



## ARTÍCULOS

### **Balance, cooperación y hostilidad entre poderes Autoridades presupuestarias de los Congresos estatales en México**

*Balance, cooperation and confrontation among powers*

*Budgetary authority of state congresses in Mexico*

*Fernando Patrón Sánchez*

Director del Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno

de la Universidad de Guanajuato, México

[fpatron@gmail.com](mailto:fpatron@gmail.com)

Palabras clave: **Estado, Congreso, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, presupuesto, fiscal, México.**

Key words: **State, Congress, Executive Power, Legislative Power, budget, fiscal, Mexico.**

Fecha de recepción: 12 de abril de 2009

Fecha de aceptación: 16 de junio de 2009

### **Resumen**

En sociedades democráticas, la manera como los recursos públicos son asignados resulta un elemento central de la representación política. El involucramiento de las legislaturas en la elaboración de las políticas fiscales y la redistribución de los recursos públicos manifiesta la separación de poderes, el control entre los mismos y la mayor representación ciudadana.

A partir de la transición democrática en México se han presentado numerosas experiencias de gobiernos divididos en las entidades federativas. Los estudios sobre los Congresos estatales y su participación en la toma de decisiones de políticas han sido escasos. Este documento explora los arreglos institucionales de división y facultades de poderes en relación específica con la participación de los Congresos estatales en el proceso presupuestario de las entidades federativas en México, con base en la literatura reciente que se ha enfocado a estos temas en otros contextos, como Estados Unidos y América Latina. Asimismo, presenta los condicionamientos políticos que potencialmente producen mayor o menor reactividad en la participación de los Congresos durante el proceso presupuestario, y se incluyen ejemplos de cuatro estados sobre las variaciones en las modificaciones realizadas por los Congresos al proyecto de presupuesto del Ejecutivo, tomando como base los contextos de gobiernos divididos o unificados.

Se concluye que es posible que el contexto de gobierno dividido dé más capacidad al Congreso en la aprobación presupuestal. El autor propone también nuevas rutas de investigación que surgen a partir de los resultados de este estudio.

### **Abstract**

In democratic societies, the manner in which public resources are allocated is a central element of political representation. The involvement of legislative bodies in the elaboration of fiscal policies and the redistribution of public resources is evidence of the separation of powers, control among them and a greater civil representation.

Ever since the Mexican transition towards democracy began, various experiences of divided governments have occurred in the states. Studies about state Congresses and their part in the decision-making of policies have been scarce. This document explores the institutional arrangements of division and faculties of powers in specific relationship with the participation of state Congresses in the budget process of states in Mexico, based on recent literature focusing on these topics in other contexts, such as the United States and Latin America. It also presents the political conditions which can potentially produce greater or lesser reactivity in the participation of Congresses during the budget process, and includes examples of four states regarding the variations in modifications made by Congresses to the budget project of the Executive, based on the contexts of divided or unified governments.

One conclusion is that it is possible that the context of divided government gives more capability to Congress regarding budget approval. The author also proposes new paths of research emerging from the results of this study.

*La democracia tiene un método propio para la definición de políticas públicas. Las decisiones resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público [...] Las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un oñcierto de voluntades, entre ellas las del propio gobierno.*

Fernando Henrique Cardoso

En sistemas presidenciales, en particular en América Latina, la participación del Congreso en el proceso presupuestario ha sido tradicionalmente ignorada o poco estudiada. El manejo de la política presupuestaria, desde su formulación, ejercicio y evaluación, ha sido una tarea eminentemente dedicada al poder Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso es una institución clave en las decisiones de política presupuestaria, por sus facultades de control sobre el Ejecutivo y las posibilidades de influir en las asignaciones presupuestales y fiscales. Dependiendo de los contextos políticos y de las facultades legales otorgadas al Congreso, éste será más activo o reactivo (pasivo) durante el proceso presupuestario.

En México, desde la transición a la democracia los estudios sobre el poder legislativo han aumentado de manera significativa, sobre todo a partir de los escenarios de gobierno dividido a nivel federal y los resultados en la toma de decisiones que han producido en distintas arenas políticas. En contraste, los análisis sobre los Congresos estatales han sido más escasos, a pesar de contar desde los noventa con numerosas experiencias de pluralidad política en la conformación de los poderes legislativos estatales. Asimismo, los resultados de la toma de decisiones políticas en las entidades federativas no han sido analizados con base en los arreglos institucionales y en los escenarios políticos que pueden generar mayor participación de los Congresos estatales en la dinámica de las decisiones políticas.

Este documento es parte de un proyecto de investigación más extenso que ofrece un panorama sobre las autoridades presupuestales de los Congresos estatales y la participación de los mismos en la aprobación presupuestal.

Para tales efectos, en una primera parte se hace una breve revisión del debate sobre la participación del Congreso en la política presupuestaria y las visiones desde la literatura especializada sobre los potenciales problemas de la mayor o menor intervención del Congreso en el proceso presupuestario. En la segunda parte, se ofrece un marco metodológico para medir las capacidades de los Congresos durante el proceso presupuestario y se incluye información sobre el estado actual de los mecanismos institucionales con los que cuentan los Congresos estatales en México para involucrarse en la política presupuestaria. En una tercera parte, se presentan los condicionamientos políticos que potencialmente producen mayor o menor reactividad en la participación de los Congresos durante el proceso presupuestario y se incluyen ejemplos de cuatro estados sobre las variaciones en las modificaciones realizadas por los Congresos al proyecto de presupuesto del Ejecutivo, tomando como base los contextos de gobiernos divididos o unificados.

Los resultados parciales, hasta el momento, llevan a confirmar que los Congresos estatales, aunque tienen una participación reactiva y poco significativa durante el proceso presupuestario, poseen capacidades institucionales altas, al menos en las etapas de aprobación del presupuesto y el control a posteriori del mismo. Además, sus capacidades institucionales tienen el potencial de activarse en mayor medida cuando el partido en el gobierno no posee mayoría absoluta de representación en el Congreso local.

## 1. Sobre la participación del Congreso en el proceso presupuestario

En sociedades democráticas, la manera como los recursos públicos son asignados resulta un elemento central de la representación política. El involucramiento de las legislaturas en la elaboración de las políticas fiscales y la redistribución de los recursos públicos manifiesta la separación de poderes, el control entre los mismos y la mayor representación ciudadana. Una norma que generalmente es aceptada para los sistemas democráticos de gobierno es que el Congreso de un país, pagado y popularmente elegido, tiene no sólo el "poder de la bolsa", que es el poder para autorizar todo los gastos, créditos y cualquier otro rédito que el Estado ejerce (Coombes, 1976) sino también la facultad de legislar y supervisar sobre una gama extensa de las acciones del Ejecutivo.

El diseño de los controles entre poderes refleja la dominación que puede llegar a tener uno sobre otro.



El tema del presupuesto y control de las finanzas públicas se concibe como uno de los puntos más importantes en los diseños institucionales de la cooperación entre poderes públicos. Asimismo, refleja la esencia del control del poder legislativo sobre el poder Ejecutivo.

El papel que desempeñan los Congresos en la hechura y su participación activa en la política económica, especialmente la fiscal y la presupuestal, continúa a debate desde la experiencia internacional y en la literatura especializada. Al menos dos posturas contrapuestas sobre la participación activa o reactiva de las legislaturas en el proceso presupuestario pueden apreciarse en la discusión internacional sobre instituciones presupuestarias y los resultados de la política presupuestaria: la perspectiva del dictador presupuestal o gran decisor, en la cual el Ejecutivo concentra facultades preponderantes a lo largo del proceso presupuestario, y la del balance y control institucional entre poderes, donde el papel de los Congresos es más activo para asegurar asignaciones de gasto más representativas y una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestario. [2]

De acuerdo con Santiso (2005), la visión ortodoxa de la economía con respecto a la administración y gestión de la política económica alerta sobre el involucramiento altamente participativo de los poderes legislativos en la formulación de las políticas fiscales y presupuestales, ya que ésta podría traer consecuencias disfuncionales en el manejo de la disciplina fiscal. [3] Cuando numerosos jugadores se involucran en el proceso de toma de decisiones, los alcances de las políticas tributarias y presupuestales en toda la economía dificultan las soluciones basadas en la cooperación. Existen problemas para alcanzar consensos de largo plazo. Generalmente, las élites representativas parlamentarias tenderán a adoptar distintas posturas con respecto al alcance de los impuestos y su aplicación, ya que no tienen la responsabilidad directa del desempeño económico. Éste es responsabilidad del Ejecutivo.

Dentro del mismo argumento, Alesina, *et. al.* (1999) considera que la centralización máxima de facultades fiscales y presupuestales en el Ejecutivo es más eficiente para mantener niveles adecuados de déficits fiscales. Samuels (2000) y Stein, *et. al.* (1998), de la misma manera, prueban que la eficacia de la política fiscal y presupuestaria es mayor cuando las prerrogativas del Ejecutivo son sólidas para fijar techos presupuestales, asignar gastos adicionales durante el ejercicio fiscal y vetar las resoluciones presupuestales de los Congresos. La conducción de las políticas presupuestales y fiscales tendrá resultados más equilibrados si el Ejecutivo está dotado de facultades constitucionales fuertes. En este sentido, el argumento del dictador presupuestal (*budget dictator*) [4] es visto en términos más benignos y favorables en la conducción de las finanzas públicas.

Esta postura reconoce, entonces, que la política presupuestal potencialmente obtiene mejores resultados si recae completamente en los tomadores de decisiones con visiones técnicas antes que en los políticos. Otro argumento clave de esta perspectiva se centra en el supuesto de que los votantes, en regímenes democráticos en transición o consolidación, no tienen consideraciones específicas sobre las distintas políticas aplicadas por los gobiernos, ni sus causas y manejos; lo que les importa verdaderamente son los resultados de las políticas (como el empleo, mejores servicios públicos, alzas salariales, etcétera).

El argumento contrario parte de la consideración de que la participación de los Congresos en la política presupuestaria es vital para que los resultados sean más acordes con las preferencias sociales. En este sentido, la discrecionalidad excesiva del poder Ejecutivo en la toma de decisiones de política presupuestal puede ser equivalente o aún más peligrosa (si no se cuentan con los sistemas de control debidos) que los desequilibrios financieros potenciales con la participación del Congreso. La participación del poder legislativo se enfoca, entonces, a limitar los abusos del poder del Ejecutivo sobre la utilización de los recursos públicos.

