la cantidad del presupuesto afecta las labores de fiscalización de las EFSL, en seguida se analiza el contenido de los IRCP de dos casos: uno con el mayor presupuesto per cápita (Quintana Roo) y otro con el menor (Oaxaca). Se pone énfasis en tres secciones del IRCP: el número de auditorías realizadas, las áreas clave de riesgo detectadas y las sugerencias al congreso para hacer modificaciones a la legislación.

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca

De acuerdo con la información del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, este surgió con la Ley de Fiscalización Superior del Estado, publicada el 23 de abril de 2008. Lamentablemente, no se pudo tener acceso a esta ley. No obstante, un estudio previo tuvo oportunidad de aplicar un análisis normativo (CUCEA-IMCO, 2015). Los resultados ubicaron a esta ley como la quinta mejor en materia de fiscalización. Entre las fortalezas que se

identificaron están las siguientes: la EFSL puede recibir denuncias de la sociedad civil que podrán ser consideradas en el Programa Anual de Auditorías; la obligación para emitir las cuentas públicas conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la publicación del informe de resultados sin que esté condicionada a la revisión del congreso; y la ausencia de contradicciones normativas que limiten la autonomía de la EFSL. En el caso de las áreas de oportunidad, se mencionan aspectos como: la falta de confirmación de los requisitos para ser titular de la EFSL según lo indicado en los artículos 116 y 122 de la Constitución federal; no se establece que la ESFL emita un informe de seguimiento a las recomendaciones; no es obligatorio publicar en internet los informes de labores de la EFSL; y no es obligatorio publicar el Programa Anual de Auditorías.

Esta ley fue sustituida por la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca, publicada en agosto de 2013, la cual estuvo vigente hasta 2017, año en el que se publicó la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca. Con esta ley, la EFSL cambió su nombre a Órgano Superior de Fiscalización. A diferencia de la ley anterior, en la actual sí se indica que este "goza de autonomía técnica, de gestión, presupuestal y financiera que tiene a su cargo la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública" (artículo 75).

Como se indicó, la ley de fiscalización de Oaxaca establece un formato del IRCP similar al de la ley federal. En la página web de la EFSL están disponibles los informes de 2017, 2018 y 2019. Aquí se hará una descripción del contenido de tres secciones: el número de auditorías realizadas, las áreas clave de riesgo identificadas y las sugerencias al congreso para hacer modificaciones normativas.

En el Informe de 2017 se indica que se hicieron once auditorías. En la sección de áreas clave de riesgo registradas, se menciona la aplicación de un cuestionario basado en el modelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) a los titulares o enlaces designados para la atención de la auditoría para medir el grado de desempeño y detectar áreas de riesgo. De las 11 dependencias analizadas, en nueve el desempeño fue bajo y en solo dos fue medio. Con relación a los riesgos, se detectaron aspectos relacionados con el ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación, supervisión y mejora continua. Lamentablemente, el informe no contiene la sección de sugerencias al congreso para hacer cambios normativos.

En el Informe de 2018 el número de auditorías realizadas subió a 48. Se aplicaron los cuestionarios con el modelo COSO a 16 dependencias. Los resultados

indican que 12 de ellas tuvieron un desempeño bajo, y solo cuatro un desempeño medio. En esta ocasión se dieron más detalles sobre los riesgos detectados. Por ejemplo, la debilidad en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y falta de soporte documental por auditoría y pagos indebidos. También se señala la adquisición de bienes y servicios sin apego a los rangos establecidos para los procesos de adjudicación correspondientes, así como debilidades en la implementación del sistema de control interno y la difusión de la información en materia de transparencia. Finalmente, se registró el incumplimiento de metas y objetivos en la ejecución de los programas presupuestarios. El Informe no tuvo una sección de sugerencias para hacer cambios normativos.

En el Informe de 2019 se hicieron 32 auditorías. En la sección de riesgos detectados solo se ofrece información para cuatro dependencias: Secretaría de Turismo, Instituto Oaxaqueño del Emprendedor y de la Competitividad, Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca, y Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos. En el primer y último caso, el grado de cumplimiento de los sistemas de control fue medio, y en los otros dos fue bajo. El único riesgo detectado fue la debilidad en el cumplimiento con las disposiciones normativas aplicables. En este Informe tampoco hubo una sección de sugerencias normativas.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo se creó con la Ley del Órgano de Fiscalización Superior, la cual se aprobó el 11 de diciembre de 2003 y entró en vigor el primero de enero de 2004. En el artículo 59 de la ley se estableció que la Auditoría Superior del Estado "goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio". Entre 2004 y febrero de 2010, de acuerdo con la información disponible, la ley se reformó en cuatro ocasiones: diciembre de 2005, diciembre de 2009, diciembre de 2010, y febrero de 2011. Con la primera reforma se amplió el tiempo para examinar y aprobar la Cuenta Pública por parte del congreso. La segunda fue producto de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada en 2008 y enfocada en armonizar los principios de la fiscalización superior en el país. Algunos de los cambios fueron que las cuentas públicas deberían ser entregadas a más tardar el 5 de abril posterior al año fiscal correspondiente. También se detalló que la ESFL debería entregar el Informe del Resultado a más tardar el 27 de septiembre del mismo año de la presentación de la Cuenta Pública.

Finalmente, cabe señalar que la duración del cargo del auditor superior aumentó de cinco a siete años. Con la tercera reforma cambiaron nuevamente los plazos de entrega de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados. En el primer caso, sería el 31 de marzo, mientras que en el segundo caso sería a más tardar el 5 de septiembre. Por último, con la reforma de 2011 se establecieron los mismos requisitos para ser auditor y auditor suplente.

De acuerdo con el estudio de CUCEA e IMCO, el cual evaluó las leyes de fiscalización de los estados vigentes en diciembre de 2012, la ley de Quintana Roo tuvo el segundo mejor resultado, solo por debajo de Colima. Entre sus fortalezas destacaron la disposición jurídica que obliga a emitir las cuentas públicas, la ausencia de disposiciones legales que limiten sustancialmente la autonomía de la EFSL, la obligación del congreso para dar seguimiento a las observaciones y procedimientos iniciados por la EFSL, y la publicación del Informe de Resultados sin estar condicionado a la revisión del congreso (CUCEA-IMCO, 2015).

Esta ley estuvo vigente hasta 2017, fecha en la que se abrogó y se creó la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRC), publicada el 19 de julio del mismo año. ¿Qué se observa en las funciones de fiscalización de la EFSL? Actualmente, el formato del Informe de Resultados de la EFSL de Quintana Roo contiene las mismas secciones que el Informe del nivel federal. Este formato se ha utilizado para los informes de 2017, 2018 y, el más reciente, 2019. Su revisión muestra lo siguiente.

Para el Informe de 2017 se hicieron un total de 141 auditorías, cantidad que contrasta con las 11 que hizo la EFSL de Oaxaca en el mismo año.[3] En la primera sección la EFSL clasificó las áreas de riesgo en cinco categorías: Afectación al erario, Desfase entre resultados esperados y obtenidos, Discrecionalidad en la toma de decisiones, Información financiera-contable incorrecta o insuficiente, y Vulnerabilidad en las finanzas públicas. Con relación a la primera categoría, se detectaron acciones como el desvío de los recursos (aunque no se da mayor detalle al respecto). En la categoría de Desfase entre resultados esperados y obtenidos, se registraron aspectos como el incumplimiento de metas y objetivos de los fondos, programas y políticas públicas, así como la implementación deficiente de los programas y políticas. En la tercera categoría los riesgos detectados fueron: controles administrativos inadecuados, aplicación discrecional de la normatividad, elusión de la normatividad y omisiones. En la cuarta destacan los controles administrativos inadecuados. Por último, en la quinta categoría se indican los créditos convenidos por los estados utilizando como

---

[3] Las auditorías contabilizadas en ambos casos excluyen las realizadas a los municipios.

fondo de garantía a las participaciones, las fuentes de recursos limitadas para los fondos de estabilización, y otras obligaciones (proveedores pendientes de pago, retenciones por enterar, laudos laborales, entre otros).

Además, de acuerdo con el informe, se aplicó una encuesta para identificar la recurrencia de las categorías indicadas. Según los resultados, la Discrecionalidad en la toma de decisiones fue la más recurrente, con 57%. La siguiente fue Desfase entre resultados esperados y obtenidos, con 17%. En tercer lugar, estuvo la Información financiera contable incorrecta o insuficiente con 12%. Le siguieron la Afectación al erario con 8% y la Vulnerabilidad de las finanzas públicas con 6%.

A partir de la fiscalización realizada, la EFSL elaboró seis propuestas de modificaciones y reformas legislativas. En el caso de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado, se hicieron tres propuestas: incluir en la normatividad las buenas prácticas de éxito en materia de contrataciones públicas, incorporar un procedimiento para las adquisiciones por adjudicación directa e incluir un Comité de Obra. Las otras propuestas se hicieron sobre la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Al respecto, se recomendó crear la plataforma "compranetqroo" con características similares a la que existe en el gobierno federal.

Para el ejercicio 2018 se volvieron a realizar 141 auditorías, número que casi triplicó a las realizadas por la EFSL de Oaxaca en el mismo año. Por otro lado, la sección de riesgos tuvo un formato en cierta medida distinto al de 2017. Por ejemplo, ahora se hace referencia a cuatro tipos de riesgos: Presunto daño patrimonial; Inadecuada captación de recursos públicos; Incumplimiento de metas y objetivos de fondos, programas o políticas públicas; y Fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado. La identificación de los riesgos se basó en el análisis de los informes individuales por medio de la aplicación de 151 cuestionarios electrónicos a los equipos de auditoría. Los resultados destacaron que el Presunto daño patrimonial fue el principal riesgo identificado, con 57% de recurrencia. Le siguen las Fallas o errores en la gestión administrativa con 29%. El Incumplimiento de metas y objetivos tuvo 12% de menciones, seguido de la Inadecuada captación de recursos públicos, con 2%. Además, el cuestionario preguntó sobre las causas de tales riesgos. Al respecto, 57% expresó que la causa fue el contexto institucional; el 27% señaló al contexto institucional y decisiones individuales; y 16% indicó solo a las decisiones individuales.

