

LOS EFECTOS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

Fanny Sleman Valdés

Estudiante del Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO, sede México

Álvaro F. López Lara

Profesor investigador del Departamento de Relaciones Sociales, DCSH, UAM-X

Introducción

El progresivo y creciente pluralismo político en la integración de los gobiernos estatales, donde una multiplicidad de actores ejercen su influencia en la toma de decisiones, está originando que procesos legislativos como el de la aprobación del presupuesto se tornen más competitivos y prolonguen cada vez más su tiempo de negociación y aprobación (Ríos, 2009: 7, Gutiérrez, 2001: 48). A medida que los legislativos subnacionales en México comenzaron a desempeñar un papel proactivo en la negociación del paquete presupuestal en los estados, fue más evidente que los plazos legales establecidos para la elaboración del dictamen, la discusión y la votación de la iniciativa presupuestal en cada entidad, resultan a menudo insuficientes para lograr aprobar en tiempo y forma un presupuesto consensado

entre los actores estatales involucrados (Tepach, 2011: 72).

Ante este nuevo fenómeno político y con la finalidad de minimizar las consecuencias de no tener un presupuesto aprobado al iniciar un año fiscal, las entidades federativas han incorporado en sus ordenamientos legales la figura de la reconducción presupuestal, como un recurso estratégico que establece alguna fórmula para prorrogar el presupuesto inmediato anterior o poner en vigor el proyecto presupuestal de alguno de sus actores, en tanto se alcanza un nuevo acuerdo presupuestal.¹

La figura de la reconducción presupuestal, de reciente adopción en la mayoría de las entidades federativas, se ha caracterizado por su rica diversidad en el diseño institucional, por lo que el presente estudio pretende identificar los incentivos y costos políticos que dicha institución

promueve entre el gobernador y los legisladores locales para lograr la aprobación de un nuevo presupuesto.

La tesis principal es que las fórmulas de reconducción presupuestal adoptadas en los estados producen incentivos y limitaciones diferentes para los actores del juego presupuestal (Scartascini y Stein, 2010: 15) en función de tres aspectos relevantes: 1) la definición del punto de reversión de la iniciativa presupuestal, 2) el plazo de vigencia de aplicación de los montos presupuestales definidos, y 3) la preeminencia del ejecutivo o el legislativo en la decisión final del proceso presupuestario.

A partir de lo anterior, elaboramos tres proposiciones que guían el análisis de los modelos de reconducción presupuestal en las entidades federativas. La primera proposición sostiene que aquellos diseños que abren un plazo indefinido para la aplicación del presupuesto anterior y que no otorgan prioridad a los proyectos presupuestales de ninguno de los actores, tienden a prolongar el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, desincentivando la aprobación de un nuevo presupuesto (Dorotinsky, 2009: 118). En segundo término, suponemos que los arreglos que enfatizan la vigencia temporal o parcial de un presupuesto anterior, incentivarán a las partes a lograr un acuerdo, ante la amenaza de no contar con recursos aprobados y autorizados para desarrollar las actividades típicas de cualquier gobierno. En la tercera proposición, sostenemos que las reglas que otorgan primacía a uno de los actores, ya sea la legislatura o el gobernador, para la entrada en vigor de su proyecto presupuestal, tienen enormes consecuencias políticas. Específicamente si la primacía recae en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, este actor puede encontrar motivos para no llegar a un acuerdo sobre la iniciativa presupuestal y defender el statu quo, al impedir que la legislatura modifique el proyecto en un sentido opuesto a sus preferencias. Así, al prorrogar la discusión, aumentan las posibilidades de éxito para su proyecto de egresos que sobrevive oculto detrás del manto del inmovilismo legislativo.

Concepto y funciones de la reconducción presupuestal

En este trabajo la reconducción presupuestal es entendida, en un sentido amplio, como el conjunto de reglas que dotan de capacidad al Poder Legislativo de las entidades federativas para prorrogar o ampliar la vigencia del presupuesto del año inmediato anterior o de dar fuerza temporal a una iniciativa presupuestal, ante la falta de aprobación o publicación de un presupuesto actual y vigente.² La adopción de cualquier modalidad de reconducción presupuestal básicamente tiene como objetivo atenuar los efectos derivados del incumplimiento de los plazos establecidos para la proposición y aprobación del presupuesto anual (Gutiérrez, Lujambio y Valdés, 2001: 79). En otros términos, la reconducción es un recurso institucional para proteger al Poder Legislativo de la presión política derivada de la necesidad de aprobar en un plazo determinado un paquete presupuestal, pero también es una medida para dotar al gobierno de certidumbre financiera.