En sistemas presidenciales es central el balance entre poderes y la activación de los sistemas de pesos y contrapesos para evitar el mal manejo de los recursos por parte del poder Ejecutivo. "La transparencia y rendición de cuentas a través del control parlamentario son mecanismos fundamentales para lograr balances fiscales positivos" (Santiso, 2005, p. 8). La participación activa del Congreso a lo largo del proceso presupuestario puede mitigar los riesgos de una alta discrecionalidad presupuestal por parte del Ejecutivo y transparentar el uso de los recursos a través del escrutinio legislativo (Mainwaring y Welna, 2003).

Asimismo, este argumento sostiene que los votantes sí están interesados en las distintas políticas y se ven representados por las posturas ideológicas y programáticas de los legisladores. En dependencia del nivel de conexión electoral entre representantes y representados, los distintos apoyos hacia distritos electorales, resultantes de la negociación presupuestal, se convierten en un incentivo poderoso de la participación de los Congresos en el proceso presupuestario y de representación social en el poder legislativo.

De este debate se desprende que la participación activa del Congreso en la política presupuestaria es un instrumento no sólo de control sino también de representación social. La participación es vital en todas las etapas del proceso presupuestario. No obstante que la fase de formulación y diseño de las políticas fiscales y

presupuestales está práctica y exclusivamente reservada al poder Ejecutivo, la participación del Congreso en la aprobación del paquete presupuestal es significativa y decisiva. El Congreso tendrá más oportunidades de influenciar las decisiones de política presupuestal si se involucra desde el proceso inicial de la distribución de recursos, en lugar de interesarse solamente en asignaciones específicas de gasto cuando el proyecto de presupuesto ya está definido con anterioridad.

## 2. Autoridades presupuestales legislativas durante el proceso presupuestario. Facultades de los Congresos estatales

Para estudiar y medir la capacidad legislativa de influir en la toma de decisiones presupuestarias es posible construir un modelo sobre la separación de poderes y las facultades otorgadas al poder legislativo durante el proceso presupuestario. Ciertamente, las facultades de los órganos legislativos para incidir en las decisiones de finanzas públicas dependen en gran medida del sistema político, ya sea presidencial, parlamentario o semiparlamentario. De acuerdo con Lienert (2005), los sistemas presidenciales se caracterizan por una mayor separación entre poderes y por ende un mayor control del poder legislativo hacia el Ejecutivo. Los sistemas parlamentarios se encuentran en el extremo opuesto, es decir el control es característicamente más débil. Y los sistemas semiparlamentarios o semipresidenciales presentan variaciones en el control que no son sustanciales.

Las características de los sistemas presidenciales, en efecto, proveen mayores facultades a los Congresos y a su vez se desprenden mayores posibilidades de conflicto entre poderes. Del conjunto de rasgos característicos de todo sistema presidencial, cuatro se encuentran directamente vinculados con el problema de las relaciones de control entre Ejecutivo y Legislativo:

- El Ejecutivo y el Legislativo son elegidos de manera directa e independiente.
- Existen periodos fijos para la duración de los cargos tanto del presidente como de los legisladores.
- El presidente no tiene facultades para disolver el Congreso.
- El Ejecutivo tiene poder de veto sobre la legislación y ese veto sólo puede ser superado por una mayoría extraordinaria.

El primero de ellos, según Linz (1997), produce una peligrosa doble legitimidad democrática, tanto del presidente como de los miembros del Congreso, debido a que ambos provienen de una votación donde los ciudadanos los han elegido. El segundo consiste en que, debido a la elección separada, ambos poderes se constituyen de manera independiente y la temporalidad en el cargo es rígida, puesto que no depende de la voluntad del otro poder, como en el parlamentarismo. Los últimos dos puntos representan la parte medular de la separación de poderes en el presidencialismo, pero se refieren también al margen de maniobra política de ambos poderes y a las eventuales esferas de conflicto.

Un Congreso mayoritariamente opositor al Ejecutivo buscará, en potencia, modificar la política económica propuesta por este último en los rubros de gasto e impuestos, puesto que son las variables que afectan el bolsillo de clientelas electorales específicas y porque lo que pretende es ganar simpatías de cara a la siguiente elección. El Ejecutivo buscará ceder en puntos estratégicos, tratando de salvar su programa y evitando al mismo tiempo la parálisis de gobierno. En este sentido, en los últimos años la aprobación del presupuesto en México a nivel federal ha significado un espacio central de confrontación entre la defensa de la agenda de políticas públicas del presidente y la persistencia de la oposición por influir en ella.

Si se consideran las capacidades de los Congresos para influir en la toma de decisiones sobre el presupuesto público en los sistemas presidenciales, es necesario revisar el ciclo presupuestal y el involucramiento del legislativo durante las diversas etapas del proceso. Es posible dividir los ciclos presupuestales esencialmente en tres fases que conllevan el involucramiento del Congreso, las capacidades con las que cuenta y los diseños institucionales establecidos para el control del gasto.

*Autoridad presupuestal durante la formulación-aprobación (a priori):* Por lo general en esta etapa la aprobación, por parte del legislativo, de un marco referencial de presupuesto donde se establezcan los agregados de gasto más importantes se considera como un instrumento que genera mayor involucramiento del Congreso. Asimismo, el elemento principal durante la formulación es la capacidad legal que tiene el Congreso para modificar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Es decir, si tiene restricción para modificar techos de gasto previamente establecidos, el gasto neto total, los ingresos y los niveles de endeudamiento. De acuerdo con la caracterización que realiza Lienert (2005), los Congresos que pueden modificar todos los niveles de gasto e ingresos, incluidos los niveles de endeudamiento, poseen una alta autoridad presupuestal durante la formulación de las políticas fiscal y presupuestal. Una autoridad presupuestal media se refiere a que sólo pueden



modificar gastos pero no ingresos, tampoco niveles de endeudamiento. Por último una autoridad baja se refiere a que el Congreso sólo puede modificar algunas partidas presupuestales. El tiempo otorgado al Congreso para revisar el proyecto de presupuesto también se considera un elemento clave durante esta etapa.<sup>[5]</sup> Los Congresos que cuentan con más tiempo poseen en potencia mayores capacidades para intervenir en el proceso de toma de decisiones sobre la distribución del gasto público. Un Congreso será más reactivo mientras cuente con menos tiempo para la discusión presupuestal. De igual manera, resulta vital en el fortalecimiento del Congreso durante el ciclo presupuestario contar con capacidades amplias de investigación y análisis. Es decir, la fuerza de los comités en el proceso resulta de los cuerpos de apoyo de investigación y asesoría con los que cuentan para poder procesar toda la información presupuestal. En este sentido, contar con un centro de estudios en finanzas públicas y asuntos presupuestales, permanente y apartidista, tiene el potencial de maximizar la influencia del Congreso en la distribución, análisis y seguimiento del gasto público.<sup>[6]</sup>

El tiempo otorgado a los Congresos estatales para examinar, discutir, modificar y aprobar el proyecto de presupuesto es variable en las entidades federativas en México. En la mayoría se destina un mes para la revisión de esta etapa, tiempo que puede ser considerado como "medio" en la clasificación que propone Lienert (2005), aunque insuficiente para realizar un análisis profundo del paquete presupuestal. En nueve entidades federativas (28% de los estados) se destina un mes y medio para esta etapa, considerando que la entrega del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo se realiza a más tardar el 15 de noviembre y la fecha límite de aprobación es el 31 de diciembre, tomando en cuenta que los Congresos pueden recurrir a sesiones extraordinarias. El cuadro 1 presenta los tiempos de entrega del proyecto de presupuesto y las fechas límites de aprobación presupuestal en las entidades federativas.

Ciertamente, en este punto, debemos considerar que en la federación mexicana las entidades federativas están sujetas previamente al ciclo presupuestario del gobierno federal, ya que la mayor parte de sus recursos proviene de las aportaciones y participaciones federales. Por eso el presupuesto federal tiene que estar aprobado con anterioridad, para llevar a cabo todas las previsiones de gasto en la formulación de los presupuestos estatales. Sin embargo, no es un punto menor. A pesar de la alta dependencia en recursos federales por parte de los estados, éstos poseen amplios márgenes de maniobra para asignar gran parte del presupuesto estatal.

## Cuadro 1

Periodos de entrega y límites de la aprobación presupuestal en entidades federativas en México

Entidad Federativa	Fecha de entrega	Fecha limite de aprobación
<b>Aguascalientes</b>	31 de octubre y en caso de que se inicie el periodo del titular del Ejecutivo ser prolonga hasta el 15 de diciembre	31 de Diciembre
<b>Baja California</b>	1 de diciembre, y en el caso de inicio del periodo del gobernador se dará un lapso hasta el 15 de Diciembre	31 de Diciembre
<b>Baja California sur</b>	15 de Noviembre	31 de Diciembre
<b>Campeche</b>	15 de noviembre y hasta el 30 de Noviembre cuando el Ejecutivo inicie encargo	20 de Diciembre
<b>Chiapas</b>	Lo presentara en el último cuatrimestre del año. Cuando el Ejecutivo inicie encargo podrá ser hasta el 26 de Diciembre	31 de Diciembre
<b>Chihuahua</b>	9 de Diciembre	31 de Diciembre
<b>Coahuila</b>	30 de noviembre y hasta el 15 de Diciembre cuando el Ejecutivo inicie encargo	31 de Diciembre
<b>Colima</b>	30 de noviembre y en caso de inicio de periodo del titular del Ejecutivo hasta el 15 de Diciembre	31 de Diciembre
<b>Distrito Federal</b>	30 de noviembre y en caso de inicio del periodo del titular del Ejecutivo hasta el 20 de Diciembre	31 de Diciembre
<b>Durango</b>	30 de Noviembre	31 de Diciembre
<b>Guanajuato</b>	25 de Noviembre	31 de Diciembre
<b>Guerrero</b>	15 de Octubre	1 de Diciembre
<b>Hidalgo</b>	15 de Diciembre	31 de Diciembre
<b>Jalisco</b>	1 de Noviembre	31 de Diciembre

## Cuadro 1 (continuación)

Periodos de entrega y límites de la aprobación presupuestal en entidades federativas en México