En esta ocasión, la EFSL hizo doce propuestas de modificación legislativa sobre seis leyes y un reglamento. Tales modificaciones buscaron mejorar el ambiente de control, reducir la discrecionalidad y reforzar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas. Algunas de estas propuestas fueron

similares a las que se plantearon en el Informe de 2017. Entre las nuevas se encuentra la inclusión de la figura del Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo, para unificar y modernizar los sistemas catastrales. En el caso de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado, se recomendó determinar la continuidad del Consejo Técnico Consultivo, ya que no funcionaba en la práctica. También se puede mencionar la propuesta de modificación a la Ley de Planeación para el Desarrollo, para que la elaboración, validación, aprobación y publicación del Plan Municipal sea de tres meses y no de cinco.

El Informe de 2019 reportó que se hicieron 148 auditorías, de nueva cuenta, cifra superior a la de Oaxaca en el mismo año. En la clasificación de tipos de riesgos solo hubo un cambio de denominación en el primero de ellos, ahora llamado Incorrecta aplicación de recursos. En esta ocasión se aplicaron 150 cuestionarios electrónicos. Los resultados indican que la categoría de Fallas o errores en la gestión administrativa fue la más recurrente, con 83%. Le siguió la Incorrecta aplicación de recursos y la Inadecuada captación de recursos públicos, ambas con 7%. Finalmente, el Incumplimiento de metas y objetivos tuvo 3%. Sobre las causas de estos riesgos, el 49% lo atribuyó al contexto institucional; 35% al contexto institucional y decisiones individuales; y 16% a decisiones individuales.

En este Informe solo se hizo una propuesta de modificación legislativa, enfocada en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en concreto: corregir el artículo 25 para establecer que la Secretaría de Obras Públicas sea la dependencia que lleve el registro de contratistas, de acuerdo con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

En síntesis, el contenido del IRCP de las EFSL de Oaxaca y Quintana Roo muestra diferencias importantes en su trabajo de fiscalización. En la EFSL de Quintana Roo, que cuenta con la mayor cantidad de presupuesto, se reportan más auditorías, se detectan más áreas clave de riesgo y se hacen más propuestas de reforma a las leyes respectivas. En contraste, la EFSL de Oaxaca, con menos recursos, tiene una menor actividad en los resultados de la fiscalización. Incluso en los tres informes no se detallan propuestas de reforma legislativa. Lo anterior podría indicar que la cantidad del presupuesto de las EFSL sí afecta su desempeño en la revisión de las cuentas públicas.

Conclusiones

La fiscalización permite conocer si los recursos se ejercieron conforme a lo planeado en el presupuesto y las leyes respectivas. Además, es uno de los principales mecanismos que tienen los congresos locales para vigilar al poder Ejecutivo. De acuerdo con los estudios previos, las EFSL muestran variacio-

nes normativas y presupuestales. Uno de los hallazgos de este capítulo es que las diferencias persisten en el presupuesto y en el formato de los IRCP. El primer aspecto da cuenta de que la fiscalización tiene una importancia distinta en cada estado. El segundo indica que cada EFSL toma su rumbo para presentar la información de los resultados de la fiscalización. No hay un formato homogéneo o base común en la presentación.

Conforme al argumento teórico usado en esta investigación, se consideró que en contextos de gobiernos divididos el congreso tiene más incentivos para vigilar al Ejecutivo. Una forma para lograrlo es otorgando más recursos a las EFSL para que realicen sus tareas de fiscalización. En efecto, el análisis cuantitativo mostró que en escenarios de gobiernos divididos, las EFSL cuentan con un presupuesto mayor en comparación con los gobiernos unificados.

¿Qué implicaciones tiene contar con más o menos recursos? Los casos de Oaxaca y Quintana Roo sugieren que la cantidad del presupuesto impacta en el tipo de trabajo que hacen las EFSL. La EFSL de Quintana Roo es la que posee el mayor presupuesto, y la cantidad de trabajo que reportó para los años fiscales de 2017, 2018 y 2019 supera de forma importante a la que realizó la EFSL de Oaxaca. En efecto, en los tres años el número de auditorías, los riesgos detectados y las propuestas de reforma fueron mayores en Quintana Roo. En otras palabras, una EFSL con recursos suficientes tiene más capacidad para vigilar, visibilizar y exponer cómo el gobierno está ejerciendo los recursos públicos. En suma, en la fase de fiscalización, los gobiernos divididos generan una relación en la que el Legislativo fortalece a su EFSL para desempeñar una supervisión más robusta sobre el Ejecutivo.

Conclusiones

Actualmente, la pluralidad partidista es un elemento común de la vida política de los estados. Tanto en los gobiernos como en la integración de los congresos locales coexisten partidos políticos de diverso tipo. Hace 30 años este escenario era casi impensable. Ya que el gobierno dividido es una de las manifestaciones de la pluralidad, esta investigación se enfocó en determinar cómo tiene un efecto en la relación Ejecutivo-Legislativo en el marco del proceso presupuestario. A diferencia de lo que sucede en el nivel federal, en donde los estudiosos han llegado a un consenso sobre su efecto, en las investigaciones estatales sucede lo contrario. Para unos, este escenario despertó a los congresos de su letargo y les permitió activar sus facultades constitucionales. Para otros, no hay semejante cambio, al menos no de manera contundente.

La teoría sobre el gobierno dividido señala que en este contexto el congreso activará sus funciones frente al Ejecutivo, lo cual generará una relación más dinámica entre ambos poderes. Lo que nuestra investigación demostró es que el efecto del gobierno dividido no es homogéneo. En un fenómeno tan concreto como el proceso presupuestario, el impacto se presentó en las fases de aprobación y fiscalización, pero no en el caso del ejercicio. Si esto sucede en el marco de los recursos públicos, seguramente ocurrirá en otros temas más diversos como la política fiscal, el combate a la corrupción, los programas sociales, la rendición de cuentas, etcétera.

¿El gobierno dividido cambia la forma en que se toman las decisiones presupuestarias? Sí, hace que estas dejen de estar en manos de un solo actor (el gobernador) y permite la inclusión de las visiones de los diferentes partidos que integran al congreso. Lamentablemente, el cambio no se da en todas las áreas. ¿Es deseable un gobierno dividido frente a un gobierno unificado? Aunque la evidencia sugiere una respuesta afirmativa, persiste la discusión.

En el contexto mexicano, una parte de los analistas condenan la existencia de los gobiernos unificados, especialmente a nivel federal. Algo que es razonable porque en tal escenario, antes de 1997, el Legislativo estuvo subordinado a los dictados del presidente. Otros tienen dudas sobre los beneficios de los gobiernos divididos. Al añadir un actor más, el costo de las negociaciones aumenta, lo cual puede llevar a la elaboración de políticas particularistas y clientelares (Cox y McCubbins, 2001; Ugalde, 2018). Sin embargo, esta crítica supone que con los gobiernos unificados no se generan ese tipo de políticas, algo que es cuestionable. Por nuestra parte, dado el poder y los recursos que concentran los gobernadores, consideramos que los gobiernos divididos son preferibles al escenario opuesto. No son la solución a la concentración del poder, pero son un primer paso hacia la activación del sistema de pesos y contrapesos.

En seguida se destacan los hallazgos de esta investigación, algunas reflexiones y las tareas que quedan pendientes. En primer lugar, cada estado presentó particularidades en la normatividad que regula su respectivo proceso presupuestario. En efecto, hay diferencias en aspectos como las fechas de presentación y aprobación del presupuesto, las formas para superar el veto del Ejecutivo, los detalles de la reconducción presupuestal, y las fechas de entrega de la Cuenta Pública y del Informe General de Resultados. Esto muestra que la relación entre los poderes se desarrolla en diferentes marcos institucionales, lo cual podría incidir en su relación. En concreto, cierto contexto normativo puede dar más ventaja a un poder sobre otro para que sus preferencias de ingresos o gastos prevalezcan. Por ejemplo, un congreso con más tiempo para revisar y aprobar el presupuesto tendrá más capacidad de influencia que otro con menor tiempo. Lo mismo sucede con el tiempo para que las Entidades de Fiscalización Superior Local (EFSL) hagan sus labores y entreguen los resultados de la revisión de la Cuenta Pública.

Si bien la parte normativa es importante, no opera en el vacío. Interactúa con la dimensión política. Precisamente, este trabajo puso a prueba el argumento teórico sobre los gobiernos divididos. Los resultados del análisis señalan que este escenario tiene un efecto diferente en cada fase del proceso presupuestario. En la etapa de aprobación, los congresos reaccionan haciendo cambios con mayor frecuencia a la propuesta del gobernador. Ya sea en los ingresos o en los egresos, el congreso introduce sus preferencias en el plan del Ejecutivo. En ocasiones, esto puede llevar a otros escenarios: el veto del gobernador, la reconducción presupuestaria o la activación del sistema vertical de pesos y contrapesos. La revisión de algunos casos permitió conocer cuáles son las preferencias particulares de los legisladores, así como las fuentes del conflicto con el Ejecutivo. Por ejemplo, en el Estado de México, la

falta de acuerdos en el tema de la deuda pública implicó que el presupuesto no se aprobara antes de la fecha límite. En Jalisco, el gobernador ha vetado varias veces el presupuesto debido a las enmiendas del congreso.

