



Reseña

Patrón Sánchez, F. (2015).

Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal.

Fontamara - Universidad de Guanajuato, México, ISBN 978-607-736-134-3, págs. 206.

Carlos Vázquez Ferrel

Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guanajuato, México.

Colaborador FLACSO-España.

Correo electrónico: carlos.vazquez820308@gmail.com

Fecha de envío: 1 de junio 2015

Fecha de aceptación: 5 de junio 2015

Existe un consenso sobre la esencialidad de los Congresos –sobre todo los más plurales– para incidir en la marcha de los gobiernos democráticos. Si bien en México el tema ha venido recibiendo mayor atención, todavía quedan líneas por explorar, como la relación entre pluralidad política en el Congreso y apoyo legislativo al Jefe del Ejecutivo a nivel estadual. Resulta paradójico que no haya ya acumulados trabajos que vayan en esa dirección, no solo porque se trata de una línea clásica a explorar en la Ciencia Política, sino porque múltiples estudios han señalado nítidamente la relevancia del Congreso federal para determinar la producción legislativa en los recientes contextos de gobiernos en minoría. Sin embargo, la escasez de estudios centrados en los Congresos estatales impide que pueda forjarse una idea más o menos precisa sobre la incidencia de esta institución de representación política que debería ser clave en la marcha real de los gobiernos de las entidades del país.

El libro de Patrón Sánchez, *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, publicado a penas este año de 2015, es una llamativa contribución que brinda elementos importantes para aproximarnos hacia una mejor comprensión del funcionamiento de estos foros políticos a nivel estatal. Desde el inicio, el autor expone la hipótesis que guiará su trabajo: “en los casos donde el partido del Ejecutivo estatal carece de la mayoría en el Legislativo, los congresos deberían convertirse en actores relevantes en la toma de decisiones, verificando una mayor división de poderes, al romperse la vieja inercia de subordinación del Congreso para con el Ejecutivo” (p. 21). Para corroborar su validez, el autor muestra –a pesar de los obstáculos para su acceso y fragmentación de la

misma— información descriptiva sugerente sobre cada entidad respecto producción legislativa, aprobación presupuestal y su diseño institucional, y estudia, de manera más detallada, la influencia legislativa del Congreso en el proceso de aprobación presupuestal en cinco casos concretos: Aguascalientes, Distrito Federal, Guanajuato, Sonora y Veracruz.

La organización del libro es de tres capítulos más un apartado de consideraciones finales. El primer capítulo se denomina “La pluralidad como detonante del cambio en los congresos estatales”, donde es mostrada importante información, como: cantidades de gobiernos divididos y unificados desde el año 1998 al 2014 y las entidades del país con gobierno unificado, dividido, y dividido y unificado del año 2000 al 2014; la evolución de las cantidades de curules ocupadas por los partidos políticos a nivel estatal; y los promedios de número efectivo de partidos con representación legislativa local del año 1998 al 2014. Por otra parte, también en este capítulo se detallan las cantidades de publicaciones en revistas académicas e informes relativos al área de estudios legislativos, clasificándolos por temática y nivel de estudio; es decir si el foco del análisis recae ya sea en el ámbito federal o estatal. En el capítulo se subraya acertadamente que una línea de investigación que no ha recibido la atención debida es la de transparencia y rendición de cuentas del Congreso, apreciación también compartida por el que esto escribe.

En el segundo capítulo se construyen las bases teóricas en las cuales se sustenta el libro y se titula “Perspectivas de análisis sobre el Poder Legislativo”. El autor muestra la lógica teórica de los factores políticos que a su juicio incidirían en la mayor reactividad/pasividad o bien en la actividad/proactividad de los Congresos sobre, y aquí el autor da un salto analítico, la agenda legislativa impulsada por el Ejecutivo. Para el autor “la mayor o menor presencia e influencia del Congreso está directamente relacionada con la capacidad de control político del Ejecutivo sobre su fracción parlamentaria y la conformación de mayorías del partido gobernante” (p. 52). De tal manera que las variables clave que explicarían la influencia legislativa del Congreso en la agenda del Ejecutivo son: la capacidad de control efectivo que tenga el Ejecutivo sobre su bancada partidista y el tamaño de ésta misma. Por lo que el lector podrá deducir de la construcción teórica del autor la siguiente formulación lógica: cuanto mayor sea el control del Ejecutivo sobre su bancada y más amplia sea su representación, más débil será la influencia legislativa del Congreso. O bien, cuanto más débil sea el control del Ejecutivo sobre su bancada y más reducida sea su representación legislativa, mayores probabilidades de que el Congreso sea plural y de que se incremente su influencia legislativa.

En el segundo capítulo también se muestra la diversidad institucional respecto a los procedimientos legislativos existente en el país, que es uno de los aspectos más llamativos del libro de Patrón. El abanico de actores facultados para presentar iniciativas legislativas varía según las entidades del país. La totalidad de las entidades faculta para presentar iniciativas legislativas a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Mientras que son pocas las entidades donde se otorga esta facultad a los organismos autónomos y, por el contrario, en casi la totalidad de las entidades se contempla esta facultad para los ayuntamientos. También se

observa una tendencia a otorgar esta facultad a los ciudadanos, estando en este punto las variaciones en los requisitos que condicionan el ejercicio de este derecho¹.