Se trata, en todo caso, de un mecanismo extraordinario de carácter provisional cuyo sentido es enfrentar una situación de *impasse*, por lo cual su vigencia culminará al momento de que se apruebe una nueva ley de egresos que fije los montos y los rubros del año fiscal (Aguilar, *et al.*, 2006: 10). A diferencia del veto sobre el presupuesto, que es un recurso en manos del Poder Ejecutivo para frenar un proyecto que se aleja de sus prioridades de gasto (Weldon, 1997:119), la reconducción opera como una “red de protección” en caso de que el presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal anual no sea aprobado en tiempo y forma.

La principal función que la reconducción presupuestal desempeña dentro del proceso legislativo se centra en el otorgamiento de viabilidad financiera al gasto gubernamental en una entidad federativa (Aguilar *et al.*, 2006: 1), al permitirle de manera amplia o acotada seguir cumpliendo y desarrollando sus funciones sustantivas. Como Magar y Romero (2006: 23) lo advierten, la falta de una norma de reconducción presupuestal implicaría que el gasto del gobierno se contrajera a

cero pesos. Así, y ante el hecho de que los presupuestos de egresos en México contemplan una vigencia anual, siempre existirá la probabilidad de que se tengan que echar a andar los mecanismos de la reconducción presupuestal para evitar una parálisis gubernamental.

De esta manera, ante un escenario en el que el desacuerdo entre el ejecutivo y el legislativo condujera a la circunstancia de no contar con un presupuesto aprobado, la reconducción presupuestal garantizaría la continuidad de las funciones del gobierno, autorizando de esta forma la continuidad en la prestación de los servicios públicos, la consecución de los programas de gobierno y de los proyectos de inversión, así como el pago de deuda pública, atribuciones públicas que se verían totalmente paralizadas ante la falta de una autorización legal y formal para gastar y ejercer los recursos públicos. Como apuntan Magar y Romero (2006: 22), “sin dinero es muy poco lo que puede hacerse en política pública” y en esta situación indudablemente las funciones de todos los órganos de gobierno quedarían paralizadas, pues no existiría ninguna autorización formal de los órganos copartícipes del proceso presupuestal para pagar algún bien o servicio público (Kiewiet y McCubbins, 1988: 717).

En términos generales es factible suponer que la existencia de una norma de reconducción presupuestal en un estado de la República Mexicana genera efectos positivos, ya que permite y autoriza a las instituciones del gobierno a seguir desarrollando en cierta medida sus atribuciones, con un nivel de gasto mayor, menor o igual al del año anterior. No obstante, la identificación de las variaciones en el diseño institucional de la reconducción presupuestal indican que ciertos diseños tienen resultados inesperados en la medida en que generan efectos negativos, como alargar el ciclo de negociación presupuestal o propiciar el inmovilismo legislativo.

Variaciones en el diseño de la reconducción presupuestal en las entidades federativas

La reconducción presupuestal presenta diferentes matices y alcances en las treinta y dos entida-

des federativas. Algunos factores como el *tiempo en que permanece vigente*, el tipo de *rubros prorrogados*, el *monto de gasto autorizado*, así como el *actor político* (ya se trate del gobernador o del congreso estatal) *que concentra la atribución de hacer prevalecer sus preferencias* en materia de gasto, definen en mayor medida el tipo de reconducción presupuestal.

A continuación proponemos una clasificación de cada uno de estos atributos o variables para conocer su alcance e influencia dentro del diseño de mecanismos institucionales de reconducción presupuestal existentes en cada entidad federativa.

Tiempo de su vigencia

Esta variable se refiere al tiempo que permanecerá en vigor la reconducción presupuestal en caso de echarse a andar este mecanismo, pudiéndose tratar de un plazo perentorio o de un lapso indeterminado. El tiempo de vigencia ha sido establecido de manera variable y flexible en la mayoría de las entidades federativas, aunque en algunos casos específicos se ha limitado a un plazo fijo.

Un ejemplo claro de lo anterior lo tenemos en la Constitución del estado de Morelos, la cual establece un periodo abierto para la vigencia de la reconducción presupuestal, especificando y dando cabida a diferentes escenarios para que el gobernador y el congreso logren de una u otra forma la renovación del presupuesto. Una de estas opciones otorga la facultad al congreso de elaborar una iniciativa presupuestal —ante la negación o dilación del proyecto del gobernador—, así como también le habilita para publicar un proyecto presupuestal aprobado por las dos terceras partes de los miembros de la legislatura —ante la omisión o negativa del gobernador de publicarlo y ponerlo formalmente en vigor—³.