No obstante, el gobierno dividido dejó de tener incidencia en la fase del ejercicio. Esta etapa resulta interesante debido a las importantes diferencias que existen entre el plan y la práctica de los ingresos y los egresos. Sin duda, el presupuesto es un plan que puede ser objeto de modificaciones ante escenarios no previstos, pero llama la atención que tales cambios sean tan recurrentes y con magnitudes considerables. La evidencia indica que los estados recaudan en promedio 22% más a lo estimado en las leyes de ingresos. En el caso del gasto, se presenta una cifra de 19%, lo cual indica que los sobreejercicios son una práctica común. La magnitud de estas diferencias sugiere que el papel del congreso en la etapa previa queda nulificado. Durante su ejercicio, el Ejecutivo tiene un amplio margen de maniobra para hacer cambios sobre la marcha, dejando en ocasiones un presupuesto irreconocible. Aunque la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y las respectivas leyes estatales, recientemente establecieron mecanismos para determinar el destino de los ingresos excedentes, el tamaño de los cambios sugiere que los congresos están rebasados en esta fase.

Finalmente, en la etapa de fiscalización el impacto del gobierno dividido vuelve a surgir. Aquí, los congresos, por medio de las EFSL, vigilan el manejo de los recursos por parte del poder Ejecutivo. Una de las formas para garantizar esto es otorgando a las EFSL un presupuesto de egresos suficiente. De poco sirve contar con una buena normatividad si estos órganos carecen de los recursos esenciales. En primer lugar, se mostraron las desigualdades presupuestarias entre las EFSL. En segundo lugar, se comprobó que en contextos de gobiernos divididos las EFSL tienen un mayor presupuesto que en el escenario opuesto. Adicionalmente, se indagó si lo anterior tiene un impacto en el desempeño de las EFSL. Para ello se compararon los Informes Generales de las EFSL de Quintana Roo y Oaxaca, las cuales poseen el mayor y el menor presupuesto de egresos, respectivamente. Se observó que la EFSL de Quintana Roo hizo más auditorías, detectó más áreas de riesgo y elaboró más sugerencias para hacer enmiendas a la legislación del estado. En suma, con gobiernos divididos las EFSL tienen más recursos, lo que a su vez les permite hacer una mejor labor de fiscalización.

Por supuesto, estos hallazgos llevan a más preguntas que quedan como tareas pendientes. En primer lugar, está el tema de las consecuencias de la normatividad del proceso presupuestario: ¿las diferencias en el marco normativo influyen en el tipo de relación entre los poderes? ¿Pueden favorecer a uno

de ellos? También surgen preguntas sobre las causas de las diferencias normativas. ¿Por qué en algunos estados el congreso tiene más tiempo para estudiar el presupuesto? ¿En qué momento inició esta divergencia normativa?

En segundo lugar, se mostró que con gobiernos divididos el congreso enmienda 4 de cada 10 presupuestos. ¿Qué sucede con los presupuestos que no se modifican? Es posible que la falta de enmiendas por parte de la oposición se deba a una cercanía ideológica con el partido en el gobierno. Por otro lado, si la disciplina partidista es baja, entonces el gobernador tiene más opciones para convencer o comprar el voto de la oposición. Hace algunos años se demostró que la disciplina partidista en los estados gozaba de plena salud (Gutiérrez, 2013). No obstante, después de la reforma electoral que permitió la reelección consecutiva, los niveles de disciplina han disminuido (Rendón, 2017). La tarea es indagar cómo la disciplina partidista y la distancia ideológica, junto con los gobiernos divididos, afectan la relación Ejecutivo-Legislativo.

En la fase del ejercicio del presupuesto resaltaron las diferencias entre lo que se planea y lo que se implementa. Al respecto, hay que recordar que en 2016 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y los estados hicieron lo propio o incorporaron los cambios necesarios a su normatividad. En esta legislación se indica que los ingresos excedentes de libre disposición deben destinarse a la amortización de la deuda pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, la inversión pública productiva y la creación de un fondo para compensar la caída de los ingresos de libre disposición subsecuentes. Lamentablemente, en nuestra investigación los datos analizados abarcaron el periodo 2005-2017, la mayoría de ellos antes de la publicación de estas leyes. Por lo tanto, hay que comprobar si los gobiernos en verdad están destinando sus recursos excedentes a los temas señalados.

Finalmente, se observó que las EFSL con gobiernos divididos tienen un mayor presupuesto que con gobiernos unificados. Esto sugiere que no están aisladas del juego político entre el Ejecutivo y el Legislativo. Idealmente, las EFSL deben contar con los recursos necesarios independientemente del contexto partidista. A pesar de las diversas reformas en el tema de la rendición de cuentas, parece que la autonomía presupuestaria aún no se logra del todo.

Bibliografía

Alcántara, M. y Rivas, C. (2007). Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina. *Política y Gobierno*, *14*(2), 349-390.

Armesto, M. (2015). Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina. *Latin American Research Review*, *50*(1), 160-183.

Armesto, M. y Olmeda, J. (2016). Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México. En N. Loza y I. Méndez (Coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (pp. 93-112). Ciudad de México: Flacso-México.

Armesto, M. y Olmeda, J. (2017). La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro Internacional*, *57*(1), 109-148.

Armesto, M. y Olmeda, J. (2018). Oposición legislativa y patronazgo político. Gasto en empleo público de los estados en México. *Región y Sociedad*, (71), 1-27.

Aroche, E. (2018). Rafael Moreno Valle Rosas (Puebla, PAN, 2011-2017). En A. Paxman (Ed.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente* (pp. 133-172). Ciudad de México: Grijalbo.

Beer, C. (2000). *Assessing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States* (Tesis de doctorado). The University of New Mexico, Estados Unidos.

Beer, C. (2001). Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico. *Comparative Politics*, *33*(4), 421-440.

Béjar, L. (2001). La (re)institucionalización del Poder Legislativo. *Revista Mexicana de Sociología*, *63*(3), 99-133.

Béjar, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana de Sociología*, *74*(4), 619-647.

Béjar, L. (2014). Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México? *Política y Gobierno*, *21*(2), 327-349.

Benítez, M. (2008). *The Politics of Distribution: Subnational Policy Regimes in Mexico* (Tesis de doctorado). University of California, Estados Unidos.

Benton, A. y Smith, H. (2014). *A Rational Partisan Explanation for Irrational (Sub) Sovereign Debt Behavior: Evidence From Municipal Mexico*. CIDE, Documento de trabajo número 264.

Benton, A. y Smith, H. (2017). The Impact of Parties and Elections on Municipal Debt Policy in Mexico. *Governance*, *30*(4), 621-639.

Bonvecchi, A. (2010). Tipos de Presidencialismo y Efectividad del Control Legislativo sobre el Presupuesto: Control Político y Control Técnico en Argentina, Brasil y México. *Revista Ibero-americana de Estudios Legislativos*, *1*(1), 66-80.

Budge, I. (2006). Identifying dimensions and locating parties: Methodological and conceptual problems. En R. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 422-433). Gran Bretaña: Sage.

Carpio, E. (2010). Aprobación de las finanzas públicas y cambio político en dos gobiernos sin mayoría en México (1997- 2006). En R. Espinoza y J. Weldon (Coords.), *El Congreso de la democracia* (pp. 227-251). Ciudad de México: Senado de la República-AMEP.

Carpizo, C. (2012). *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: Un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010*. Trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, Cámara de Diputados.

Casar, M. (1999). Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México. *Política y Gobierno*, *6*(1), 83-128.

Casar, M. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, *15*(2), 221-270.

Casar, M. (2009). Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública. En A. Ellis, J. Orozco y D. Zovatto (Eds.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 401-418). Ciudad de México: UNAM-IDEA.

Casar, M. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, *20*(2), 219-263.

Casar, M. (2017). La sombra de las instituciones. En H. Aguilar (Coord.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018* (pp. 23-33). Ciudad de México: Debate.

Casar, M. y Marván, I. (2002). Introducción. En M. Casar y I. Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 9-15). Ciudad de México: CIDE-Taurus.

CEEY. (2013). *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

CEFP. (2020). *Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios 2019*.

Chávez, G. (2018). *Oposición legislativa y desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales en México (2008-2016)* (Tesis de maestría). Flacso-México, Ciudad de México.

Cheibub, J. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Cheibub, J., Przeworski, A. y Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, *34*(4), 565-587.

CIDE-COMAIP. (2010). *Métrica de la Transparencia 2010*. Ciudad de México: CIDE-COMAIP.

CIDE-COMAIP. (2014). *Métrica de la Transparencia 2014*. Ciudad de México: CIDE-COMAIP.

Conapo, *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 y Conciliación Demográfica de México, 1950 -2015*. Recuperado de https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050

Cox, G. y Kernell, S. (1991). Introduction: Governing a Divided Era. En G. Cox y S. Kernell (Eds.), *The Politics of Divided Government* (pp. 1-10). Boulder: Westview Press.

Cox, G. y McCubbins, M. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard y M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 21-63). Nueva York: Cambridge University Press.

Cox, G. y Morgenstern, S. (2002). Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive President. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 446-468). Cambridge: Cambridge University Press.

CUCEA-IMCO. (2015). *Auditorías Superiores Locales en México: Evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Dávila, I. (2018, diciembre 30). Aprueba Congreso mexiquense paquete fiscal 2019 del Edomex; aumentan recursos a municipios. *Plana Mayor*. Recuperado de https://planamayor.com.mx/aprueba-congreso-mexiquense-paquete-fiscal-2019-del-edomex-aumentan-recursos-a-municipios/

Dávila, I. (2020, diciembre 19). Congreso mexiquense cierra sesiones sin aprobar paquete fiscal 2021. *La Jornada*. Recuperado de https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/19/estados/congreso-mexiquense-cierra-sesiones-sin-aprobar-paquete-fiscal-2021/

Diaz-Cayeros, A. (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.