Entidad Federativa	Fecha de entrega	Fecha limite de aprobación
<b>Estado de México</b>	21 de noviembre y caso de ser inicio de periodo del titular del Ejecutivo hasta el 20 de Diciembre	15 de Diciembre y en caso de inicio de periodo del titular el 31 de Diciembre
<b>Michoacán</b>	20 de Septiembre	31 de Diciembre
<b>Morelos</b>	1 de octubre y en caso de inicio del periodo del titular del Ejecutivo el 15 de Noviembre	15 de Diciembre
<b>Nayarit</b>	31 de Octubre	15 de Noviembre
<b>Nuevo León</b>	20 de Noviembre	20 de Diciembre
<b>Oaxaca</b>	5 de Diciembre	31 de Diciembre
<b>Puebla</b>	15 de Noviembre	31 de Diciembre
<b>Querétaro</b>	15 de Noviembre	31 de Diciembre
<b>Quintana Roo</b>	15 de Noviembre	15 de Diciembre
<b>San Luis Potosí</b>	15 de Noviembre	15 de Diciembre
<b>Sinaloa</b>	A más tardar el último sábado del mes de noviembre	Diciembre
<b>Sonora</b>	15 de Noviembre	15 de Diciembre
<b>Tabasco</b>	30 de Noviembre	15 de Diciembre
<b>Tamaulipas</b>	Primeros 10 días de Diciembre	31 de Diciembre
<b>Tlaxcala</b>	15 de Noviembre	15 de Diciembre
<b>Veracruz</b>	Se presentara entre el 6 y 10 de Noviembre, cuando sea inicio de periodo del titular del Ejecutivo será hasta el 15 de Noviembre	31 de Diciembre
<b>Yucatán</b>	25 de Noviembre	15 de Diciembre
<b>Zacatecas</b>	15 de Diciembre	30 de Diciembre

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados; Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público de los Estados. Para los casos de Baja California, Durango y Tabasco se consultó también la Ley Orgánica del Poder Legislativo. En el caso de Chiapas se consultó el Código de la Hacienda Pública del Estado.<sup>7</sup>

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados; Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público de los Estados. Para los casos de Baja California, Durango y Tabasco se consultó también la Ley Orgánica del Poder Legislativo. En el caso de Chiapas se consultó el Código de la Hacienda Pública del Estado. [7]

De las facultades *a priori* durante el proceso presupuestario, una que resalta con mayor importancia es la capacidad del Congreso para modificar tanto ingresos como gastos públicos, y las restricciones que presentan para reasignar el gasto de la propuesta original del Ejecutivo. Tomando en cuenta las facultades que por ley se otorga a los Congresos estatales para modificar el proyectos de presupuesto, se observa que en general la mayoría de los Congresos pueden modificar sin restricciones la propuesta del Ejecutivo. El cuadro 2 presenta información sobre las facultades que se mencionan por ley de los Congresos estatales para modificar el presupuesto. En esta primera revisión se advierte que la información en las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público de los estados, así como las constituciones políticas, en muchos casos no son explícitas sobre el otorgamiento de esta facultad. Por tal motivo la información se divide en: Congresos de los estados que pueden modificar el presupuesto, donde está establecido explícitamente en la legislación, y estados donde no se menciona explícitamente en la ley que pueden modificar el presupuesto. Sin embargo, la ausencia de manifestación explícita legal sobre la capacidad de modificación no significa que los Congresos estén impedidos de realizar modificaciones al presupuesto y sin restricciones. Como se observará en el siguiente apartado, los Congresos de estados como Quintana Roo y Veracruz, aunque no existe la manifestación explícita en sus legislaciones de modificación presupuestal, en aprobaciones presupuestales recientes han realizado modificaciones y reasignaciones de gasto al proyecto del Ejecutivo.

## Cuadro 2

Facultades sobre la modificación del proyecto de presupuesto de los Congresos estatales

Congresos de los estados que pueden modificar el presupuesto	Congresos de los estados donde no se menciona explícitamente en la ley
Aguascalientes	Baja California
Baja California Sur	Campeche
Chihuahua	Chiapas
Durango	Coahuila
Guanajuato	Colima
Guerrero	Distrito Federal
Hidalgo	Jalisco
Estado de México	Michoacán
Morelos	Oaxaca
Nayarit	Puebla
Nuevo León	Querétaro
Sonora	Quintana Roo
Tamaulipas	San Luis Potosí
Tlaxcala	Sinaloa
Yucatán	Tabasco
	Veracruz
	Zacatecas
	<b>Núm. de estados</b>
Congresos que pueden modificar el presupuesto	15
Congresos en los que no se establece explícitamente que pueden modificar el presupuesto.	17
<b>Total</b>	<b>32</b>

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pública de cada estado, a través de la página web de cada Congreso estatal.<sup>8</sup>

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pública de cada estado, a través de la página web de cada Congreso estatal.<sup>[8]</sup>





La información proporcionada no refiere las condiciones específicas para realizar las modificaciones durante la aprobación presupuestal por parte de los Congresos estatales. Sin embargo, como se ha realizado en distintas aprobaciones presupuestales, los Congresos estatales poseen facultades amplias para modificar los proyectos presupuestales y fiscales de los gobernadores.

### **Autoridad presupuestal durante la ejecución**

Esta fase del proceso consiste en las facultades que tiene el Congreso para restringir al Ejecutivo de reducciones, incrementos o reasignación de las partidas de gasto aprobado durante el año fiscal. Es decir, el margen de maniobra otorgado al Ejecutivo para ejercer el gasto público, y los posibles cambios que puede realizar a las asignaciones presupuestales. El problema de una alta discrecionalidad por parte del Ejecutivo es que puede generar desequilibrios en la política presupuestal y reduce la influencia que el presupuesto puede tener como instrumento de política económica en el desarrollo nacional o local. En esta etapa resultan centrales las capacidades que por ley tenga el Congreso para limitar las reasignaciones de recursos por parte del Ejecutivo entre partidas, y las ampliaciones o reducciones de gasto.

En México, y en la generalidad de las entidades federativas, los poderes Ejecutivos tienen amplios márgenes de maniobra durante el año fiscal para modificar el presupuesto aprobado. Ciertamente es una facultad otorgada al Ejecutivo para compensar el presupuesto sobre posibles crisis económicas, recesiones, cambios en los mercados internacionales e inflaciones. Por ejemplo, a nivel federal el poder Ejecutivo sólo debe reportar al Congreso para su aprobación modificaciones que rebasen 5% del nivel del gasto aprobado por ramo presupuestal. Cuando no sea el caso, el Ejecutivo puede adecuar el gasto en las partidas presupuestales. [1] El cuadro 3 presenta la información sobre los límites de modificación por parte de los Ejecutivos estatales a las partidas presupuestales aprobadas por los Congresos durante el ejercicio fiscal. Los resultados varían desde estados donde cualquier modificación a las partidas aprobadas debe ser notificada al Congreso, estados que fijan porcentajes específicos que puede modificar el Ejecutivo de cada ramo presupuestal sin dar notificación al Congreso, hasta estados donde no existe previsión alguna sobre notificaciones al Congreso de reasignaciones al presupuesto durante el ejercicio fiscal.

## Cuadro 3

Límite de modificación de las partidas de gasto durante el ejercicio fiscal por parte de los Ejecutivos estatales

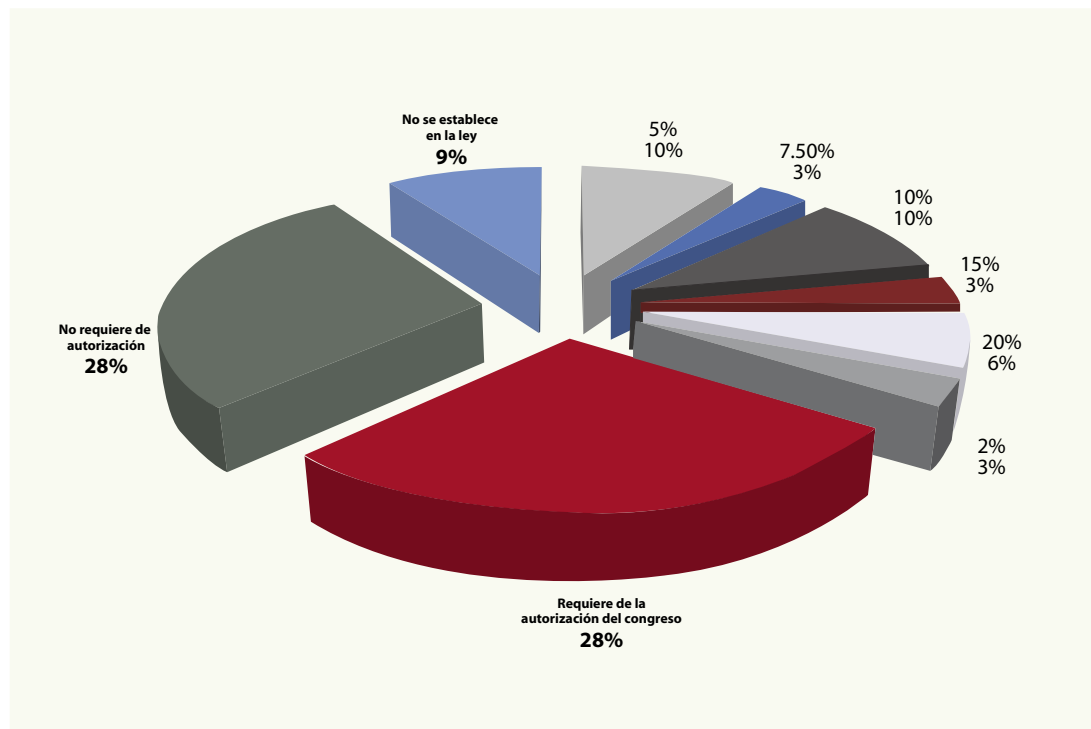
1. **Aguascalientes:** requiere de autorización del Congreso. No se especifica un porcentaje en la ley.
2. **Baja California:** cambios en partidas presupuestales que no excedan 15% de su monto autorizado.
3. **Baja California Sur:** se requiere la autorización del Congreso. No se especifica un porcentaje en la ley.
4. **Campeche:** no se puede exceder de 5% del ingreso total de ejercicio.
5. **Chiapas:** no se establece en la ley.
6. **Chihuahua:** no se debe de exceder de 5% del presupuesto directo aprobado.
7. **Coahuila:** se requiere la autorización al Congreso. No se especifica un porcentaje en la ley.
8. **Colima:** el gobernador podrá aprobar las ampliaciones de partidas presupuestales cuando los ingresos superen a los egresos y sólo hasta por el monto en que aquellos sean superiores a éstos, informando al Congreso dentro de la cuenta pública que corresponda.
9. **Distrito Federal:** 10% en caso de un incremento del presupuesto anual del ejercicio en curso.
10. **Durango:** se pueden realizar modificaciones siempre y cuando se presente que se obtuvieron más ingresos de los esperados para cada partida presupuestal.
11. **Guanajuato:** no se debe de exceder de 7.5% del ingreso total de ejercicio.
12. **Guerrero:** se requiere la autorización al Congreso. No se especifica porcentaje en la ley.
13. **Hidalgo:** se requiere la autorización del Congreso. No se especifica porcentaje en la ley.
14. **Jalisco:** no se puede rebasar 10% de las partidas presupuestales.
15. **Estado de México:** 2% de excedente por partida presupuestal.
16. **Michoacán:** se requiere autorización del Congreso. No se especifica porcentaje en la ley.
17. **Morelos:** se requiere la autorización del Congreso. No se especifica porcentaje en la ley.
18. **Nayarit:** Los montos asignados a los programas que integran el Presupuesto de Egresos establecen el límite máximo de su ejercicio; por tanto, no podrán suministrarse recursos presupuestales mayores, salvo que de conformidad con las disposiciones aplicables, se efectúen transferencias o se otorguen ampliaciones, autorizadas por el Titular del Ejecutivo