Algunas fórmulas de reconducción presupuestal en los estados de la República Mexicana establecen un plazo fijo para la aplicación de la reconducción presupuestal como es el caso del Estado de México, el cual únicamente permite la prórroga del presupuesto inmediato anterior por el periodo de un mes.⁴

Rubros prorrogados

Esta variable en particular se refiere a las partidas, programas o responsabilidades gubernamentales que se alargan durante la vigencia de la reconducción presupuestal. Sobre este punto la mayoría de las entidades federativas (veintiuna de treinta y dos), señala que se ejercerá el presupuesto inmediato anterior en las mismas condiciones y con las mismas asignaciones, con lo cual las agencias del gobierno podrían enfrentar dificultades financieras al no poderse flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, ya sea como acreedores o como deudores. En este tenor tenemos el caso del estado de Veracruz, en el que se señala que cada mes se podrá ejercer como máximo una doceava parte del monto total del presupuesto del año anterior, por lo que en caso de una eventualidad no se podrá echar mano de ningún monto adicional.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006: 140) señala que una característica clave de la mayoría de las políticas públicas, como lo es la política presupuestal de egresos, se refiere a su *adaptabilidad* para ajustarse a las circunstancias cambiantes del gasto. De contarse con este elemento dentro de la reconducción presupuestal, se podrían ajustar y reasignar gastos a las áreas donde más se requieran, hasta en tanto se aprueba un nuevo presupuesto. Cabe señalar que este mecanismo de adaptabilidad está ausente en la mayoría de los diseños de la reconducción presupuestal, siendo contemplado únicamente en Coahuila, Distrito Federal y San Luis Potosí.

El caso que más llama la atención sobre este punto es el del estado de Hidalgo, en donde las reglas restringen la aplicación de la reconducción presupuestal únicamente a los *gastos ineludibles*, con lo cual terminan paralizando parcialmente la actividad gubernamental. Esta regla incentiva a los actores involucrados en la aprobación del presupuesto a negociar de manera efectiva y arribar en un plazo relativamente corto a un nuevo acuerdo presupuestal.

Monto de gasto autorizado

El importe del gasto a prorrogar varía frecuentemente en los diseños de reconducción presupuestal de las entidades federativas. En algunas entidades el monto del gasto reconducido es igual al del año anterior, en otros se ajusta para mantener la misma capacidad de gasto de acuerdo con la inflación y en casos excepcionales se limita a gastos indispensables e ineludibles.

Para ejemplificar lo anterior podemos observar que en el estado de Nuevo León (Artículo 63, Fracción IX de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Nuevo León), así como en el estado de Tabasco (Artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco), la cuantía del presupuesto reconducido será la misma que la del año anterior, a diferencia de San Luis Potosí (Art. 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de San Luis Potosí) donde el monto prorrogado se actualiza conforme a los aumentos otorgados al salario mínimo vigente en la región, conforme a los ajustes del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y de acuerdo a los compromisos de deuda pública contraídos con antelación.

¿Quién prevalece en el juego de la reconducción?

En los modelos de reconducción presupuestal existen reglas que señalan al actor al que se le confiere cierta ventaja para hacer prevalecer su proyecto presupuestal. Aunque en la mayoría de las legislaciones estatales se mantiene una postura neutral dentro de la reconducción presupuestal y se deja de lado la preeminencia de las propuestas de los actores presupuestales para tratar de mantener un equilibrio de poderes entre gobernador y congreso, ciertos estados sí han considerado importante dar viabilidad y eficacia al proyecto de alguno de los actores presupuestales, otorgando cierta preeminencia a uno de los actores del proceso presupuestario.

Uno de los casos más emblemáticos es el del estado de Baja California (Artículo 39 de

Cuadro 1
Atributos de la reconducción presupuestal en las entidades federativas de México

Entidad federativa	Alcance temporal	Rubros prorrogados	Monto presupuestal prorrogado	Actor con preeminencia presupuestal
Aguascalientes	Por el lapso que determine el congreso	-----	El establecido en la iniciativa del gobernador	Gobernador
Baja California	Hasta que sea aprobado y publicado un nuevo presupuesto	-----	El establecido en la iniciativa del gobernador	Gobernador
Baja California Sur	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Campeche	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Coahuila	Indeterminado	Todos	El monto del año anterior con sus actualizaciones	Ninguno
Colima	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior sin actualizaciones	Ninguno
Chiapas	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Chihuahua	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Distrito Federal	Indeterminado	Todos	El monto del año anterior con sus actualizaciones	Ninguno
Durango	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Guanaajuato	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Guanajuato	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Hidalgo	Indeterminado	Sólo para rubros/gastos ineludibles	El necesario para cubrir gastos ineludibles	Ninguno
Jalisco	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Estado de México	Hasta el 31 de enero del siguiente ejercicio fiscal	Todos	El mismo del año anterior	Gobernador
Michoacán	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Morelos	En tanto se aprueba un nuevo presupuesto	Todos	El mismo del año anterior	Congreso* ante la falta de presentación de una iniciativa presupuestal (Constitución, Art.32)