El Informador. (2005, diciembre 31). *Presupuesto de Egresos 2006 del Estado*. Recuperado de http://hemeroteca.informador.com.mx/#

El Informador. (2006a, enero 4). FRA cierra vía a negociación. *El Informador*. Recuperado de http://hemeroteca.informador.com.mx/#

El Informador. (2006b, noviembre 1). El presupuesto 2006 divide de nuevo. *El Informador*. Recuperado de http://hemeroteca.informador.com.mx/

El Informador. (2006c, noviembre 9). Finalmente, Jalisco tiene Presupuesto de Egresos. *El Informador*. Recuperado de http://hemeroteca.informador.com.mx/

El Informador. (2010a, diciembre 15). Diputados panistas reprueban reasignaciones presupuestales. *El Informador*. Recuperado de http://hemeroteca.informador.com.mx/

El Informador. (2010b, diciembre 16). Presupuesto condenado a veto. *El Informador*. Recuperado de http://hemeroteca.informador.com.mx/

El Informador. (2016, diciembre 17). Fracciones conformes con ajuste al presupuesto. *El Informador*. Recuperado de http://hemeroteca.informador.com.mx/

El Informador. (2019, diciembre 14). Priorizan obras de transporte en 2020. *El Informador*. Recuperado de http://hemeroteca.informador.com.mx/

Elizondo, C. (2012). *Con dinero y sin dinero… Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. Ciudad de México: Debate.

Fernández, R. (2018). *De las coaliciones electorales a la integración y el respaldo del gobierno. Puebla 2010-2017 y Oaxaca 2010-2016* (Tesis de doctorado). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

Figueroa, A. (2009). *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Fiorina, M. (1996). *Divided government*. Needham Heights: Allyn y Bacon.

García, N. (2007). *Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005*. Flacso-México, Ciudad de México.

García, N. (2008). *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. Ciudad de México: INAP-El Colegio de Jalisco.

García, N. (2010). Determinantes políticos en la aprobación presupuestal en Jalisco: 1997-2007. *Acta Republicana. Política y Sociedad*, (9), 47-57.

García, N. (2011). Presupuesto y equilibrio fiscal en Jalisco: 1997-2007. *Estudios Jaliscienses*, *86*, 58-71.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Nueva York: Cambridge University Press.

Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Gonçalves, L., Kurian, M. y Ardakanian, R. (2015). *Intergovernmental Fiscal Relations*. Nueva York: Springer.

González, C. (2021, enero 22). Congreso del Edomex avala paquete fiscal 2021 y deuda de 8 mil mdp. *El Universal*. Recuperado de https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/congreso-del-edomex-avala-paquete-fiscal-2021-y-deuda-de-8-mil-mdp

Guerra, A. (2011). *Electoral Competition and Democratic Governance: Subnational Legislative Performance in Mexico* (Tesis de doctorado). Georgetown University, Estados Unidos.

Guerrero, E. y Ramírez, L. (2006). La transparencia en México en el ámbito subnacional: Una evaluación comparada de las leyes estatales. En S. López (Coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario* (pp. 81-125). Ciudad de México: UNAM-IFAI.

Gutiérrez, A. (2015). La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las entidades de fiscalización superior (EFS) locales. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, *4*(2), 141-166.

Gutiérrez, P. (2013). *El poder de los gobernadores en México 2001-2012: Límites institucionales y políticos a nivel subnacional* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Hidalgo, C. (2020, diciembre 16). Presupuesto del Edomex para 2021 quedará en 294 mil 483.2 millones de pesos. *Milenio*. Recuperado de https://www.milenio.com/politica/edomex-294-mil-483-2-millones-pesos-presupuesto-2021

Hidalgo, C. (2021a, enero 18). Paquete Fiscal 2021 del Edomex sigue sin salir; quedan 14 días para dictaminar. *Milenio*. Recuperado de https://www.milenio.com/politica/paquete-fiscal-2021-edomex-salir-quedan-14-di

Hidalgo, C. (2021b, enero 22). Legislativo mexiquense aprueba Paquete Fiscal 2021 con 8 mil 637 mdp de deuda. *Milenio*. Recuperado de https://www.milenio.com/politica/legislativo-mexiquense-aprueba-paquete-fiscal-2021

Ibarra, J. (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, *22*(1), 3-44.

Ibarra, J. y Santos, C. (2018). Candidatos de coaliciones políticas e indicadores del peso de la deuda de los estados mexicanos. En A. Mendoza (Coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano* (pp. 163-198). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

IMCO. (2010). *La caja negra del gasto público* (Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.). México. Recuperado de http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/Lacajanegradelgastopublico.pdf

IMCO. (2017). *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017*. Recuperado de https://imco.org.mx/temas/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2017/

IMCO. (2018). *Índice de información del ejercicio del gasto*. IMCO. Recuperado de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/DOCUMENTO_AN%C3%81LISIS_IIEG2018_FINAL_8Oct18.pdf

INOGDAI. (2014). *Resultados 2014*. Recuperado de https://inogdai.org/#!/mapa?indice=2014&estado=nacional

INOGDAI. (2016). *Resultados 2016*. Recuperado de https://inogdai.org/#!/mapa?indice=2016&estado=nacional

Jiménez, R. (2020, diciembre 19). Se atora presupuesto 2021 en Edomex. *El Universal*. Recuperado de https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/se-atora-presupuesto-2021-en-edomex

Keman, H. (2006). Parties and Government: Features of Governing in Representative Democracies. En R. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of Political Parties*. Londres: Sage.

Kernell, S. (1991). Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance. En G. Cox y S. Kernell (Eds.), *The Politics of Divided Government* (pp. 87-112). Boulder: Westview Press.

Kinto, M. (2014). *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective" Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, *12*(1), 3-27.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Planeta.

Linz, J. (1998). Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implican? En J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *La crisis del presidencialismo. El caso de América Latina* (pp. 25-143). Madrid: Alianza.

López, Á. (2007). Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México. En R. Espinoza y J. Weldon (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo* (pp. 473-506). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

López, Á. (2012). Comparando el mapa espacial de las legislaturas estatales de México. *Cadernos da Escola do Legislativo*, *13*(21), 11-56.

López, S. (2008). La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales? En P. Salazar (Coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: Razones, significados y consecuencias* (pp. 235-260). Ciudad de México: UNAM-IFAI.

López, S. y Arellano, D. (2008). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Ciudad de México: CIDE-IFAI-UNAM.

López, S. y Marván, M. (2007). *La transparencia en la República: Un recuento de buenas prácticas*. Ciudad de México: CIDE-IFAI.

Lujambio, A. (1996). Estudio introductorio. En A. Lujambio (Ed.), *Gobiernos divididos en la federación mexicana* (pp. 9-31). Ciudad de México: UAM-IFE.

Lujambio, A. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997. En M. Casar y I. Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 319-348). Ciudad de México: CIDE-Taurus.

Mair, P. y Mudde, C. (1998). The Party Family and its Study. *Annual Review of Political Science*, *1*, 211-229.

Márquez, D. (2009). La función de fiscalización: Avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009. En J. Ackerman y C. Astudillo (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* (pp. 161-205). Ciudad de México: UNAM.

Mayhew, D. (2005). *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-2002*. New Haven: Yale University Press.

McDonald, M. D., Mendes, S. M. y Kim, M. (2007). Cross-temporal and cross-national comparisons of party left-right positions. *Electoral Studies*, *26*(1), 62-75. doi: 10.1016/j.electstud.2006.04.005

Melián, J. (2006). Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público. *Auditoría Pública*, (39), 33-40.

Méndez, I. (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). *Política y Gobierno*, *19*(2), 147-198.

Merino, M. (2005). *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*. Ciudad de México: CIDE.

Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En J. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (pp. 240-262). Ciudad de México: Siglo XXI.

México Evalúa. (2014). *Descifrando la Caja Negra*. Ciudad de México: México Evalúa.

México Evalúa. (2018). *Arquitectura del Ramo 23*. Ciudad de México: México Evalúa.

Montemayor, O. (2003). Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999. *Ensayos*, *11*(1), 35-88.

Mustapic, A. y Bieda, T. (2018). Los límites procedimentales de la función de control: El caso argentino. En R. Velázquez (Coord.), *Supervisión legislativa en América Latina* (pp. 207-242). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Nacif, B. (2004). Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, *11*(1), 9-41.

Nacif, B. (2005). *Para entender. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Nostra Ediciones.

Nacif, B. (2010). El fin de la presidencia dominante: La confección de las leyes en un gobierno dividido. En J. Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México*: *Vol. XIII* (pp. 45-83). Ciudad de México: El Colegio de México.

Negretto, G. (2001). El constitucionalismo puesto a prueba: Decretos legislativos y emergencia económica en América Latina. *Isonomía*, (14), 79-106.

Núñez, L. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio*. Ciudad de México: Aguilar.

OCDE. (2016). *Mexico's National Auditing System. Strengthening Accountable Governance*. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Mexico_-national_auditing_system.pdf

Patrón, F. (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. Ciudad de México: Fontamara-Universidad de Guanajuato.

Patrón, F. y Pérez, R. (2012). Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los Congresos estatales en México a través de la producción legislativa. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, *5*(9), 7-38.

Paxman, A. (2018). Introducción. En A. Paxman (Ed.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. Ciudad de México: Grijalbo.

PEFA. (2016). *Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas*. Recuperado de https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_Spanish.pdf

Pérez, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo–Legislativo. *Andamios*, *5*(10), 253-278.

Puente, K. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. Ciudad de México: UNAM.

Ramírez, R. y Erquizio, A. (2012). Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009. *Paradigma económico*, *4*(2), 5-27.

Rendón, I. (2017). *Los efectos de la reelección consecutiva en el comportamiento legislativo. Los congresos locales en México* (Tesis de doctorado). Flacso-México, Ciudad de México.

Reynoso, D. (2010). Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006). *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 113-139.

Ríos, A. y Cejudo, G. (2010). La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. En M. Merino, S. López y G. Cejudo (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 115-203). Ciudad de México: CIDE-UNAM.

Ríos, A. y Pardinas, J. (2008). *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*. Ciudad de México: CIDE.