Como se observa en el cuadro anterior, los márgenes de maniobra de los gobernadores de los estados para reasignar el presupuesto son amplios. Esto se convierte en un riesgo dentro del sistema de pesos y contrapesos entre poderes de los estados, debido a que si se presentan reasignaciones significativas de gasto durante el ejercicio fiscal, la aprobación presupuestal pierde cualquier sentido de influencia por parte del Congreso.

De los 11 estados que fijan porcentajes de gasto límite para ser reasignados por el Ejecutivo sin dar notificación al Congreso, se observan variaciones y disparidades significativas. Desde Sinaloa y San Luis Potosí, que consideran 20% de cada ramo presupuestal, hasta el Estado de México, que sólo permite 2% de cada ramo. Asimismo, 28% de los estados no presentan en sus legislaciones requerimiento alguno de notificación al Congreso y autorización por su parte en las reasignaciones, ampliaciones y recortes de gasto a las partidas presupuestarias durante el ejercicio fiscal. Estos casos proporcionan a los Ejecutivos estatales una alta capacidad para manejar las asignaciones presupuestales durante el ejercicio fiscal. El único control al que se someten es la revisión del presupuesto en la cuenta pública anual. En el otro extremo, 28% de los estados proponen en sus legislaciones que cualquier modificación de gasto debe ser notificada al Congreso. El margen de maniobra de los gobernadores es más limitado durante el ejercicio fiscal. La gráfica 1 proporciona información sobre la distribución de las entidades federativas con respecto a los límites de las reasignaciones presupuestales durante el ejercicio fiscal.

**Gráfica 1**

Proporción de ejecutivos pueden modificar el presupuesto



**Autoridad presupuestal de control o evaluación (*a posteriori*)**

Esta etapa se refiere fundamentalmente a las facultades del legislativo para auditar el gasto ejercido a través de la cuenta pública. En este punto es crucial la existencia de una institución independiente al gobierno para realizar esta tarea. El control *a posteriori* es de la mayor importancia, ya que sugiere sanciones y prevenciones al manejo inadecuado del gasto público. Sin embargo, en la relación del balance entre poderes también puede considerarse una limitante que la capacidad del Congreso para controlar el gasto público recaiga exclusivamente en controles *a posteriori*. Las habilidades de monitoreo del gasto se ven reducidas al análisis de un reporte final, tiempo después de haber concluido el ejercicio del gasto. Aun cuando se tenga facultades sancionatorias, el control *a posteriori* es eminentemente reactivo (Santiso, 2005).

En México, a partir de 2001, con la creación de la Auditoría Superior de Fiscalización como un órgano independiente, se estableció la posibilidad de un monitoreo y mayor control al ejercicio del presupuesto público. De manera paulatina, en las entidades federativas se han ido creando instituciones autónomas de control y supervisión de la cuenta pública anual. En la actualidad, los 31 estados y el Distrito Federal cuentan con órganos técnicos y de gestión autónomos, encargados de la fiscalización del gasto y los ingresos públicos. En el cuadro 4 se presenta la relación de los Órganos de Fiscalización Superior en las entidades federativas.

**Cuadro 4**

Estados que cuentan con un órgano autónomo para la revisión del ejercicio del presupuesto

Estado	Órgano
1. Aguascalientes	Comisión de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda
2. Baja California	Órgano de Fiscalización Superior del Estado
3. Baja California Sur	Órgano de Fiscalización Superior
4. Campeche	Auditoría del Estado de Campeche
5. Chiapas	Órgano de fiscalización interior
6. Chihuahua	Auditoría Superior
7. Coahuila	Auditoría Superior del Estado
8. Colima	Contaduría mayor de hacienda
9. Distrito federal	Contaduría mayor de hacienda de la asamblea legislativa
10. Durango	Entidad de Auditoría Superior del Estado
11. Guanajuato	Órgano de Fiscalización Superior
12. Guerrero	Órgano de Fiscalización Superior
13. Hidalgo	Órgano de Fiscalización Superior del Estado
14. Jalisco	Auditoría Superior del Estado
15. Edo. de México	Órgano Superior de Fiscalización

## Cuadro 4 (continuación)

Estados que cuentan con un órgano autónomo para la revisión del ejercicio del presupuesto

Estado	Órgano
16. Michoacán	Auditoría Superior del Estado
17. Morelos	Organismo de Auditoría Superior Gubernamental
18. Nayarit	Órgano de Fiscalización Superior del Estado
19. Nuevo León	Auditoría superior del Estado
20. Oaxaca	Auditoría superior del Estado
21. Puebla	Órgano de Fiscalización Superior del Estado
22. Querétaro de Arteaga	Entidad superior de fiscalización
23. Quintana Roo	Órgano superior de fiscalización del estado
24. San Luis Potosí	Auditoría Superior del Estado
25. Sinaloa	Auditoría Superior del Estado
26. Sonora	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización
27. Tabasco	Órgano superior de fiscalización del Estado
28. Tamaulipas	Auditoría Superior del Estado
29. Tlaxcala	Órgano de Fiscalización Superior
30. Veracruz	Órgano de Fiscalización Superior del Estado
31. Yucatán	Contaduría mayor de hacienda
32. Zacatecas	Entidad de Fiscalización Superior del Estado

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados y Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pública de cada estado, a través de la página web de cada Congreso estatal (Anexo 2)



Uno de los trabajos pioneros en el área y de los pocos en México sobre las facultades de fiscalización de los estados es el de Pardini (2004), donde mide las capacidades de rendición de cuentas y fiscalización de las entidades federativas a través de los órganos de fiscalización. Uno de los problemas principales que apunta el estudio de Pardini (2004, p. 111) en los órganos de fiscalización estatales es el porcentaje tan bajo que fiscalizan y auditan de los presupuestos estatales y municipales. Esto revela que el control *a posteriori* de los Congresos estatales es aún muy deficiente. De la misma manera, la información presupuestal con la que se integran las cuentas públicas es limitada y poco clara, donde el desglose de rubros de ingresos y egresos no es homogéneo y varía enormemente de estado a estado.<sup>[10]</sup> La falta de información presupuestal es uno de los problemas más apremiantes que el control y evaluación presupuestal tienen en los estados en México.

La existencia de agencias independientes del Ejecutivo en la supervisión y fiscalización del gasto y los ingresos públicos ciertamente es crucial para fortalecer el balance entre poderes y la transparencia en el uso de los recursos públicos. Si bien la información sobre los órganos de control *a posteriori* en los estados aún es muy limitada y el traslape en el tiempo de revisión de las cuentas públicas no permite hasta el momento realizar el análisis correspondiente a los ejercicios fiscales de los estados, la clasificación sobre la existencia de órganos autónomos resulta importante para medir las capacidades de los poderes legislativos sobre la fiscalización del presupuesto ejercido.

El problema de la autonomía de los órganos de fiscalización sigue siendo un punto a debate. Como mencionan Ríos-Cázares y Pardini (2008) en otro estudio revelador sobre las actividades de fiscalización en los estados, los arreglos institucionales en las designaciones de los titulares de los órganos de fiscalización en las entidades federativas son muy variados y dependen del nivel de votación parlamentaria que se exija para lograr el nombramiento. El problema central radica en la composición de fuerzas políticas del Congreso, independientemente de que se elija por mayoría calificada o mayoría simple, todo depende si el partido del Ejecutivo tiene mayoría absoluta de representación en el poder legislativo. <sup>[11]</sup>

En esta primera exploración de la revisión de las autoridades presupuestales de los Congresos estatales durante el proceso presupuestario se puede advertir que legalmente tienen capacidades amplias en lo que respecta a las etapas de aprobación presupuestal y control-auditoría del presupuesto público. La etapa de ejecución del gasto presenta amplios márgenes de maniobra para los Ejecutivos estatales, causando desequilibrios en el balance entre poderes respecto al proceso presupuestario. Los efectos de un margen amplio y discrecional en el manejo presupuestal rompen con la horizontalidad en el control y disminuyen las capacidades de influencia de los Congresos en el presupuesto público. No obstante que puedan establecerse esquemas entre poderes para compartir la responsabilidad de las políticas presupuestarias y fiscales, la alta discrecionalidad durante el ejercicio fiscal nos refiere al escenario del dictador presupuestal. Las autoridades de control *a posteriori*, como se mencionó, resultan centrales en el proceso presupuestario pero se consideran eminentemente reactivas por el traslape en el tiempo de la evaluación del gasto público. Asimismo, la autonomía de los órganos de fiscalización depende de la conformación partidaria de los Congresos, si bien podemos decir que al no depender directamente de la designación del Ejecutivo se da un paso significativo hacia la autonomía, ya que la mayor parte de los recursos que se auditan son los que manejan las dependencias del poder Ejecutivo. Sin embargo, todavía vemos arreglos donde las mayorías partidistas pueden determinar los cargos y las funciones de los órganos de fiscalización.