Nayarit	Indeterminado	Sólo para rubros/ gastos obligatorios	El necesario para cubrir gastos obligatorios	Ninguno
Nuevo León	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Oaxaca	Por 30 días naturales	Todos	El mismo del año anterior durante los primeros 30 días naturales y después actualizado de acuerdo con índice inflacionario	Los rubros no vetados de la iniciativa del gobernador
Puebla	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Querétaro	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Quintana Roo	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
San Luis Potosí	Indeterminado	Todos	El monto del año anterior con sus actualizaciones	Ninguno
Sinaloa	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Sonora	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Tabasco	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Tamaulipas	Por dos meses el presupuesto inmediato anterior y posteriormente se aplica la iniciativa del ejecutivo	Por dos meses los rubros del presupuesto anterior y posteriormente lo dispuesto en la iniciativa del gobernador	Durante los dos primeros meses se aplica el mismo del año anterior y posteriormente el establecido en la iniciativa del gobernador	Gobernador
Tlaxcala	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Veracruz	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Yucatán	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno
Zacatecas	Indeterminado	Todos	El mismo del año anterior	Ninguno

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones y leyes presupuestarias que rigen el proceso de aprobación del presupuesto en las entidades federativas. La información fue extraída de la página electrónica del Orden Jurídico Nacional y/o congresos estatales durante junio de 2012.

la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California), en donde la falta de un presupuesto aprobado al iniciar el año fiscal origina la entrada en vigor de la iniciativa presupuestal del gobernador, hasta en tanto sea consensado y aprobado un nuevo presupuesto.

En el proceso presupuestario del Estado de México existe una cláusula que contempla un punto de reversión en el caso de que la negociación del presupuesto se estanque. Si bien el gobernador tiene el derecho de iniciar la Ley de Ingresos y el presupuesto estatal, el congreso tiene la libertad de hacer enmiendas sobre dichas iniciativas. La constitución establece que la legislatura tiene un plazo máximo de aprobación de la Ley de Ingresos y el presupuesto (del 15 a 31 de diciembre). Pero de no cumplirse el plazo, seguirán en vigor hasta el 31 de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente los expedidos para el ejercicio fiscal inmediato anterior al de las iniciativas en discusión (artículo 61, fracción XXX). Si llegado el 31 de enero no se hubiese aprobado la ley de ingresos o el presupuesto correspondiente al nuevo ejercicio fiscal, se turnará al pleno de la legislatura la iniciativa que en su momento hubiese enviado el titular del Poder Ejecutivo.

De forma semejante en el estado de Tamaulipas (Artículo 69 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas) se establece la prórroga del presupuesto del año anterior durante los dos primeros meses del año y si al cabo de ese tiempo no se llega a ningún acuerdo presupuestal, entra en vigor la iniciativa del ejecutivo por lo que resta del año fiscal.

Para poner en contexto las cuatro características principales de la reconducción presupuestal identificadas en las treinta y dos entidades federativas, a continuación presentamos un cuadro desglosando cada uno de los atributos de los diseños institucionales, en el cual puede observarse la diversidad de reglas sobre el alcance temporal, los rubros prorrogados, los montos prorrogables y los actores con preeminencia en el proceso de reconducción.

Hacia una clasificación de los diseños de la reconducción presupuestal

Con base en el cuadro anterior elaboramos una clasificación de los diseños de reconducción presupuestal. Para construir la tipología combinamos atributos y consecuencias de las reglas en cada uno de las legislaciones estatales, con el fin de agrupar los elementos comunes y clasificar la reconducción presupuestal en cinco tipos diferentes que se describen a continuación:

Diseño I de reconducción con montos rígidos. Permite la ampliación de la vigencia del presupuesto inmediato anterior por tiempo indefinido, sin modificaciones a los montos y rubros autorizados y sin prevalencia del proyecto presupuestal de alguno de los actores copartícipes del proceso de aprobación del presupuesto.

Diseño II de reconducción con montos flexibles. Prorroga el presupuesto inmediato anterior por tiempo indefinido, con ciertas actualizaciones en los montos autorizados con antelación y sin prevalencia del proyecto presupuestal de alguno de los actores copartícipes del proceso de aprobación del presupuesto.