El tercer capítulo se denomina “Perspectivas de análisis sobre el Poder Legislativo y la aprobación del presupuesto público”. En ese capítulo es examinada una de las etapas más sensibles en la relación Ejecutivo-Legislativo, sino es que la más, que marcaría el rumbo efectivo de los gobiernos: la negociación del Ejecutivo con las fuerzas políticas representadas en el Congreso en torno al diseño presupuestal y su aprobación final, así como algunos de los factores institucionales que pautarían este proceso. Además de la composición “unificada o dividida” de las fuerzas partidistas en el Congreso, Patrón agrega como variable el tiempo con el que contaría el Poder Legislativo para analizar el presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo, esto bajo la lógica de que cuanto mayor tiempo tenga el Congreso para analizar un presupuesto, mayor será su influencia sobre éste. El autor encuentra que en la mayoría de las entidades del país los Congresos cuentan con un mes para la revisión del presupuesto, tiempo considerado como “intermedio” según la teoría revisada por Patrón². Mientras que en nueve entidades el Poder Legislativo cuenta con un mes y medio para realizar este examen.

Por otra parte, un hallazgo paradójico del autor es haberse encontrado con la usencia de referencias explícitas en el marco legal presupuestario –leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, y las constituciones políticas de las entidades– a las atribuciones y sus límites con las que contarían diecisiete de los Congresos locales para realizar modificaciones al presupuesto remitido por el Ejecutivo. Sin embargo, advierte Patrón, esto no significa que el Poder Legislativo de tales entidades carezca de estas atribuciones, como, por ejemplo, los Congresos locales de Veracruz y Quintana Roo, ya que recientemente han realizado reasignaciones y modificaciones presupuestales.

Asimismo, un aspecto mostrado en el capítulo tres que es clave para calibrar los balances en la relación entre Poderes, son los márgenes de maniobra con los que cuentan los Ejecutivos estatales para realizar modificaciones al presupuesto durante el ejercicio fiscal. Nuevamente, la diversidad institucional al respecto en las entidades del país es amplia. Las posibilidades van desde ausencia de referencias explícitas sobre restricciones al Ejecutivo para realizar modificaciones (son tres las entidades), estados que fijan porcentajes de montos máximos específicos de modificaciones que pueda realizar el Ejecutivo sin notificar al Congreso (que oscilan desde el 5 hasta 20 por ciento y son seis entidades), estados donde cualquier modificación por parte del Ejecutivo al presupuesto requiere de la autorización del Congreso (nueve entidades) y aquellas entidades donde el Ejecutivo no requiere autorización alguna (nueve). Este capítulo cierra con una revisión más detallada de los casos de procesos de aprobación presupuestal en Aguascalientes, Distrito Federal, Guanajuato, Sonora y Veracruz, haciendo especial énfasis en las modificaciones realizadas al presupuesto por el Congreso en su

¹ En Guanajuato a los ciudadanos se les condiciona este derecho a representar al menos el 3 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores correspondiente a la entidad. Mientras que en Jalisco el requisito desciende a 0.5 por ciento de ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos. En el caso de Sonora el porcentaje es del uno por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón estatal electoral. Véase Patrón (2015).

² Por ejemplo, Lienert (2005)

trámite parlamentario y en la descripción de la composición político-partidista de dichos Congresos.

En el apartado de las consideraciones finales, Patrón expone que la falta de homologación de la información y su fragmentación constituye un reto no solo para el desarrollo de presentes –como fue su caso– y futuros estudios comparativos sobre el Congreso, sino para un ejercicio más consistente de transparencia y rendición de cuentas en el país. Finalmente, el autor argumenta que con la información presentada no es posible sostener que la pluralidad política en el país haya traído consigo un bloqueo sistemático a la aprobación de la agenda legislativa impulsada por el Ejecutivo. Mientras que en los casos de estudio presupuestales, a pesar de contar con configuraciones institucionales distintas, tampoco el autor encuentra una incidencia significativamente mayor en aquellos casos con diseños institucionales que teóricamente tendrían más peso para influir en el diseño del presupuesto aprobado. Patrón, en este sentido, llama la atención para ampliar la cantidad de información disponible sobre los Congresos estatales, explorar nuevas dimensiones del comportamiento legislativo e identificar con mayor detalle el impacto de la pluralidad política en el accionar legislativo a nivel estadual.

Por último, consiente que el autor está provisto de un conocimiento fino en la materia, me llamó la atención que no se haya hecho alusión en el libro a algunos otros factores políticos que la literatura ha corroborado que inciden en la relación legislativa entre el Ejecutivo y el Congreso, como: la popularidad del presidente, el tipo de ley impulsadas por el Ejecutivo, la proximidad/distanciamiento ideológico-programático del Presidente respecto al legislador mediano del Congreso, el ciclo político del periodo de gobierno y la competitividad real de la oposición, por mencionar algunos variables. Mientras que el apartado dedicado al proceso presupuestal está concentrado en un tramo específico de dicho proceso: la entrega del presupuesto por parte del Ejecutivo para su análisis y la aprobación del mismo por el Congreso. Este proceso es más bien prolongado y tal vez podría trazarse su inicio en la entrega del Plan de Desarrollo de Gobierno. Este Plan se va ajustando a inicios de cada año de gobierno con la entrega al Congreso de documentos como los Objetivos del Presupuesto, Criterios Generales de Política Económica, entre otros documentos, que en su conjunto reflejan una constante y continua negociación entre las fuerzas políticas por la distribución de los recursos presupuestarios, siendo la presentación del proyecto de presupuesto un punto cercano al final de dicho proceso de negociación para cada año. Muy probablemente, la razón de fondo de tales omisiones sea, precisamente, la dificultad de acceder a información pública al respecto, que sea presentada de manera homologada y coherente, y que ello haya terminado por incidir en el desarrollo de la investigación, tal y como nos previene Patrón.

Bibliografía

Lienert, I. (2005). Who controls the budget: the Legislature or the Executive? IMF Working paper No. 115. Washington D.C.

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