Las capacidades institucionales son fundamentales para determinar el balance entre poderes respecto a la toma de decisiones presupuestales y los posibles escenarios de dominio de un poder sobre otro, la confrontación y la cooperación entre poderes. Sin embargo el análisis estaría limitado al ámbito formal-legal de las actividades de los poderes públicos si sólo se toman en cuenta las facultades institucionales. En el siguiente apartado se explican los factores políticos que pueden activar las capacidades institucionales de los Congresos en el proceso presupuestario.

### 3. Factores políticos que determinan las capacidades legislativas en el proceso presupuestario

Además de las autoridades presupuestales del Congreso en el proceso presupuestario, es importante tener en cuenta la conformación política del Congreso. Los Congresos serán más o menos reactivos según sea el escenario de gobierno unificado o dividido. La lógica de estos contextos recae en los incentivos para retar las políticas fiscales y presupuestales del gobierno por parte de una oposición legislativa. 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. Los escenarios en las relaciones presupuestales entre Ejecutivo y Legislativo deben considerar variables como la pluralidad en el Congreso, el control del Ejecutivo sobre el Congreso y sobre su fracción parlamentaria. La relación entre es-



tas variables y la negociación presupuestal es directa. Es decir, a menor pluralidad y mayor control presidencial sobre el Congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es reactiva durante el proceso, y viceversa: a mayor pluralidad o menor control presidencial sobre el Congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso.

Las categorías de reactividad y actividad son entendidas en este contexto en el mismo sentido que propone Mezey (1991, pp. 207-208) al referir cuatro escenarios donde la proactividad de las legislaturas puede fortalecerse:

- La actividad y el involucramiento de las legislaturas con respecto a las iniciativas de política crece cuando el sistema de partidos es multipartidista y no existe una coalición o partido dominante.
- La actividad de las legislaturas se incrementa cuando los partidos no tienen una organización fuerte y están fragmentados, a diferencia de partidos organizados jerárquicamente y cohesivos.
- La actividad de las legislaturas es mayor cuando los partidos son independientes de unidades externas (Poder Ejecutivo o Comités Ejecutivos Nacionales de partidos).
- La actividad de las legislaturas se incrementa cuando las comisiones legislativas son independientes, permanentes y paralelas a unidades administrativas de control interno.

A partir de estas variables se puede apreciar la potencialidad de que el Ejecutivo domine o sea dominado por el Congreso.

Un elemento adicional a esta discusión sobre la mayor o menor actividad de las legislaturas lo propone Blondel (1970) con el concepto de "viscosidad legislativa", la cual se refiere a la habilidad de la legislatura para resistir el flujo de iniciativas propuestas por el Ejecutivo. Estableciendo una relación de a mayor viscosidad, mayor poder del legislativo para rechazar iniciativas o incluso fijar condiciones en la hechura de las mismas.

Es posible encontrar otros contextos de viscosidad legislativa. Por ejemplo, un Congreso que sea pro-activo a pesar de estar conformado mayoritariamente por la fracción del partido gobernante. En este caso, el elemento detonador de la proactividad parlamentaria es la ausencia de dominio por parte del Ejecutivo sobre su fracción en el Congreso y la independencia de la fracción parlamentaria con respecto al partido nacional, estatal, o en su caso con los comités ejecutivos partidistas. Ante la dinámica de alta competencia electoral en las contiendas nacionales, estatales y locales pueden existir en un mismo partido distintos grupos con intereses disímiles que intenten a través del gasto estatal maximizar sus oportunidades políticas con los votantes. Asimismo, pueden existir variaciones ideológicas sobre las determinaciones presupuestales y fiscales entre gobernantes y legisladores de un mismo partido político, aún más divergentes en tiempos electorales y cuando la competencia intrapartidista por los cargos de elección popular crece (Peltzman, 1987; Poterba, 1994; Jones *et al.*, 2000).<sup>[12]</sup> El siguiente cuadro resume los factores que determinan las capacidades legislativas para influir en la toma de decisiones de política presupuestaria, sintetizando las autoridades legislativas presupuestarias desarrolladas en la sección anterior y los factores políticos que determinan la actividad legislativa.

## Cuadro 5

Factores que determinan la capacidad legislativa de influir en la toma de decisiones sobre el Presupuesto Público

### Factores políticos

(-) Pluralidad partidista

(+) Control del Ejecutivo sobre el Congreso

(+) Control del Ejecutivo sobre su partido en el legislativo

### Factores institucionales y legales

Tiempo limitado para analizar y aprobar el proyecto de presupuesto

Sistema de comisiones legislativas débil, ausencia de cuerpos técnicos de staff para el apoyo de la actividad legislativa

Restricciones sobre modificaciones en gastos e ingresos

Veto presidencial

Restricciones en control sobre modificaciones del Ejecutivo al gasto público durante el ejercicio fiscal

### Reactividad o Pasividad

(Baja o nula participación en la hechura de la política presupuestaria, no hay modificaciones a partidas presupuestarias, y declinación de funciones de control y legislación)

### Factores políticos

(+) Pluralidad partidista

(-) Control del Ejecutivo sobre el Congreso

(-) Control del Ejecutivo sobre su partido en el legislativo

### Factores institucionales y legales

Mayor tiempo para analizar y aprobar el proyecto de presupuesto (facultad de participar en el diseño de los planes de desarrollo y proponer presupuestos alternativos)

Sistema de comisiones legislativas fuerte (involucramiento de las comisiones según el ramo de especialidad en las discusiones presupuestarias)

Centros de estudio permanentes especializados en el Congreso

Sin restricciones en las modificaciones en gastos e ingresos

Veto presidencial

(+) Control sobre modificaciones del Ejecutivo al gasto público durante el ejercicio fiscal

### Proactividad

(Alta participación en la hechura de la política presupuestaria, constantes modificaciones a partidas presupuestarias, mayor control a priori y a posteriori sobre el presupuesto público y proactividad en legislación)



Tomando como base los factores políticos y los institucionales y legales, es posible presentar un avance sobre la medición de las capacidades de los Congresos estatales para involucrarse en el proceso presupuestario. De la última parte se desprende que la composición política de las legislaturas es un elemento preponderante en la determinación de la actividad o reactividad de los Congresos. En las entidades federativas en México la pluralidad política ha dado como resultado numerosas experiencias de gobiernos divididos y de alternancia partidista desde los noventa. El siguiente cuadro presenta el número de gobiernos divididos (legislaturas donde el partido en el gobierno no posee la mayoría absoluta en el Congreso) y gobiernos unificados (legislaturas en las que el partido en el gobierno tiene la mayoría absoluta) en las entidades federativas desde 2000 hasta las actuales legislaturas en 2009.

## Cuadro 6

Número de gobiernos divididos y unificados en entidades federativas en México, 2000–2009

Número de legislaturas sin mayoría absoluta del partido en el gobierno Gobierno dividido	Congresos de los estados donde no se menciona explícitamente en la ley
37	46
45%	55%

Fuente: cálculo propio con base en páginas web de los Congresos estatales a través de “Gobierno y Congresos estatales de México, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión” [de consultada el 2 de septiembre de 2009: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/>]

Como puede observarse, la frecuencia de los gobiernos divididos en las entidades federativas desde 2000 es significativamente alta, con 45% de un total de 83 legislaturas en el periodo, considerando los 31 estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal. Asimismo, como se presentó en el apartado anterior, los Congresos estatales en general poseen facultades legales amplias para participar de manera activa en la aprobación del presupuesto estatal, esto es, modificar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, aunque en varios casos no se manifieste explícitamente por ley.

Dado este contexto, resulta relevante analizar las modificaciones en la aprobación presupuestal en contextos de pluralidad política y de mayoría absoluta en la conformación de los Congresos estatales. Los siguientes casos que se presentan corresponden a cuatro entidades federativas (Guanajuato, Quintana Roo, Sonora y Veracruz) donde se revisa de manera general las modificaciones realizadas por parte de los Congresos estatales al proyecto de presupuesto, intentando contrastar si existe mayor intensidad, o mayores cambios, en contextos de gobierno dividido que en contextos de gobierno unificado. La selección de los casos es, exclusivamente, por criterios de disponibilidad de información sobre el proyecto de presupuesto y el dictamen del



decreto de presupuesto de egresos en los estados. La mayoría de las entidades federativas todavía no cuenta con información pública amplia y eficiente de varios años para llevar a cabo ejercicios comparativos sobre las aprobaciones presupuestales. La información que se presenta toma en cuenta la aprobación, en cada uno de los casos, sobre la aprobación del presupuesto durante una legislatura sin mayoría absoluta por parte del partido en el gobierno, y otra legislatura que presenta mayoría absoluta por la fracción parlamentaria del partido en el Ejecutivo.

Como se muestra en el cuadro 7, el caso que salta a la vista es el de Guanajuato durante la legislatura LVI (1997–2000); el partido en el gobierno no tenía mayoría absoluta en el Congreso. Las modificaciones totales al presupuesto fueron del orden de 4.4% del gasto neto total. Sin embargo, en la legislatura LX (2006–2009), que presenta un contexto de gobierno unificado, las modificaciones al proyecto de presupuesto representaron 4.63% del gasto neto total. Es decir, la intensidad en las modificaciones presupuestales en el caso de Guanajuato no corresponde al contexto de gobiernos divididos y unificados, al menos en este ejercicio preliminar que sólo compara dos años de aprobación presupuestal en distintos contextos.

Los casos de Quintana Roo, Sonora y Veracruz son más claros en el contraste entre gobiernos divididos y unificados. En los tres casos, cuando el partido en el gobierno tiene la mayoría absoluta en el Congreso no se presentan modificaciones. En contraste, en escenarios de pluralidad sí presentan modificaciones al proyecto del presupuesto del Ejecutivo, en el monto total del gasto neto y en reasignaciones de gasto entre partidas presupuestarias.

La información disponible sólo permite aportar este panorama general que al menos marca las coordenadas de investigación sobre las modificaciones de aprobación presupuestal en Congresos estatales.