Diseño III de reconducción limitada a un lapso de tiempo específico. Extiende la vigencia del presupuesto del año anterior durante un tiempo limitado, sin modificaciones a los montos y rubros autorizados y sin otorgar preferencia al proyecto presupuestal de alguno de los actores involucrados en la aprobación del presupuesto.

Diseño IV de reconducción con rubros acotados. Expande la vigencia del presupuesto anterior por tiempo indeterminado, pero sólo en ciertos rubros y sin prevalencia del proyecto presupuestal de alguno de los actores copartícipes del proceso de aprobación del presupuesto.

Diseño V de reconducción con preeminencia del proyecto del ejecutivo. Establece la entrada en vigor de la iniciativa presupuestal del gobernador en tanto se aprueba y se publica un nuevo presupuesto.

Es importante puntualizar que estos cinco diseños de reconducción presupuestal vigentes en México responden a la necesidad de contar

Cuadro 2
Tipos de reconducción presupuestal vigentes en las entidades federativas de México

<i>Diseños de reconducción presupuestal</i>	<i>Adaptabilidad del presupuesto</i>	<i>Estados que han adoptado el diseño</i>
<i>Diseño I.</i> Reconducción con montos rígidos	Baja	Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas
<i>Diseño II.</i> Reconducción con montos flexibles	Alta	Coahuila, Distrito Federal y San Luis Potosí
<i>Diseño III.</i> Reconducción limitada a un lapso de tiempo específico	Baja	Estado de México y Oaxaca
<i>Diseño IV.</i> Reconducción acotada a ciertos rubros	Baja	Hidalgo y Nayarit
<i>Diseño V.</i> Reconducción con preeminencia de la propuesta de alguno de los actores presupuestales	Alta	Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Tamaulipas y Morelos*

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones y leyes secundarias que rigen el proceso de aprobación del presupuesto en las entidades federativas, extraídas de la página electrónica del Orden Jurídico Nacional y/o congresos estatales durante junio de 2012.

* Morelos tiene un modelo mixto de reconducción presupuestal que, durante los dos primeros meses del nuevo ejercicio fiscal, prorroga el presupuesto del año anterior y si al cabo de ese tiempo no se arriba a un nuevo acuerdo presupuestal, faculta al congreso a elaborar un nuevo proyecto presupuestal para ser en su caso debatido, aprobado y puesto en vigor en el estado.

formalmente con una institución que garantice la existencia y el funcionamiento de la actividad gubernamental en las entidades federativas, en caso de la falta de aprobación de un presupuesto al inicio del ejercicio fiscal.

De acuerdo con la tipología sobre la reconducción presupuestal hemos elaborado el siguiente cuadro clasificatorio, en el cual relacionamos los diseños con cada entidad federativa. Como veremos no todos los diseños son efectivos para aumentar la certeza en la continuidad del gasto y para reducir el conflicto ejecutivo-legislativo durante el proceso presupuestal.

Ventajas y desventajas de los diseños de reconducción presupuestal

Siendo el presupuesto de egresos el instrumento idóneo para recibir la autorización de des-

embolso de cualquier rubro del gasto público y asumiendo los supuestos de la perspectiva de la elección racional, donde cada uno de los actores del proceso presupuestal (Scartascini y Stein, 2010: 14) tomará la decisión que maximice su utilidad presupuestal, corresponde ahora identificar los incentivos que se promueven en cada uno de los cinco diseños de reconducción presupuestal para estimular o desalentar la aprobación de un nuevo proyecto presupuestal.

Los costos-beneficios de la reconducción presupuestal en el Diseño I

Como característica primordial, este diseño tiende a prorrogar la vigencia del presupuesto inmediato anterior y a mantener sin cambio los montos autorizados con antelación. Este diseño de la reconducción presupuestal, aunque permite

al gobierno en funciones seguir trabajando, lo limita en su capacidad de mantener el nivel de bienestar que venía ofreciendo a sus habitantes, así como en la posibilidad de iniciar obras de inversión o nuevos proyectos socioeconómicos.

Los costos-beneficios de la reconducción presupuestal en el Diseño II

En este segundo caso, el diseño amplía la vigencia del presupuesto del año anterior considerando los ajustes económicos que, por fenómenos como la inflación, pudieran afectar el gasto presupuestal reconducido. Aunque este esquema de reconducción presupuestal sí permite realizar actualizaciones al monto total autorizado en el presupuesto inmediato anterior y, con ello, mantener la calidad de los bienes y servicios públicos a cargo de los órganos estatales, limita la capacidad de los agentes presupuestales, gobernador y legisladores para introducir, modificar o abrogar ciertas partidas presupuestales.