Rocha, C. y Samperio, L. (2003). Análisis comparativo del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito estatal. En *III Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas* (pp. 11-41). Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Romero, J. (2018). En el país de los cacicazgos institucionales. En A. Paxman (Coord.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente* (pp. 453-465). Ciudad de México: Grijalbo.

Rubin, I. (2020). *The Politics of Public Budgeting*. Thousand Oaks: CQ Press.

Saiegh, S. (2011). *Ruling by Statute. How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Nueva York: Cambridge University Press.

Samuels, D. y Shugart, M. (2010). *Presidents, Parties, and Prime Ministers*. Nueva York: Cambridge University Press.

Sánchez, J. (2017a). *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.

Sánchez, J. (2017b). Variables partidistas y deuda pública subnacional en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *26*(2), 127-146.

Sánchez, J. (2020). *El plan y la práctica: Un análisis del gasto del Ramo 33 y del gasto estatal en México*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Scartascini, C. y Stein, E. (2010). Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario. En M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (Eds.), *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina* (pp. 1-16). Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schmidt, M. (2010). Parties. En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 211-226). Oxford: Oxford University Press.

Serna, J. (2004). El veto presidencial. En *El veto presidencial al presupuesto de egresos* (pp. 125-135). Ciudad de México: Centro de Producción Editorial.

Serrano, J. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* Ciudad de México: INAP-Cámara de Diputados.

Shugart, M. y Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En S. Haggard y M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 64-102). Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, M. y Mainwaring, S. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos para el debate. En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 19-64). Buenos Aires: Paidós.

Siavelis, P. (2018). Más allá de lo formal, el castigo y las sanciones: Supervisión legislativa en Chile. En R. Velázquez (Coord.), *Supervisión legislativa en América Latina* (pp. 106-158). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Sleman, F. (2014). *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): La influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Sleman, F. y López, A. (2013). Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México. *Gestión y estrategia*, (43), 81-93.

Solares, M. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*. Ciudad de México: UNAM.

Solt, F. (2003). *Explaining the Quality of New Democracies: Actors, Institutions, and Socioeconomic Structure in Mexico States* (Tesis de doctorado). University of North Carolina, Estados Unidos.

Solt, F. (2004). Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States. *Latin American Research Review*, *39*(1), 155-167.

Sour, L. (2006). *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*. Ciudad de México: CIDE. Cuadernos de trabajo 180.

Sundquist, J. L. (1988). Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States. *Political Science Quarterly*, *103*(4), 613-635.

Tommasi, D. (2013). The Coverage and Classification of the Budget. En R. Allen, R. Hemming y B. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (pp. 164-192). Nueva York: Palgrave Macmillan.

Ugalde, C. (2018). *La negociación política del presupuesto, 1997-2018*. Ciudad de México.

Vasallo, F. y Wilcox, C. (2006). Party as a carrier of ideas. En R. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 413-421). Gran Bretaña: Sage.

Velázquez, C. (2006). Determinantes del gasto estatal en México. *Gestión y Política Pública*, *15*(1), 83-109.

Villanueva, E. (2005). El derecho de acceso a la información pública estatal: Una aproximación al estado de la cuestión en México. En H. Concha, S. López y L. Tacher (Coords.), *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información* (pp. 79-94). Ciudad de México: UNAM.

Weldon, J. (2002a). Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México: 1917-1937. En M. Casar y I. Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (pp. 265-292). Ciudad de México: CIDE-Taurus.

Weldon, J. (2002b). Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 175-211). Buenos Aires: Paidós.

Weldon, J. (2002c). The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 377-410). Nueva York: Cambridge University Press.

Zechmeister, E. (2006). Qué es la izquierda y quién está a la derecha en la política mexicana. Un enfoque con el método Q al estudio de las etiquetas ideológicas. *Política y Gobierno*, *13*(1), 51-98.

Legislación y documentos consultados

Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Aguascalientes

Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Baja California

Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Baja California.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California y sus Municipios.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Baja California Sur

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur.

Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California Sur.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Campeche

Constitución Política del Estado de Campeche.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Campeche.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Coahuila

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Colima

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Chiapas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Chiapas.

Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Chihuahua

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua.

Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Durango

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Guanajuato

Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Hidalgo

Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Jalisco

Constitución Política del Estado de Jalisco.

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

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Decretos del Congreso del Estado.

Estado de México

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Diario de Debates.

Gaceta de Gobierno.

Michoacán

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Morelos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Morelos.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Nayarit

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Nuevo León

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Oaxaca

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca [abrogada].

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública Estatal 2017.

Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública Estatal 2018.

Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública Estatal 2019.

Puebla

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla.

Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Querétaro

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Quintana Roo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo [abrogada].

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Dictámenes del Congreso del Estado de Quintana Roo.

Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2017.

Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2018.

Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2019.

San Luis Potosí

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de San Luis Potosí.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Sinaloa

Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Sonora

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Tabasco

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Tamaulipas

Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Tlaxcala

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Veracruz

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Yucatán

Constitución Política del Estado de Yucatán.

Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Zacatecas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Zacatecas.

Iniciativas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Cuentas Públicas.

Anexos

Anexo 1. Porcentaje de escaños del partido del gobernador (criterio simple [C1 y compuesto [C2]) y número efectivo de partidos (NEP) en el Congreso

Aguascalientes				**Baja California**				**Baja California Sur**			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
LIII 1986-89	75	75	1.7	XII 1985-89	74	74	1.8	V 1987-90	80	80	1.5
LIV 1989-92	75	75	1.7	XIII 1989-92	47	47	3	VI 1990-93	83	83	1.4
LV 1992-95	80	80	1.5	XIV 1992-95	42	42	2.8	VII 1993-96	53	53	2
LVI 1995-98	41	41	2.5	XV 1995-98	52	52	2.1	VIII 1996-99	55	55	2.5
LVII 1998-2001	59	59	2	XVI 1998-01	44	44	2.5	IX 1999-02	57	57	2.4
LVIII 2001-04	37	37	2.9	XVII 2001-04	48	52	2.5	X 2002-05	52	52	2.7
LIX 2004-07	67	67	2.1	XVIII 2004-07	48	52	2.7	XI 2005-08	76	76	1.7
LX 2007-10	33	33	2.6	XIX 2007-10	48	60	2.9	XII 2008-11	67	67	2.1
LXI 2010-13	52	74	3.1	XX 2010-13	21	29	2.9	XIII 2011-15	33	43	4.2
LXII 2013-16	44	59	3.5	XXI 2013-16	28	32	5.2	XIV 2015-18	33	71	3.5
LXIII 2016-18	48	48	3.3	XXII 2016-19	52	56	3.1	XV 2018-21	5	10	3.3
LXIV 2018-21	48	48	3.4	XXIII 2019-22	52	68	3.3				
Campeche				**Coahuila**				**Colima**			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
LII 1986-89	88	88	1.3	LI 1988-91	63	63	2.3	XLIX 1988-91	71	71	1.9
LIII 1989-92	82	82	1.5	LII 1991-94	71	71	1.9	L 1991-94	70	70	1.9
LIV 1992-94	80	80	1.5	LIII 1994-96	63	63	2.3	LI 1994-97	60	60	2.3
LV 1994-97	73	73	1.8	LIV 1996-99	50	50	2.8	LII 1997-00	50	50	2.5
LVI 1997-00	54	54	2.4	LV 2000-02	59	59	2.5	LIII 2000-03	52	52	2.6
LVII 2000-03	54	54	2.4	LVI 2003-05	57	57	2.5	LIV 2003-06	56	56	2.4
LVIII 2003-06	51	51	2.4	LVII 2006-08	57	57	2.5	LV 2006-09	48	48	2.3
LIX 2006-09	46	46	2.8	LVIII 2009-11	65	65	2.1	LVI 2009-12	56	56	2.4
LX 2009-12	49	57	2.5	LIX 2012-14	68	88	2.1	LVII 2012-15	40	52	3.5
LXI 2012-15	57	63	2.5	LX 2015-17	64	80	2.3	LVIII 2015-18	32	44	2.6
LXII 2015-18	43	43	3.5	LXI 2018-20	40	40	3.2	LIX 2018-21	12	36	6
LXIII 2018-21	34	34	3.9								
Chiapas				**Chihuahua**				**Durango**			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
LVII 1988-91	75	75	1.7	LV 1986-89	88	88	1.3	LVII 1986-89	80	80	1.5
LVIII 1991-95	86	86	1.3	LVI 1989-92	79	79	1.6	LVIII 1989-92	64	64	2.2
LIX 1995-98	63	63	2.3	LVII 1992-95	54	54	2.3	LIX 1992-95	52	52	2.6
LX 1998-01	65	65	2.2	LVIII 1995-98	29	29	2.1	LX 1995-98	52	52	2.7
LXI 2001-04	18	38	2.4	LIX 1998-01	55	55	2.3	LXI 1998-01	56	56	2.6
LXII 2004-07	25	55	3.5	LX 2001-04	55	55	2.4	LXII 2001-04	54	54	2.6
LXIII 2007-10	25	35	4.4	LXI 2004-07	54	62	2.5	LXIII 2004-07	60	60	2.3
LXIV 2010-12	20	30	5	LXII 2007-10	41	46	2.8	LXIV 2007-10	57	57	2.5
LXV 2012-15	39	71	3.7	LXIII 2010-13	64	80	2.3	LXV 2010-13	57	57	2.7
LXVI 2015-18	40	65	4	LXIV 2013-16	51	68	3.1	LXVI 2013-16	57	57	2.8
LXVII 2018-21	30	53	5.9	LXV 2016-18	50	50	3.4	LXVII 2016-18	32	40	2.9
				LXVI 2018-21	32	32	4.9	LXVIII 2018-21	20	20	3.7