## Cuadro 7

Periodos de entrega y límites de la aprobación presupuestal en entidades federativas en México

Estado	Ejecutivo	Legislativo	Gobierno	Modificaciones de presupuesto	Porcentaje del presupuesto modificado
Guanajuato	PAN	Legislatura: LX PAN: 63.88% PRI: 19.44% PRD: 8.33% OTRO: 8.33%	Unificado	<b>Ejercicio fiscal 2009:</b> El monto global establecido en el proyecto presentado por el gobernador no sufre alteraciones, sin embargo existen modificaciones en los siguientes rubros:  1. <b>Poder legislativo:</b> de 331 millones 510 mil 43 pesos pasa a 329 millones 207 mil 444 pesos. 2. <b>Poder judicial:</b> de 782 millones 613 mil 568 pesos pasa a 791 millones 617 mil 969 pesos. 3. <b>Organismos autónomos:</b> de 999 millones 157 mil 165 pesos pasa a 998 millones 340 mil 216 pesos.  <b>Administración pública estatal:</b> de 28 mil 514 millones 618 mil 677 pesos pasa a 28 mil 578 millones 733 mil 824 pesos.	4.63%
	PAN	Legislatura: LVII PAN: 44.4% PRI: 33.3% PRD: 13.9% OTROS: 8.4%	Dividido	<b>Ejercicio fiscal 1998:</b> En este año se realizaron modificaciones en aumento al gasto neto total, las cuales fueron de 704 millones de pesos. Las ampliaciones más importantes de gasto se realizaron al fondo de aportaciones para municipios, con 600 millones de pesos.	4.4%
Quintana Roo	PRI	Legislatura: XII PAN: 16% PRI: 32% PRD: 28% OTRO: 24%	Dividido	<b>Ejercicio Fiscal 2009:</b> - Se realiza una modificación al monto total del presupuesto de 13 mil 131 millones de pesos a 16 mil 740 millones 690 mil pesos. - <b>Poder legislativo:</b> de 8 mil 974 millones 114 mil pesos (aproximadamente) pasa a 12 mil 320 millones 709 mil 970 pesos. - <b>Poder judicial.</b> Poder Ejecutivo: de 256 millones 150 mil pesos pasa a 203 millones 800 mil pesos.	2.15%
	PRI	Legislatura: X PAN: 8% PRI: 60% PRD: 28% OTRO: 4%	Unificado	<b>Ejercicio Fiscal 2001:</b> No hay modificaciones.	No hay modificaciones

## Cuadro 7 (continuación)

Periodos de entrega y límites de la aprobación presupuestal en entidades federativas en México

Estado	Ejecutivo	Legislativo	Gobierno	Modificaciones de presupuesto	Porcentaje del presupuesto modificado
Sonora	PRI	Legislatura: LVIII PAN: 37.50% PRI: 43.75% PRD: 9.37% OTRO: 9.37%	Dividido	<b>Ejercicio fiscal 2009:</b> Dentro del monto total estimado en el proyecto presentado por el titular del Ejecutivo se hizo un aumento de 320 millones los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:  • <b>Gasto de inversión:</b> 136 millones a fin de apoyar la creación de infraestructura de todos los municipios. • 20 millones para la creación de un fondo estatal que apoye exclusivamente a la creación de de infraestructura hidráulica (agua potable, alcantarillado y drenaje). • 66 millones para conformar un fondo de atención a las necesidades sociales municipales. • 70 millones para un programa de rehabilitación de infraestructura dañada por desastres naturales en el sur del Estado. • 8 millones 500 mil al Instituto de la mujer en materia de violencia intrafamiliar, apoyo a jefas de familia, entre otros. 5 millones para incrementar las participaciones a los municipios	1.005%
	PRI-PVEM	Legislatura: LVII PAN: 38.7% PRI: 54.8% PRD: 6.4% OTRO: 0%	Unificado	<b>Ejercicio fiscal 2005:</b> No hay modificaciones.	No hay modificaciones
Veracruz	PRI	Legislatura: LXI PAN: 22% PRI: 60% PRD: 8% OTRO: 10%	Unificado	<b>Ejercicio fiscal 2009:</b> No hay modificaciones.	No hay modificaciones.
	PRI	Legislatura: LX PAN: 42% PRI: 44% PRD: 12% OTRO: 2%	Dividido	<b>Ejercicio fiscal 2005:</b> Las modificaciones que se realizaron a este presupuesto fueron las siguientes, a pesar de esto el monto total se respetó:  • Una reducción a la administración pública centralizada por un monto de 6 mil 346 millones 117 mil 751 pesos. • Los organismos descentralizados sufrieron una reducción de 1 mil 41 millones 748 mil 235 pesos. • El poder judicial tuvo un aumento de 6 millones 537 mil 110 pesos.	17.33%

Fuente: proyecto de presupuesto de egresos de los Estados seleccionados y dictamen del decreto de presupuesto de egresos estatal del Congreso local, años seleccionados. Páginas web de los Congresos estatales.



#### 4. Conclusiones

Los Congresos estatales en México tienen una relevancia significativa dentro de los procesos de toma de decisiones de políticas; al menos, sus capacidades institucionales los posicionan como participantes clave en el proceso presupuestario. De la información parcial presentada en este documento se advierte que el contexto de gobierno dividido puede incrementar la capacidad del Congreso en la aprobación presupuestal, aunque la información obtenida hasta el momento nos impide dar conclusiones contundentes al respecto.

Las autoridades presupuestales establecen prerrogativas amplias en las etapas de formulación–aprobación y control–evaluación del proceso presupuestario. Sin embargo, las amplias facultades que gozan la mayoría de los Ejecutivos estatales durante el ejercicio fiscal presentan el riesgo del escenario de un solo tomador de decisiones sobre el presupuesto, haciendo que la aprobación presupuestal y las modificaciones realizadas por los Congresos se conviertan en ejercicios eminentemente protocolarios.

Después de realizar esta exploración sobre las autoridades presupuestarias y los factores políticos que determinan las relaciones Ejecutivo–Legislativo, considerando el caso específico de los Congresos estatales en México, se perfilan varias rutas de investigación a seguir para estudios futuros que no han sido considerados todavía: el estudio a detalle de la aprobación presupuestal según los contextos políticos, la organización y el fortalecimiento de los Congresos y los límites en los diseños institucionales que puedan balancear las relaciones de poder en las arenas de política.

## Anexo 1

Artículos constitucionales consultados para la elaboración del cuadro 1

Constitución Política del Estado de Aguascalientes; Artículo 46, Fracción II.

Idem; Artículo 65.

"Si al iniciarse un año fiscal no hubiere sido aprobado el presupuesto general correspondiente, se ejercerá la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo o los Ayuntamientos, con carácter de temporal [por el lapso que determine la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado]."

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; Artículo 49, Fracción IV.

"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", el periodo constitucional [...]."

Ley Orgánica del Poder Legislativo, artículo

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California; Artículo 27, Fracción I.

"[...] hasta el 15 de Diciembre en los años que inicie BI."

Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal; Artículo 19.

Ley de Control Presupuestal y Gasto Público del Estado de Campeche; Artículo 24.

Establece también la posibilidad de una prórroga de cinco días naturales para presentar las iniciativas, cuando el Ejecutivo inicia su cargo.

Idem.

En caso de no ser aprobadas las iniciativas en las fechas establecidas, continuarán vigentes los ordenamientos jurídicos que rigen el ejercicio fiscal concluido, hasta en tanto queden aprobados los nuevos ordenamientos.

Constitución Política del Estado de Chiapas; Artículo 42, Fracción XIX.

Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas; Artículo 337.

Idem; Artículo 339.

Constitución Política del Estado de Chihuahua; Artículo 64, Fracción VI, Párrafo 2.

"El Ejecutivo del Estado hará llegar al Congreso la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el día nueve de diciembre, debiendo comparecer el encargado de las finanzas del Estado a dar cuenta de las mismas".

Sin embargo la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua establece en su artículo 32 que "El Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, deberá ser presentado oportunamente al Gobernador del Estado o por la Secretaría, a fin de que éste lo envíe al Congreso del Estado a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al que corresponda".

Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua; Artículo 6:

"Si el Congreso dejare de expedir oportunamente el presupuesto de egresos, continuarán regiendo el presupuesto que hubiere estado vigente el año anterior".

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; Artículo 105.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; Artículo 67, Fracción XXIII.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; Artículo 33, Fracción II.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Colima; Artículo 21

Idem.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; Artículo 30, Fracción XIV.

"Presentar al Congreso del Estado, dentro del primer periodo ordinario de sesiones a más tardar el día 30 de Noviembre de cada año, los proyectos de Ley de Ingresos y Ley de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente [...]."

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja Durango; ARTICULO 18.

"El Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, deberá ser presentado oportunamente al Gobernador del Estado, por la Secretaría de Finanzas y Administración, para ser enviado al Congreso del Estado a más tardar el día 12 de Diciembre del año inmediato anterior al que corresponde".

Ley Orgánica del Poder Legislativo; Artículo 63, Fracción III.

Constitución Política para el Estado de Guanajuato; Artículo 77, Fracción VI.

Idem; Artículo 63, Fracción III.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; Artículo 24, Fracción VII.

"Presentar al Congreso a más tardar el día quince de octubre de cada año para su análisis, emisión del dictamen, discusión y aprobación, en su caso, las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente".

Idem; Artículo 47, Fracción XIII.

"[...] En el caso de que el Presupuesto de Egresos propuesto por el Ejecutivo no fuese aprobado, a más tardar el día 31 de diciembre de cada año, seguirá vigente el aprobado el año inmediato anterior".

Constitución Política del Estado de Hidalgo; Artículo 71, Fracción XXXVIII.

"Presentar al Congreso del Estado para su aprobación, a más tardar el 15 de diciembre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, que deberán regir en el año inmediato [...]."

Idem; Artículo 38.

"El Congreso tendrá durante el año, dos periodos ordinarios de sesiones, como sigue: El primero se iniciará el primer día de abril y concluirá a más tardar el último de julio. El segundo comenzará el primer día de septiembre y terminará a más tardar el último día de diciembre. Los periodos no podrán prorrogarse más allá de la fecha de su terminación".

Artículo 42.

"Durante el Primer Periodo Ordinario de Sesiones, el Congreso se ocupará preliminarmente [...] En el Segundo y para el año siguiente, se ocupará prioritariamente de examinar y aprobar en su caso, la Ley de Ingresos del Estado y la de los Municipios, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, que el Gobernador deberá enviarle a más tardar el quince de diciembre".