Los costos-beneficios de la reconducción presupuestal en el Diseño III

El sello distintivo del Diseño III de reconducción presupuestal en las entidades federativas tiende a limitar el tiempo en el que estará en vigor el presupuesto inmediato anterior. Aunque en teoría esta situación tiende a apremiar a los actores presupuestales para que aprueben un nuevo presupuesto y de esta forma evitar que el gasto público se traduzca en la inexistencia y cese del gobierno (Magar y Romero, 2006: 24), es probable que aun después de ese plazo perentorio no se haya aprobado uno nuevo y se presente una crisis institucional.

Los costos-beneficios de la reconducción presupuestal en el Diseño IV

Este diseño expande la vigencia del presupuesto anterior por el periodo de tiempo que se requiera, pero constriñendo a todos los órganos de gobierno, incluidos los poderes Legislativo, Ejecutivo y

Judicial, al desarrollo de las funciones mínimas de operación que permitan su subsistencia.

Este esquema de reconducción presupuestal, aunque limita el gasto de todos los órganos de gobierno a un mínimo indispensable, es el que más abona para hacer que los actores presupuestales logren un consenso y aprueben un nuevo presupuesto, al verse éstos sumamente limitados en el desempeño de sus funciones. Teóricamente podemos predecir que en los estados de Hidalgo y Nayarit, donde se ha acogido este diseño de reconducción presupuestal, si se llegara a actualizar el supuesto, el gobernador y los legisladores estarían abocados íntegramente a la aprobación de un nuevo presupuesto, pues dicha aprobación se consideraría una actividad indispensable para retomar la actividad normal y cotidiana de todos los órganos de gobierno.

Los costos-beneficios de la reconducción presupuestal en el Diseño V

Aunque de *jure* en este diseño se evita la parálisis del gobierno ante la falta de la aprobación de un nuevo presupuesto, al autorizarse provisionalmente la entrada en vigor de la iniciativa presupuestal del gobernador o del proyecto del congreso, según muchos estudiosos, se produce un desequilibrio en la división de poderes y un predominio de alguno de los actores presupuestales.

Autores como Cox y Morgenstern (2001), así como Alemán y Tsebelis (2005), resaltan el hecho de que los ejecutivos latinoamericanos suelen tener importantes capacidades legislativas dentro de cualquier proceso legislativo, como lo es el presupuestal, lo que les permite impulsar e incidir decisivamente en el éxito de sus propuestas. Este diseño inclina la balanza en favor de la iniciativa presupuestal del gobernador, pues aparte de contar con la atribución exclusiva de presentar dicha iniciativa presupuestal, de tener amplias facultades de veto, también le otorga al gobernador la posibilidad de que su proyecto presupuestal entre en vigor si no existe uno aprobado en tiempo y forma.

Ante estas circunstancias podemos inferir que los gobernadores de Baja California, Aguascalientes y Tamaulipas teóricamente tendrían suficientes incentivos para entorpecer y obstruir el proceso de aprobación del presupuesto, al tener en cuenta que han sido investidos de amplias facultades presupuestales y de que, al no lograrse un consenso, su iniciativa original entraría en vigor en todos sus términos.

En la otra cara de la moneda y en consonancia con los procesos de institucionalización legislativa (Beer, 2003: 2) en los estados tenemos el caso de Morelos, en donde los ordenamientos jurídicos habilitan al Congreso del estado para preparar y aprobar una iniciativa presupuestal después de dos meses de prórroga del presupuesto anterior. Esta modalidad de reconducción es, desde nuestro punto de vista, el reflejo de un poder legislativo con mayor capacidad institucional y con facultades en materia presupuestal suficientes para imponer sus preferencias en materia de gasto.

Un caso de reconducción presupuestal: el estado de Sonora durante el ejercicio fiscal 2012

El presupuesto de egresos en Sonora, al igual que en las demás entidades federativas, es financiado a través de los ingresos que los estados proyectan recibir en un año determinado. Derivado de lo anterior, las constituciones estatales establecen que las legislaturas primero deberán entrar a la discusión del monto y procedencia de los ingresos anuales, para después definir la forma en que éstos se gastarán en el presupuesto de egresos.

En el estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 2012, el escenario político de la reconducción presupuestal se comenzó a vislumbrar el 15 de noviembre de 2011, fecha en la que el gobernador Guillermo Padrés (del Partido Acción Nacional) remitió al congreso sus propuestas de ley de ingresos y presupuesto de egresos. A partir de ese momento, las comisiones legislativas comenzaron el análisis de los proyectos, iniciando

primero con la ley de ingresos, rechazando de inmediato algunos de los puntos allí consignados. Esta situación originó que para el 31 de diciembre de 2011 no se tuviera aprobada una ley de ingresos y consecuentemente tampoco se hubiere entrado al debate del presupuesto de egresos, con lo que a partir del 1 de enero de 2012 entró en vigor la reconducción del presupuesto del año 2011.