Guanajuato				Guerrero				Hidalgo			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
LIV 1988-91	66	66	2.1	LII 1987-90	77	77	1.6	LIII 1987-90	75	75	1.7
LV 1991-94	20	20	2	LIII 19990-93	69	69	2	LIV 1990-93	75	75	1.7
LVI 1994-97	18	18	1.7	LIV 1993-96	70	70	1.9	LV 1993-96	71	71	1.9
LVII 1997-00	44	44	3	LV 1996-99	65	65	2	LVI 1996-99	67	67	2
LVIII 2000-03	66	66	2	LVI 1999-02	65	65	1.9	LVII 1999-02	62	62	2.2
LIX 2003-06	53	53	2.8	LVII 2002-05	43	46	3	LVIII 2002-05	62	62	2.2
LX 2006-09	64	64	2.2	LVIII 2005-08	48	48	3.1	LIX 2005-08	62	79	2.3
LXI 2009-12	58	58	2.5	LIX 2008-12	39	39	3.1	LX 2008-11	57	60	2.6
LXII 2012-15	50	53	3	LX 2012-15	43	48	3.5	LXI 2011-13	47	70	3.5
LXIII 2015-18	53	56	3	LXI 2015-18	43	54	3.3	LXII 2013-16	57	83	2.7
LXIV 2018-21	53	61	3.2	LXII 2018-21	22	26	3.2	LXIII 2016-18	33	57	4.8
								LXIV 2018-21	17	20	2.7
Jalisco				**Estado de México**				**Michoacán**			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
LI 1986-89	77	77	1.6	L 1987-90	76	76	1.7	LXIV 1986-89	75	75	1.7
LII 1989-92	71	71	1.8	LI 1990-93	60	60	2.5	LXV 1989-92	48	48	3
LIII 1992-95	71	71	1.8	LII 1993-96	61	61	2.4	LXVI 1992-95	65	65	1.9
LIV 1995-98	65	65	1.9	LIII 1996-00	40	40	3.3	LXVII 1995-98	53	53	2.5
LV 1998-01	50	50	2.3	LIV 2000-03	33	33	3.2	LXVIII 1998-01	60	60	2.3
LVI 2001-04	53	53	2.3	LV 2003-06	32	32	3.8	LXIX 2002-05	43	45	2.6
LVII 2004-07	43	43	2.4	LVI 2006-09	28	37	4.3	LXX 2005-08	43	48	2.9
LVIII 2007-10	50	50	2.6	LVII 2009-12	52	56	3.1	LXXI 2008-12	35	40	3.6
LIX 2010-12	44	44	2.7	LVIII 2012-15	52	64	3.1	LXXII 2012-15	43	45	3.2
LX 2012-15	44	46	3	LIX 2015-18	44	49	3.9	LXXIII 2015-18	28	33	3.6
LXI 2015-18	33	41	3.8	LX 2018-21	16	19	3.2	LXXIV 2018-21	18	28	5
LXII 2018-21	47	47	3.3								
Morelos				**Nayarit**				**Nuevo León**			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
XLIV 1988-91	80	80	1.5	XXII 1987-90	70	70	1.9	LXV 1988-91	65	65	1.8
XLV 1991-94	67	67	2.1	XXIII 1990-93	72	72	1.8	LXVI 1991-94	65	65	1.9
XLVI 1994-97	75	75	1.7	XXIV 1993-96	73	73	1.8	LXVII 1994-97	52	52	2.3
XLVII 1997-00	43	43	2.8	XXV 1996-99	67	67	2	LXVIII 1997-00	55	55	2.4
XLVIII 2000-03	50	50	2.4	XXVI 1999-02	30	63	3.6	LXIX 2000-03	55	55	2.2
XLIX 2003-06	30	30	4.1	XXVII 2002-05	23	30	2.4	LXX 2003-06	55	62	2.6
L 2006-09	40	40	3.8	XXVIII 2005-08	60	60	2.4	LXXI 2006-09	36	36	2.5
LI 2009-12	20	20	3.2	XXIX 2008-11	50	50	3.3	LXXII 2009-12	45	45	2.7
LII 2012-15	30	37	5.6	XXX 2011.14	53	63	2.6	LXXIII 2012-15	36	36	2.7
LIII 2015-18	27	33	6.3	XXXI 2014-17	50	57	3.1	LXXIV 2015-18	5	5	3
LIV 2018-21	30	60	5.9	XXXII 2017-21	20	30	4.8	LXXV 2018-21	0	0	4.4

Oaxaca				Puebla				Querétaro			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
LIII 1986-89	75	75	1.7	L 1987-1990	76	76	1.7	XLIX 1988-91	70	70	1.9
LIV 1989-92	75	75	1.7	LI 1990-93	76	76	1.7	L 1991-94	71	71	1.9
LV 1992-95	68	68	2	LII 1993-1996	76	76	1.7	LI 1994-97	60	60	2.2
LVI 1995-98	61	61	2.3	LIII 1996-99	56	56	2.2	LII 1997-00	44	44	2.8
LVII 1998-01	61	61	2.1	LIV 1999-02	67	67	2	LIII 2000-03	48	48	2.9
LVIII 2001-04	60	60	2.4	LV 2002-05	61	61	2.3	LIV 2003-06	48	48	2.7
LIX 2004-07	55	60	2.7	LVI 2005-07	63	63	2.2	LV 2006-09	64	64	2.2
LX 2007-10	60	62	2.6	LVII 2008-11	63	63	2.3	LVI 2009-12	36	48	3.2
LXI 2010-13	26	52	3.7	LVIII 2011-14	33	53	3.8	LVII 2012-15	36	48	3.2
LXII 2013-16	24	48	3.7	LIX 2014-18	32	46	5.7	LVIII 2015-18	52	52	2.6
LXIII 2016-18	38	40	3.9	LX 2018-21	34	49	5.5	LIX 2018-21	48	48	3.1
LXIV 2018-21	14	19	2.4								
Quintana Roo				**San Luis Potosí**				**Sinaloa**			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
V 1987-90	73	73	1.8	LII 1987-90	75	75	1.6	LII 1986-89	79	79	1.5
VI 1990-93	72	72	1.8	LIII 1990-93	75	75	1.7	LIII 1989-92	69	69	1.9
VII 1993-96	72	72	1.8	LIV 1993-97	70	70	1.9	LIV 1992-95	62	62	2
VIII 1996-99	56	56	2.3	LV 1997-00	50	50	2.4	LV 1995-98	58	58	2.3
IX 1999-02	60	60	2.1	LVI 2000-03	52	52	2.3	LVI 1998-01	60	60	2.2
X 2002-05	56	56	2.8	LVII 2003-06	41	41	2.7	LVII 2001-04	53	53	2.6
XI 2005-08	32	32	4	LVIII 2006-09	58	58	2.6	LVIII 2004-07	53	53	2.4
XII 2008-11	56	68	2.6	LVIX 2009-12	33	37	3.6	LIX 2007-10	60	60	2.1
XIII 2011-13	46	62	3.6	LX 2012-15	33	52	4.8	LX 2010-13	30	38	3.1
XIV 2013-16	62	76	2.4	LXI 2015-18	30	44	5.2	LXI 2013-16	25	33	2.7
XV 2016-19	22	30	5.3	LXII 2018-21	15	26	6.8	LXII 2016-18	53	60	3
XVI 2019-22	16	24	5.1					LXIII 2018-21	20	20	2.6
Sonora				**Tabasco**				**Tamaulipas**			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
LII 1988-91	67	67	2	LII 1986-88	89	89	1.2	LIII 1987-89	75	75	1.7
LIII 1991-94	67	67	2.1	LIII 1989-91	81	81	1.5	LIV 1990-92	77	77	1.6
LIV 1994-97	64	64	2.2	LIV 1992-94	69	69	1.9	LV 1993-95	77	77	1.6
LV 1997-00	42	42	2.9	LV 1995-97	74	74	1.7	LVI 1996-98	63	63	2.2
LVI 2000-03	48	48	2.5	LVI 1998-00	61	61	2	LVII 1999-01	57	57	2.4
LVII 2003-06	55	55	2.2	LVII 2001-03	52	52	2.4	LVIII 2002-04	59	59	2.4
LVIII 2006-09	42	42	2.8	LVIII 2004-06	37	37	2.4	LIX 2005-07	59	59	2.3
LIX 2009-12	42	42	3.1	LIX 2007-2009	54	54	2.1	LX 2008-10	59	59	2.4
LX 2012-15	42	42	2.7	LX 2010-12	54	54	2.5	LXI 2011-13	61	78	2.4
LXI 2015-18	45	52	2.7	LXI 2013-15	57	66	2.6	LXII 2013-16	56	62	2.6
LXII 2018-21	15	24	4.8	LXII 2016-18	51	57	3.1	LXIII 2016-19	56	56	2.5
				LXIII 2018-21	60	60	2.4	LXIV 2019-21	61	61	2.2

Tlaxcala				Veracruz				Yucatán			
Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP	Legislatura	C1	C2	NEP
LII 1986-1989	73	73	1.8	LIV 1986-89	74	74	1.8	LI 1988-90	75	75	1.7
LIII 1989-92	73	73	1.8	LV 1989-92	70	70	2	LII 1991-93	72	72	1.8
LIV 1992-95	73	73	1.7	LVI 1992-95	70	70	1.9	LIII 1994-95	72	72	1.7
LV 1995-98	59	59	2.5	LVII 1995-98	70	70	1.9	LIV 1995-98	52	52	2
LVI 1999-01	25	38	2.8	LVIII 1998-00	60	60	2.4	LV 1998-01	60	60	2.1
LVII 2002-04	34	44	3.1	LIX 2000-04	60	60	2.3	LVI 2001-04	40	44	2.1
LVIII 2005-08	19	34	4.1	LX 2004-07	47	47	2.3	LVII 2004-2007	52	60	2.3
LIX 2008-11	44	50	2.7	LXI 2007-10	60	60	2.4	LVIII 2007-10	52	52	2.5
LX 2011-13	31	34	4.9	LXII 2010-13	58	58	2.4	LIX 2010-12	60	60	2.3
LXI 2013-16	28	38	5.8	LXIII 2013-16	52	64	3.1	LX 2012-2015	60	64	2.2
LXII 2016-18	24	48	6.7	LXIV 2016-18	44	52	3.6	LXI 2015-18	52	56	2.6
LXIII 2018-21	4	12	4.1	LXV 2018-21	56	60	2.6	LXII 2018-21	24	32	3.9

Zacatecas			
Legislatura	C1	C2	NEP
LII 1986-89	76	76	1.6
LIII 1989-92	71	71	1.9
LIV 1992-95	75	75	1.7
LV 1995-98	67	67	2
LVI 1998-01	33	40	3.2
LVII 2001-04	43	50	3.1
LVIII 2004-07	50	50	2.6
LIX 2007-10	33	33	4.4
LX 2010-13	20	33	6.3
LXI 2013-16	47	53	3.6
LXII 2016-18	40	53	4.4
LXIII 2018-21	20	33	5.7

Fuente: cálculos propios con base en información de los congresos locales (solicitudes de acceso a la información y página web oficial) y de Guerra (2011).