Nota: La Ley no indica textualmente la fecha límite de aprobación del presupuesto de egresos pero se deduce por entendido por lo indicado en los artículos 38 y 42 de la Constitución Estatal.

## Anexo I (continuación)

Artículos constitucionales consultados para la elaboración del cuadro 1

Constitución Política del Estado de Jalisco; Artículo 50, Fracción II.

"Presentar cada año al Congreso, a más tardar el día 1º de noviembre, los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente [...]."

Constitución Política del Estado de Jalisco; Art. 25.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; Artículo 77, Fracción XIX.

"Enviar cada año a la Legislatura, a más tardar el 21 de noviembre, los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, que deberán registrarse el día fiscal inmediato siguiente, o hasta el 20 de diciembre [...]."

Ibidem; Artículo 61, Fracción XXX.

"Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal la iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes como el Presupuesto de Egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación".

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México con de Oaxaca; Artículo 60, Fracción VII.

"Presentar cada año al Congreso, [...], y a más tardar el veinte de septiembre las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año siguiente

Ibidem; Artículo 31, Párrafo I.

Constitución política del Estado Libre y soberano de Morelos; Artículo 32.

Ibidem.

Constitución política del Estado Libre y soberano de Nayarit; Artículo 38 párrafo B.

Cuando se trate del año en que el titular del Ejecutivo inicie su encargo o en los términos del artículo 63 de esta constitución, o en su caso se trate de aquel en que enta en funciones el titular del Poder Ejecutivo federal en los términos del artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presentación a la que se alude deberá realizarse a más tardar el 15 de diciembre.

Tercer inciso en la constitución Art. 47: Fijar a su vez, a propuesta que haga el Gobernador durante los primeros quince días del mes de noviembre, los gastos de la administración pública y asignar las contribuciones que deberán imponerse para cubrirlos, así como las ampliaciones y modificaciones que se hicieren necesarias.

Constitución política del Estado Libre y soberano de Nuevo León; artículo 85, párrafo XXI.

Constitución política del Estado Libre y soberano de Nuevo León; Artículo 55: Se entiende por finalización de periodo de sesiones ordinarias.

Constitución política del Estado Libre y soberano de Oaxaca; Artículo 80, párrafo IV.

Se entiende porque es el último día del año fiscal y al iniciar el siguiente debe haber un nuevo presupuesto de ingresos a probado.

Constitución política del Estado Libre y soberano de Puebla; Artículo 50, párrafo III.

En la constitución del estado de Quintana Roo no se especifican fechas de envío y a probación del presupuesto de ingresos.

Constitución política del Estado Libre y soberano de Quintana Roo; artículo 118.

Constitución política del Estado Libre y soberano de San Luis Potosí; artículo 80, párrafo VII.

Constitución política del Estado Libre y soberano de San Luis Potosí; Artículo 52: Se entiende por finalización de periodo de sesiones ordinarias.

Constitución Política del Estado de Sinaloa; Artículo 37.

El Congreso del Estado, durante el mes de diciembre de cada año, analizará y aprobará, en su caso la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y las iniciativas de Leyes de Ingresos Municipales, a efecto de que se puedan registrar a partir del primer día de enero inmediato, si por algún motivo el Congreso no las aprueba durante dicho mes, en los términos de lo establecido en el artículo 37 de la Constitución Política del Estado, se tendrán por promulgadas la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y las Leyes de Ingresos Municipales, del año anterior.

Constitución Política del Estado de Sonora; Art. 79, Fracción VII.

Constitución Política del Estado de Sonora; Art. 41 y Art. 42.

Constitución Política del Estado de Tabasco; Art. 27.

Ley Estatal de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Tabasco; Art. 19.

Constitución Política del Estado de Tabasco; Art. 23 y Art. 27.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco; Art. 39.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas; Art. 44 y Art. 46.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas; Art. 69.

Constitución Política del Estado de Tlaxcala; Art. 70, fracción VII.

Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios; Art. 285.

Constitución Política del Estado de Tlaxcala; Art. 54.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; Art. 4.

Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios; Art. 86.

Constitución Política del Estado de Veracruz; Art. 26 inciso A.

Constitución Política del Estado de Veracruz; Art. 33, Fracción XXXVII.

Constitución Política del Estado de Veracruz; Art. 55, Fracción XIV.

Constitución Política del Estado de Veracruz; Art. 30, Fracción VI.

Constitución Política del Estado de Zacatecas; Art. 62, fracción XII.

Constitución Política del Estado de Zacatecas; Art. 57 y Art. 65, fracción XII (se entiende por término de sesiones ordinarias).

## Anexo 2

Documentos Oficiales y páginas de Internet consultadas

### Página web

### Documentos consultados

1. <a href="http://www.congresoags.gob.mx">www.congresoags.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución política del Estado de Aguascalientes.</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Aguascalientes</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Aguascalientes ejercicio fiscal 2009.</li> <li>Proyecto de presupuesto del estado de Aguascalientes ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
2. <a href="http://www.congresobc.gob.mx">www.congresobc.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Baja California</li> <li>Ley de Fiscalización para el Estado de Baja California</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Baja california ejercicio fiscal 2009</li> </ul>
3. <a href="http://www.cbcs.gob.mx">www.cbcs.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.</li> <li>Ley De Presupuesto Y Control Del Gasto Publico Estatal</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de baja california ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
4. <a href="http://www.congresocam.gob.mx">www.congresocam.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del estado de Campeche.</li> <li>Ley De Control Presupuestal Y Gasto Público Del Estado De Campeche</li> <li>Ley Orgánica del Poder legislativo de Campeche</li> <li>Presupuesto de egresos de Campeche ejercicio fiscal 2009. ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
5. <a href="http://www.congresochiapas.gob.mx">www.congresochiapas.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas.</li> <li>Ley de Fiscalización para el Estado de Chiapas.</li> </ul>
6. <a href="http://www.congresochoihuahua.gob.mx">www.congresochoihuahua.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución política del estado libre y soberano de Chihuahua.</li> <li>Ley De Presupuesto De Egresos, Contabilidad Y Gasto Público Del Estado De Chihuahua</li> <li>Ley de Auditoría Superior para el Estado de Chihuahua.</li> </ul>
7. <a href="http://www.congresocoahuila.gob.mx">www.congresocoahuila.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución política del Estado de Coahuila.</li> <li>Ley Reglamentaria Del Presupuesto De Egresos Del Estado De Coahuila De Zaragoza.</li> <li>Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza.</li> </ul>
8. <a href="http://www.congresocol.gob.mx">www.congresocol.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Colima.</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Colima</li> </ul>
9. <a href="http://www.asambleadf.gob.mx">www.asambleadf.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</li> <li>Decreto de presupuesto de egresos del distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009</li> <li>Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa</li> </ul>
10. <a href="http://www.congresodurango.gob.mx">www.congresodurango.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Durango.</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Del Estado</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Durango</li> </ul>
11. <a href="http://www.congresogto.gob.mx">www.congresogto.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Durango.</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Del Estado</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Durango</li> </ul>
12. <a href="http://www.conggro.gob.mx">www.conggro.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de Guerrero</li> <li>Presupuesto De Egresos Y La Contabilidad Gubernamental Del Estado De Guerrero</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Guerrero</li> </ul>
13. <a href="http://www.congreso-hidalgo.gob.mx">www.congreso-hidalgo.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución política del estado de Hidalgo</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Del Estado De Hidalgo.</li> <li>Ley Del Órgano De Fiscalización Superior Del Estado De Hidalgo.</li> </ul>
14. <a href="http://www.congreso jalisco.gob.mx">www.congreso jalisco.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de Jalisco</li> <li>Ley Del Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Jalisco</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Jalisco</li> </ul>
15. <a href="http://www.cddiputados.gob.mx">www.cddiputados.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de México</li> <li>Decreto 234. Presupuesto De Egresos Del Gobierno Del Estado De México Para El Ejercicio Fiscal De 2009</li> <li>Ley de Fiscalización Superior para el Estado de México.</li> <li>COMUNICADO DE PRENSA N° 1853</li> </ul>
16. <a href="http://www.congresomich.gob.mx">www.congresomich.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado De Michoacán De Ocampo</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Del Estado De Michoacán De Ocampo</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Michoacán</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Michoacán.</li> </ul>