El diseño de la reconducción presupuestal del estado de Sonora se caracteriza por mantener vigente el presupuesto del año anterior, conforme a los conceptos y montos que tuviese previstos (Artículo 14 de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal de Sonora).

Las rigidez de los montos a ejercer establecidos en el diseño de la reconducción del presupuesto en Sonora ha permitido, en la práctica, poco margen de maniobra al gobernador, obstaculizando muchas de las funciones gubernamentales, incluyendo la organización de las elecciones intermedias que se empalmaron con las elecciones federales el pasado 1 de julio de 2012.

Aunque el diseño de la reconducción presupuestal en Sonora ha permitido en mayor medida que las instituciones gubernamentales sigan desarrollando sus actividades con los mismos estándares del año 2011, ha sido incapaz de resolver la pugna entre el congreso y el gobernador.

En un proceso legislativo de aprobación del presupuesto en fases sucesivas es ostensible que en una etapa inicial el ejecutivo remitió en tiempo y forma su iniciativa presupuestal al Congreso de Sonora, así como que, en una decisión que culminaría con el proceso presupuestal, la Legislatura⁵ optó por la alternativa de no entrar al estudio de la misma, cancelando cualquier posible acción del ejecutivo.

Es evidente que los legisladores de la LIX Legislatura estaban actuando estratégicamente, maximizando sus beneficios ante la llegada de las elecciones locales, debido al término de sus funciones el 15 de septiembre de 2012. Debido a lo anterior era previsible que cada legislador

sopesara las posibles recompensas que pudiera recibir de su partido político, no importando que de manera colectiva estuvieran obstruyendo la formación y aprobación de la política de egresos en el estado de Sonora, al no permitirse la revisión y actualización de la asignación de los recursos públicos. Asimismo, se hizo evidente que el cálculo político del costo-beneficio que llevaron a cabo los diputados –donde las ventajas superaron los costos–, canceló la posibilidad de lograr los acuerdos para la aprobación del presupuesto de egresos, prorrogando/prolongando el *impasse* legislativo por el resto del año fiscal.

Conclusiones

La figura de la reconducción presupuestal es una institución novedosa dentro de las normas jurídicas estatales que ha venido a llenar un vacío dentro del proceso de aprobación del presupuesto, permitiendo la ampliación de la vigencia del presupuesto anterior o la aplicación temporal de una iniciativa presupuestal y, con ello, la subsistencia de la actividad gubernamental.

Aunque teóricamente los efectos producidos por cada uno de los cinco diseños de la reconducción presupuestal suelen ser muy precisos, sería importante la constatación empírica de nuestra tipología conforme se vayan presentando nuevos casos.

Como se ha visto, ciertos diseños de la reconducción presupuestal en los estados plantean la posibilidad de que se amplifique el conflicto entre gobernador y congreso, al existir incentivos diferenciados de sanción o responsabilidad entre los actores presupuestales. Asimismo, en algunos otros diseños se reducen sustancialmente las capacidades y funciones de los actores presupuestales, conminándolos a establecer puentes de negociación para lograr un acuerdo presupuestal.

En síntesis podemos deducir que el diseño de la reconducción presupuestal en cada una de las entidades federativas importa y es relevante dentro del proceso de aprobación del presupuesto, teniendo un efecto significativo en el comportamiento de los actores presupuestales.

Finalmente podemos advertir que aunque la aplicación de la reconducción presupuestal ha sido una excepción dentro de la mayoría de los procesos de aprobación del presupuesto en México, es un mecanismo que ha demostrado su importancia al garantizar la subsistencia de los órganos de gobierno a nivel estatal.

Notas

¹ La figura de la reconducción presupuestal se encuentra inserta de manera implícita (ya que no se menciona de manera específica este término) en la mayoría de los ordenamientos jurídicos estatales, indicándose en la legislación los pasos a seguir para implementarla y ponerla en vigor en el caso de no aprobarse el presupuesto.

² La mayoría de las definiciones sobre reconducción presupuestal implican solamente la prórroga de un presupuesto anterior, pero el caso mexicano también incluye la posibilidad de poner en vigor una iniciativa presupuestal, entendida como una propuesta que ha sido puesta a la consideración, dictaminación y aprobación del congreso y que fue elaborada ya sea por el ejecutivo, por algún legislador, por el congreso en su conjunto o por cierto órgano técnico.