Anexo 2. Diferencia absoluta entre las iniciativas y las leyes de ingresos publicadas, 2010-2020. Millones de pesos de 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aguascalientes	79.9	0.0	27.9	168.1	0.0	56.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California	.	.	.	1,054.2	8.2	0.0	0.0	131.1	0.0	1,294.6	.
Baja California Sur	0.0	7.3	0.0	0.0	0.0	2,070.7	0.0	0.0	27.8	194.7	0.0
Campeche	0.0	0.0	43.3	0.0	0.0	0.0	12.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Coahuila	0.0	0.0	368.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,043.9	0.0
Colima	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chiapas	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chihuahua	3273.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Durango	.	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0
Guanajuato	0.0	0.0	0.0	68.7	0.0	.	0.0	0.0	.	0.0	0.0
Guerrero	.	.	.	1,635.8	0.0	0.0	1,017.8	248.8	862.1	0.0	0.0
Hidalgo	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1,221.0	40.5
Jalisco	3,957.9	0.0	0.0	3,098.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,171.1	612.9
Estado de México	44.7	0.0	0.0	0.0	1,123.2	0.0	0.0	0.0	306.7	3,066.8	1,788.6
Michoacán	.	.	.	.	.	.	0.0	1,884.4	0.0	.	3,693.1
Morelos	.	.	.	.	342.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	.
Nayarit	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	.	521.6	433.2
Nuevo León	0.0	126.0	358.1	1,401.0	412.5	0.0	0.0	.	332.4	1,270.2	0.0
Oaxaca	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	837.8	680.4
Puebla	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1982.3	0.0
Querétaro	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Quintana Roo	4,089.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,029.0	0.0
San Luis Potosí	.	.	.	.	39.9	960.4	0.0	0.0	0.0	1,640.7	751.8
Sinaloa	.	.	.	.	.	0.0	0.0	132.8	79.0	0.0	112.5
Sonora	816.1	549.5	286.8	0.0	0.0	191.8	0.0	0.0	0.0	26.8	118.0
Tabasco	.	.	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0
Tamaulipas	0.0	0.0	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
Tlaxcala	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	0.0
Veracruz	537.9	5,830.2	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	528.1
Yucatán	0.0	0.0	0.0	.	0.0	0.0	0.0	22.8	519.7	3.5	93.4
Zacatecas	.	.	.	.	0.0	0.0	1,669.3	0.0	0.0	2,692.4	60.0

Fuente: elaboración propia con datos de las iniciativas de ingresos y las leyes de ingresos.

Anexo 3. Diferencia absoluta entre las iniciativas y los presupuestos de egresos publicados, 2010-2020. Millones de pesos de 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aguascalientes	79.9	0.0	27.9	168.1	0.0	56.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	131.1	140.0	1,294.5	2.0
Baja California Sur	.	.	.	.	0.0	2070.6	0.0	0.0	27.8	0.0	0.0
Campeche	0.0	0.0	43.3	0.0	0.0	0.0	12.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Coahuila	1.5	0.0	368.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,043.9	0.0
Colima	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chiapas	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chihuahua	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Durango	958.7	0.0	0.0	0.0	0.0	5,017.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guanajuato	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guerrero	.	.	.	1,635.8	802.7	615.0	1,017.8	248.6	862.0	2,688.8	0.0
Hidalgo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.2	1,221.1	40.5
Jalisco	3,957.9	8.6	2,577.2	3,098.8	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2,171.1	612.9
Estado de México	44.7	0.0	0.0	0.0	1,123.3	0.0	0.0	0.0	306.7	3,066.8	1,788.6
Michoacán	.	.	.	.	.	.	.	.	28.4	0.0	0.0
Morelos	.	.	.	245.9	342.3	0.0	0.0	0.0	0.0	.	.
Nayarit	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	.	521.6	433.2
Nuevo León	0.0	126.1	358.1	1,249.9	411.8	0.0	8,505.9	784.9	332.4	1,270.2	0.0
Oaxaca	.	.	.	.	.	.	0.1	0.0	0.0	837.8	0.0
Puebla	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1982.3	0.0
Querétaro	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Quintana Roo	4,089.9	0.0	0.0	0.0	0.0	.	0.0	0.0	0.0	1,029.0	0.0
San Luis Potosí	.	.	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	1,640.7	74.6
Sinaloa	.	.	.	.	.	0.0	0.0	132.8	79.0	0.0	112.5
Sonora	.	.	.	.	.	191.8	2,430.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Tabasco	0.0	0.0	1,049.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tamaulipas	.	.	.	.	.	.	.	.	0.0	0.2	0.0
Tlaxcala	.	.	.	.	.	.	.	.	.	0.0	.
Veracruz	537.9	0.0	.	.	.	.	0.0	0.0	0.0	0.0	528.1
Yucatán	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	519.7	3.5	93.4
Zacatecas	.	.	.	.	0.0	0.0	1,669.3	3.4	0.0	2,692.4	60.0

Fuente: elaboración propia con datos de las iniciativas del presupuesto de egresos y el presupuesto de egresos publicado.

Anexo 4. Porcentaje de Ingresos Excedentes, 2005-2017

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aguascalientes	.	.	.	24.7	20.9	15.2	31.4	.	.	39.6	32.4	35.1	33.7
Baja California	.	.	.	.	-15.2	.	-8.5	-5.7	-4.7	-5.9	11.8	-15.5	7.4
Baja California Sur	.	34.5	45.9	32.6	31.9	18.6	27.0	20.4	41.3	33.2	25.5	45.7	28.4
Campeche	.	48.7	44.0	47.1	12.3	18.7	21.6	29.0	24.2	22.9	23.4	9.3	18.6
Coahuila	12.4	16.4	18.5	28.0	35.0	69.1	110.2	8.2	9.8	10.9	7.2	6.2	20.2
Colima	20.8	14.0	.	41.9	22.5	28.9	60.3	48.7	46.0	28.3	31.7	21.0	6.5
Chiapas	22.8	16.3	25.4	23.2	15.9	3.6	20.3	12.7	18.3	27.4	9.2	10.9	21.3
Chihuahua	18.3	16.1	11.5	15.8	12.1	8.9	7.3	13.9	33.7	17.5	14.8	-1.7	4.7
Durango	.	.	20.4	18.7	35.8	12.9	21.0	21.8	29.2	11.0	15.8	5.8	33.9
Guanajuato	22.5	17.6	14.5	47.0	27.6	21.1	23.3	20.0	39.3	20.9	21.2	20.5	17.8
Guerrero	.	9.7	12.1	20.8	16.9	17.8	15.5	24.4	23.2	37.2	27.6	25.5	28.5
Hidalgo	14.3	19.4	22.1	26.9	29.9	26.2	.	36.0	45.3	39.1	44.5	35.0	23.5
Jalisco	12.1	17.6	9.0	15.0	14.2	19.6	17.1	10.5	15.6	7.8	10.4	14.0	9.7
Estado de México	.	13.5	10.8	29.2	22.8	28.1	24.4	21.1	25.9	32.5	16.1	24.6	11.8
Michoacán	10.0	21.6	.	19.0	14.2	17.4	20.6	.	2.3	7.1	8.5	16.0	16.2
Morelos	.	.	14.8	22.7	.	33.0	.	18.1	15.2	34.6	41.4	48.2	51.7
Nayarit	18.6	21.2	22.7	18.8	21.7	27.2	21.5	8.4	22.4	45.1	19.6	13.1	13.6
Nuevo León	12.4	20.9	16.7	23.6	24.8	27.3	26.2	33.8	78.6	27.8	14.8	22.2	36.6
Oaxaca	.	26.0	41.8	34.8	44.9	33.1	33.0	23.9	25.1	29.2	22.8	16.6	25.0
Puebla	.	.	26.7	20.4	-2.8	11.6	15.4	19.8	30.6	31.6	25.0	25.8	19.4
Querétaro	.	.	25.2	27.8	22.7	18.6	20.4	13.3	17.6	19.0	15.9	17.4	13.2
Quintana Roo	26.4	.	27.7	61.9	55.6	37.5	92.2	25.8	27.9	39.7	-17.1	16.2	7.4
San Luis Potosí	.	20.3	16.3	13.1	2.9	9.1	12.9	13.6	12.1	10.9	14.1	16.1	18.5
Sinaloa	18.2	28.9	20.7	23.5	12.3	8.3	7.1	5.9	11.6	16.6	10.6	11.0	11.5
Sonora	.	.	.	-14.1	19.7	18.9	33.0	18.3	21.3	30.1	18.3	17.0	17.5
Tabasco	.	.	41.5	35.9	22.8	18.9	21.8	30.4	15.1	10.8	8.7	7.7	8.7
Tamaulipas	.	34.5	.	.	.	40.5	27.1	.	27.9	27.7	26.2	24.9	23.4
Tlaxcala	.	.	48.1	.	.	.	49.8	56.1	59.1	56.6	69.8	54.3	29.6
Veracruz	12.1	16.3	17.7	.	33.0	40.0	19.1	33.7	24.4	17.9	11.5	3.3	42.2
Yucatán	14.4	.	.	21.0	17.1	27.2	-5.0	-6.2	.	-5.1	-3.5	-3.5	-0.9
Zacatecas	22.6	22.5	17.9	39.9	29.7	31.2	21.1	7.4	14.4	18.0	17.6	25.2	13.1

Fuente: elaboración propia con datos de las leyes de ingresos publicadas e INEGI.