## Anexo 2 (continuación)

Documentos Oficiales y páginas de Internet consultadas

Página web	Documentos consultados
17. <a href="http://www.congresomorelos.gob.mx">www.congresomorelos.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución política del Estado de Aguascalientes.</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Aguascalientes</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Aguascalientes ejercicio fiscal 2009.</li> <li>Proyecto de presupuesto del estado de Aguascalientes ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
18. <a href="http://www.congreso-nayarit.gob.mx">www.congreso-nayarit.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de Nayarit</li> <li>Ley De Presupuestación, Contabilidad Y Gasto Publico De La Administración Del Gobierno Del Estado De Nayarit</li> <li>Ley Del Órgano De Fiscalización Superior Del Estado De Nayarit.</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Nayarit ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
19. <a href="http://www.congreso-nl.gob.mx">www.congreso-nl.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Nuevo León</li> <li>Ley De Administración Financiera Para El Estado De Nuevo León</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Nuevo León.</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Nuevo León ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
20. <a href="http://www.congreso-oaxaca.gob.mx">www.congreso-oaxaca.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado Libre Y Soberano de Oaxaca</li> <li>Ley Del Presupuesto, Gasto Público Y Su Contabilidad</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Oaxaca.</li> </ul>
21. <a href="http://www.congresopuebla.gob.mx">www.congresopuebla.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Puebla.</li> <li>Ley Estatal De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico</li> <li>Ley Del Órgano De Fiscalización Superior Del Estado De Puebla</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Puebla ejercicio fiscal 2009.</li> <li>Proyecto de presupuesto de egresos para el estado de Puebla ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
22. <a href="http://www.legislatura-qro.gob.mx">www.legislatura-qro.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Querétaro Arteaga</li> <li>Ley del manejo de los recursos públicos.</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Querétaro</li> </ul>
23. <a href="http://www.congresoqroo.gob.mx">www.congresoqroo.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado De Quintana Roo</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Quintana Roo</li> <li>Ley Del Órgano Superior De Fiscalización Del Estado De Quintana Roo</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Quintana Roo ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
24. <a href="http://www.congresosp.gob.mx">www.congresosp.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado De San Luis Potosí.</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De San Luis Potosí.</li> <li>Ley De Auditoría Superior Del Estado De San Luis Potosí.</li> </ul>
25. <a href="http://www.congresosinaloa.gob.mx">www.congresosinaloa.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de Sinaloa</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Del Estado De Sinaloa</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Sinaloa ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
26. <a href="http://www.congresoson.gob.mx">www.congresoson.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Sonora</li> <li>Ley Del Presupuesto De Egresos, Contabilidad Gubernamental Y Gasto Público Estatal</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Para El Estado De Sonora.</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de sonora ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
27. <a href="http://www.congresotabasco.gob.mx">www.congresotabasco.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Tabasco.</li> <li>Ley Estatal De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Tabasco</li> </ul>
28. <a href="http://www.congresotam.gob.mx">www.congresotam.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política de Tamaulipas</li> <li>Ley de Gasto Público.</li> <li>Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas</li> </ul>
29. <a href="http://www.congresotlaxcala.gob.mx">www.congresotlaxcala.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de Tlaxcala</li> <li>ley de fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Tlaxcala ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
30. <a href="http://www.legisver.gob.mx">www.legisver.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de Veracruz</li> <li>Ley De Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Veracruz-Llave</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Para El Estado De Veracruz.</li> <li>Presupuesto de egresos para el estado de Veracruz ejercicio fiscal 2009.</li> </ul>
31. <a href="http://www.congresoyucatan.gob.mx">www.congresoyucatan.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de Yucatán</li> <li>Ley Del Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Yucatán</li> <li>Ley De La Contaduría Mayor De Hacienda Del Estado De Yucatán</li> </ul>
32. <a href="http://www.congreso-zac.gob.mx">www.congreso-zac.gob.mx</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Política del Estado de Zacatecas</li> <li>Ley Del Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Publico Del Estado De Zacatecas</li> <li>Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Zacatecas</li> </ul>



## Bibliografía

- Alesina, A., Hausmann, R., y Stein E. (1999) "Budget Institutions and Fiscal Performance", en *Latin America*, Inter-American Development Bank Working Paper Series, núm. 394, septiembre.
- Alt, J. y Lowry, R. (1994) "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States", en *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, pp. 811-828.
- Blondel, J. (1970) "Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-National Measurement", en Norton, P., *Legislatures*, Oxford University Press, United Kingdom.
- Coombes, D., (et al.) (1976), *The Power of the Purse. The role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, George Allen & Unwin Ltd, London, United Kingdom.
- Fundar (2002) *Sesiones Informativas H. Cámara de Diputados. La Negociación Presupuestal en Perspectiva: Retos y Asignaturas Pendientes. Transparencia presupuestaria: Comparativo Decreto 2002 y Proyecto de Decreto 2003*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- Jones, M., Sanguinetti, P. y Tommasi M. (2000) "Politics, Institutions, and Fiscal Performance", en *Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces*, Journal of Development Economics, núm. 61, pp. 305-333.
- Lienert, I. (2005) *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?* IMF Working Papers, núm. 115, Fiscal Affairs Department, Washington, United States of America.
- Mainwaring, S. y Welna Ch. (2003) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, United Kingdom.
- Mejía, A. y Coppedge M. (2001) "Political determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998", en *Paper prepared for the International Congress of the Latin American Studies Association*, Washington, D.C.
- Mezey, M. (1991) "Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance", en Finifter, A., *Political Science: the State of the Discipline II*, The American Political Science Association, Washington, D.C.
- Pardinas, J. (2004) "La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente", en Balkin, R., *El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y Diagnóstico*, México: State University of New York.
- Patrón, F. (2008) "Facultades presupuestales legislativas. De Jugadores reactivos a proactivos", en el Foro El Presupuesto Público en las Entidades Federativas de México: retos, dilemas y rutas de abordaje de la modernización presupuestal, Congreso del estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco.
- Peltzman, S. (1987) "Economic Conditions and Gubernatorial Elections", en *American Economic Review*, núm. 77, pp. 293-297.
- Poterba, J. (1994), "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", en *Journal of Political Economy*, vol. 102, núm. 4, pp. 799-821.
- Ríos-Cázares, A. y Pardinas, J. (2008) "Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México", en *Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los Estados*. La Jolla, University of California, Centro de Estudios México-Estados Unidos, San Diego, California.
- Santiso, C. y García, A. (2004) *Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems*, School of Advanced International Studies, working paper series, Washington, United States of America.
- Santiso, C. (2005) *Auditing, Accountability and Anticorruption: Multilateral Lending to Legislative Budget Oversight and External Auditing of Public Finances in Latin America*, XVIII Concurso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, Venezuela.
- SHCP (2003) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas estatales y municipales*, México.
- Stein, E., Talvi, E. y Grisanti, A. (1998) "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience", en *NBER Working Papers 6358*, enero.
- Stein, E. (et. al.) (2006) "La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006", en *Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University*, Planeta.

## Notas

- [1] Para efectos de este trabajo se utilizará el término "reactivo (reactividad)" para denotar poca participación y una posición limitada en la toma de decisiones de políticas. En este caso particular se refiere a una ausencia de propuesta por parte del Congreso durante el proceso presupuestario, de la misma manera como se utiliza en la literatura de habla inglesa el término reactivo para denotar una posición limitada y poco participativa durante el proceso de políticas por parte del Congreso.
- [2] La postura del dictador presupuestal también es conocida como "institución presupuestaria jerárquica" (Hierarchical budget institution) y se refiere a los procedimientos y arreglos institucionales que limitan la participación del Congreso en el proceso presupuestario, y atribuyen un papel significativo y casi monopolístico a un solo agente (Alesina et al., 1999, p. 255)
- [3] Sin embargo, un ejemplo que reta a este argumento lo proporciona Mayhew (1991), quien señala que la política presupuestal en Estados Unidos, a nivel estatal y en situaciones de gobiernos divididos, es decir con un involucramiento mayor del Congreso, no presentó grandes desajustes por presiones de la oposición y generalmente se cumplían las metas del déficit fiscal.
- [4] Budget dictator es un término utilizado para los presidentes que gozan de facultades y prerrogativas constitucionales fuertes durante el proceso presupuestario y controlan la toma de decisiones durante las etapas de formulación, ejecución y evaluación. Para una mayor referencia sobre el tema puede revisarse Mejía y Coppedge (2001).
- [5] Lienert (2005) califica 28 países de acuerdo con el tiempo otorgado a las legislaturas para analizar el proyecto de presupuesto. Si

tienen más de cuatro meses se considera un tiempo amplio para la legislatura. De uno a cuatro meses, un tiempo medio. Menos de un mes, un tiempo completamente insuficiente.

[6] El caso modelo por excelencia sobre la capacidad parlamentaria de investigación y análisis de finanzas públicas es el de Estados Unidos. La tradición con la que cuenta el Congreso norteamericano para proponer presupuestos alternativos al del Ejecutivo no tiene comparación. El Congress Research Service, fundado en 1914, cuenta con más de 245 profesionales agrupados en dos grandes oficinas: Congress Budget Office y General Accounting Office. A su vez, los Congresos estatales cuentan con amplios grupos y oficinas de staff que ayudan a los diputados en las tareas legislativas. En contraste con México, donde en 1999, con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso en General, se crea el servicio civil de carrera y los centros de capacitación y formación especializados. Entre éstos el Centro de estudios en Finanzas Públicas, que entró en funciones en 2000, cuenta con 20 investigadores de tiempo completo, claramente insuficiente para llevar a cabo las tareas de análisis y monitoreo del gasto público en comparación con los cuerpos técnicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los Congresos estatales se encuentran aún más disminuidos en lo que respecta a los centros de estudio e investigación en finanzas públicas. Por lo general, las funciones de revisión del presupuesto recaen sobre las comisiones de presupuesto que involucran a limitados cuerpos de staff, o asistentes de los propios diputados pertenecientes a la misma comisión.

[7] Para una revisión en detalle de las fuentes consultadas, véase el Anexo 1.

[8] Para una lista completa de las fuentes, véase el Anexo 2.

[9] Artículo 58 de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. "Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones." Antes, cuando operaba la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las dependencias y entidades podían modificar hasta 10% del gasto aprobado por ramo presupuestal sin tener que notificar al Congreso. En un estudio realizado por Fundar sobre la participación del Congreso en la aprobación presupuestal se encontró que las modificaciones al gasto público por parte del Ejecutivo durante el año fiscal rebasan por mucho las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados en la aprobación del proyecto de presupuesto (Fundar, 2002).

[10] Para mayor información al respecto puede verse: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (2003), Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas estatales y municipales, México.

[11] Ciertamente, en presencia de un escenario de partido dominante cualquier rasgo de autonomía será por demás irrelevante y en este sentido la autonomía de los órganos de fiscalización se aparta del sentido original de control sobre el Ejecutivo. Para mayor información puede verse: Ríos-Cázares y Pardinas (2008, pp. 17-26)

[12] Sobre este último escenario, en el que se puede presentar viscosidad legislativa, donde el Ejecutivo no domina su fracción parlamentaria aun cuando su partido cuente con una mayoría legislativa; un ejemplo es el caso de Jalisco durante la legislatura LVIII. El partido del gobernador PAN cuenta 50% de las curules en el Congreso estatal. Desde 2007 el Congreso reaccionó a diversas reasignaciones presupuestarias por parte del gobernador, específicamente el caso conocido en la prensa como la "macrolimosna" ofrecida a la iglesia católica para la construcción de un templo. El Congreso dispuso una iniciativa de reforma presupuestaria para equilibrar las facultades entre poderes durante el ejercicio fiscal y poner restricciones a reasignaciones de gasto por parte del Ejecutivo, en general para transparentar el proceso presupuestario. Asimismo, se convirtió en uno de los principales críticos hacia las acciones del gobernador. El gobernador se vio forzado a retirar la propuesta de la asignación, de 90 millones de pesos. Para una mayor referencia sobre el caso y la participación del Congreso estatal en el proceso presupuestario puede revisarse Patrón (2008).

### Breve reseña curricular del autor

Es doctor en Estudios de Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra; Maestría Administración Pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.