³ El Artículo 32 constitucional del Estado de Morelos trata de abarcar todas las situaciones posibles para propiciar la aprobación de un nuevo presupuesto, aunque deja de especificar si la iniciativa presupuestal preparada por el congreso local podrá ser vetada por el gobernador.

⁴ Aunque en el Estado de México la Constitución en su Artículo 60, Fracción XXX, establece la prórroga del presupuesto hasta el 31 de enero del siguiente ejercicio fiscal, no nos indica qué procede en caso de no aprobarse en ese lapso un nuevo presupuesto de egresos, por lo que jurídicamente estaríamos en el caso en donde el gasto se retrae a cero pesos y técnicamente no existiría gobierno.

⁵ La LIX Legislatura del Congreso de Sonora estaba conformada por 33 diputados, don-

de ningún grupo parlamentario logró tener una mayoría simple para aprobar por sí solo cualquier propuesta legislativa, incluyendo el presupuesto de egresos. El Partido Acción Nacional (PAN) contó con 14 legisladores, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 12 diputados, el Partido Nueva Alianza (PANAL) con tres representantes, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con dos integrantes y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con dos miembros.

Fuentes bibliográficas

- Beer, Caroline C. (2003). *Electoral competition and Institutional Change*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Dorotinsky, Bill, (2009). "Qué sucede si no se aprueba el presupuesto antes del inicio del año fiscal. Comparación de las provisiones de países OCDE y no-OCDE" en: Staphenurst, Rick, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, Lisa von Trapp (ed.), *Fiscalización legislativa y presupuesto. Una perspectiva mundial*, Colombia, Banco Mundial-Mayol Ediciones.
- Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés (2001). *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein (2010). "Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario" en: Hallerberg, Mark, Scartascini, Carlos y Stein, Ernesto (eds.), *¿Quiénes deciden sobre el presupuesto?. La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, Colombia, BID- Mayol Ediciones.

Publicaciones periódicas

- Alemán, Eduardo y George Tsebelis (2005). "Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America" en *World Politics*, vol. 57.

- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001). "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina" en *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 163.
- Kiewiet, Roderick y Mathew McCubbins (1988). "Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions" en *American Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 3.
- Magar, Eric y Vidal Romero (2006). "Changing Patterns of Governance in Mexican States: What Tell Us About Future Directions of National Politics?" *Manuscrito*.
- Ríos Cázares, Alejandra (2009). "Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad" en *Estudios sobre Desarrollo Humano del PNUD*, México.
- Tepach, Reyes M. (2011). "Gobiernos divididos y presupuesto público: cuando los votos no son suficientes" en *Revista de Administración Pública*, INAP, enero/abril.
- Weldon, Jeffrey, (1997). "El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo", *Perfiles Latinoamericanos*. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, año 6, núm. 10, junio.

Otras fuentes

- Aguilar, J. et al. (2006). "La reconducción presupuestaria como medio de sustentabilidad de la actividad financiera del Estado de Guanajuato", [En línea] Guanajuato, México, disponible en: http://casgroup.fiu.edu/pages/docs/2432/1276526977_reconduccion_presupuesta.pdf [accesado el día 29 de marzo de 2012].
- Organismos:
- BID (2006), La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006, Nueva York, Editorial Planeta Mexicana.
- Leyes y decretos:
- Agascalientes, Constitución Política del Estado.
- Agascalientes, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Baja California, Ley del Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público.
Baja California Sur, Constitución Política del Estado.
Campeche, Constitución Política del Estado.
Coahuila, Constitución Política del Estado.
Colima, Constitución Política del Estado.
Chiapas, Código de Hacienda Pública.
Chihuahua, Constitución Política del Estado.
Distrito Federal, Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente.
Durango, Constitución Política del Estado.
Guanajuato, Constitución Política del Estado.
Guerrero, Constitución Política del Estado.
Hidalgo, Constitución Política del Estado.
Jalisco, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
México, Constitución Política del Estado.
Michoacán, Constitución Política del Estado.

Morelos, Constitución Política del Estado.
Nayarit, Constitución Política del Estado.
Nuevo León, Constitución Política del Estado.
Oaxaca, Constitución Política del Estado.
Puebla, Constitución Política del Estado.
Querétaro, Constitución Política del Estado.
Quintana Roo, Constitución Política del Estado.
San Luis Potosí, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
Sinaloa, Constitución Política del Estado.
Sonora, Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal.
Tabasco, Constitución Política del Estado.
Tamaulipas, Constitución Política del Estado.
Tlaxcala, Constitución Política del Estado.
Veracruz, Constitución Política del Estado.
Yucatán, Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado.
Zacatecas, Constitución Política del Estado.