Anexo 5. Porcentaje de Gastos Excedentes, 2005-2017

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aguascalientes	3.2	17.2	5.9	19.6	20.9	15.4	14.6	18.3	18.9	30.6	17.9	23.7	19.5
Baja California	7.5	9.9	5.7	7.7	1.2	4.1	2.0	3.1	6.1	2.4	27.5	13.3	21.7
Baja California Sur	19.2	26.7	34.1	26.1	31.9	18.6	17.3	20.4	35.7	30.7	20.3	31.8	27.9
Campeche	32.5	39.0	30.7	29.4	12.3	18.7	21.6	29.0	24.2	22.9	23.4	9.3	18.6
Coahuila	10.7	10.3	15.0	21.2	30.7	64.0	43.3	4.8	6.0	10.9	7.2	6.2	20.2
Colima	20.8	24.8	24.2	40.9	22.5	28.8	48.6	48.7	43.6	28.3	22.9	19.3	6.2
Chiapas	22.5	14.4	20.4	15.6	12.2	0.8	9.5	12.7	7.0	24.4	9.2	10.2	21.3
Chihuahua	18.2	14.6	10.1	15.5	10.6	8.2	7.1	12.1	14.6	4.8	8.3	-4.6	-6.5
Durango	9.0	12.8	16.4	18.0	23.1	9.1	21.0	21.7	29.0	10.1	9.7	5.8	28.2
Guanajuato	12.2	4.3	0.9	15.8	12.6	12.7	19.1	14.3	25.5	5.4	10.5	6.8	8.8
Guerrero	.	18.2	12.1	5.2	14.6	17.8	16.8	24.4	22.5	32.2	22.1	18.8	22.0
Hidalgo	24.0	19.0	42.3	26.8	27.5	22.6	33.2	28.0	42.4	30.4	35.4	25.4	13.9
Jalisco	5.5	3.9	2.6	10.3	7.6	15.8	14.4	7.1	7.7	8.4	10.4	11.9	8.1
Estado de México	4.3	11.2	6.0	23.4	16.0	24.3	21.0	17.3	19.4	27.2	13.3	23.0	10.3
Michoacán	7.3	21.6	25.1	16.9	14.2	17.4	17.5	5.8	2.1	5.3	8.5	16.0	16.2
Morelos	14.6	13.1	7.9	.	14.7	25.3	34.2	15.5	15.2	34.6	41.4	41.3	25.6
Nayarit	11.8	16.6	17.9	14.8	20.5	27.2	16.9	5.6	22.4	44.1	14.5	13.1	11.5
Nuevo León	7.9	13.5	13.9	22.7	19.1	21.2	21.0	33.8	73.7	23.1	14.8	19.7	31.5
Oaxaca	18.0	24.3	29.7	21.4	21.4	26.2	12.6	20.1	25.1	29.2	15.5	16.6	20.5
Puebla	8.3	15.7	26.7	20.4	17.9	11.0	15.4	18.9	28.1	30.7	24.1	23.2	17.3
Querétaro	-1.4	18.3	19.6	26.4	22.7	18.6	20.4	13.3	13.7	19.0	5.4	7.5	10.1
Quintana Roo	21.0	24.8	18.6	48.9	40.4	37.5	92.2	25.8	25.7	30.7	-20.9	14.8	87.1
San Luis Potosí	.	.	16.3	13.1	-0.3	4.5	13.0	13.6	11.0	10.9	13.8	13.7	18.5
Sinaloa	18.0	28.9	20.7	23.5	12.3	8.3	7.1	2.4	11.6	16.6	10.6	11.0	8.1
Sonora	8.8	13.3	10.4	-14.1	15.4	14.7	33.0	18.2	21.2	26.6	17.3	14.1	17.5
Tabasco	31.4	40.3	36.6	35.1	20.4	17.9	16.6	9.0	8.3	8.5	8.7	7.7	8.7
Tamaulipas	15.4	19.5	32.2	26.1	44.0	40.5	17.1	29.1	27.1	27.7	26.2	24.4	21.1
Tlaxcala	22.2	27.0	38.2	50.5	46.8	42.3	30.0	46.6	45.7	43.1	54.2	41.4	23.9
Veracruz	6.3	12.5	13.6	20.3	23.8	28.3	6.8	28.6	14.2	8.1	1.0	-1.1	39.2
Yucatán	12.9	18.7	6.4	18.2	28.2	27.2	-5.0	-6.2	4.2	-5.1	-3.5	-3.5	-3.0
Zacatecas	22.6	19.7	29.3	39.9	25.1	31.2	32.7	7.4	14.4	17.9	17.6	24.4	18.5

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos publicados e INEGI.

Anexo 6. Presupuesto per cápita de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (pesos de 2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aguascalientes	19.6	18.9	21.0	22.7	21.5	21.5	20.2	22.8	21.6	21.3
Baja California	.	27.2	67.1	61.3	66.7	65.6	.	31.4	29.4	45.2
Baja California Sur	.	.	.	.	.	.	.	.	28.3	30.5
Campeche	.	31.7	32.7	32.5	41.1	43.6	42.7	42.5	47.2	46.0
Coahuila	33.2	40.4	39.4	43.4	47.9	44.5	60.6	57.4	58.0	55.0
Colima	.	54.7	53.6	54.5	51.2	50.8	60.1	46.7	47.8	45.3
Chiapas	35.0	36.4	34.3	24.0	34.8	34.0	32.0	27.2	32.2	38.1
Chihuahua	35.6	35.0	31.8	34.2	33.7	38.5	40.5	55.5	38.9	40.7
Durango	.	20.3	20.3	25.8	25.5	25.7	24.7	25.6	24.9	25.9
Guanajuato	.	20.4	20.1	20.5	21.3	37.9	35.5	34.0	33.0	31.5
Guerrero	23.4	23.7	23.1	23.2	22.4	32.6	31.5	30.0	30.4	32.9
Hidalgo	25.2	34.0	39.3	39.1	.	38.5	34.8	33.7	35.6	31.8
Jalisco	.	43.0	42.3	43.1	42.3	42.9	41.4	39.3	37.6	35.7
Estado de México	.	.	.	.	.	12.8	12.4	13.6	14.3	16.1
Michoacán	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Morelos	3.2	3.6	3.4	3.3	3.1	3.0	2.8	10.2	9.6	9.1
Nayarit	37.1	44.8	43.5	42.1	40.8	40.2	42.4	44.1	41.7	39.5
Nuevo León	39.0	39.4	42.1	47.6	45.8	45.0	41.1	42.2	39.2	41.2
Oaxaca	.	.	19.3	22.1	18.7	22.3	20.5	19.1	19.1	23.7
Puebla	23.6	29.3	26.6	27.1	28.2	27.1	25.4	26.3	24.7	23.6
Querétaro	42.1	40.7	40.6	43.0	42.8	44.2	40.4	39.4	40.2	40.7
Quintana Roo	87.0	87.3	92.4	99.2	92.4	88.7	82.0	74.9	101.6	109.4
San Luis Potosí	52.1	59.3	62.9	64.8	71.0	69.0	71.0	83.9	80.8	100.6
Sinaloa	.	19.0	32.2	58.3	32.8	36.4	34.9	32.4	.	32.7
Sonora	33.3	35.1	33.9	41.0	55.5	49.8	67.9	63.4	66.4	67.6
Tabasco	.	30.7	29.1	.	31.6	31.9	33.1	31.3	32.7	32.0
Tamaulipas	.	.	.	20.6	22.0	24.2	25.2	23.4	23.5	23.3
Tlaxcala	.	47.6	45.8	45.0	42.3	41.0	39.5	41.0	48.8	53.0
Veracruz	29.0	27.5	26.9	27.0	26.5	26.1	24.5	23.3	23.8	21.8
Yucatán	.	26.3	29.3	31.7	31.5	31.9	32.2	32.6	31.9	31.0
Zacatecas	50.8	53.5	56.7	68.2	72.7	77.9	76.5	79.1	79.5	75.9

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos publicados y Conapo.

Cómo los gobiernos divididos afectan
la relación Ejecutivo-Legislativo
en el proceso presupuestario
subnacional en México

se terminó de editar en septiembre de 2022
por Santi Ediciones (Rosario Ivonne Lara Alba),
Nance 1370, Col. del Fresno,
Guadalajara, Jalisco. México. 44900
www.santiediciones.com

¿Cómo es la relación Ejecutivo-Legislativo en el marco del proceso presupuestario? ¿Cómo afecta el gobierno dividido tal relación y en qué fases lo hace? Esta investigación muestra que la interacción entre ambos poderes tiene una actividad variable. Contrario a lo que se cree, los congresos no siempre se someten a los dictados del Ejecutivo. Para explicar lo anterior, se pone a prueba el argumento de los gobiernos divididos. A partir de una metodología mixta cuanti-cualitativa, los resultados indican que sus efectos se presentan en las fases de aprobación y fiscalización, pero no en la del ejercicio. En concreto: los congresos hacen más enmiendas a los proyectos de ingresos y egresos, y otorgan más recursos a las entidades de fiscalización superior locales, lo cual se traduce en una revisión más detallada sobre el Ejecutivo.

EL COLEGIO de JALISCO
40 Aniversario

ISBN: 978-607-8831-19-7
9 786078 831197

Innovación, Ciencia y Tecnología

COECYTJAL
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco

Jalisco
GOBIERNO DEL ESTADO