

Participación del Congreso de Guanajuato en la aprobación presupuestal, 1998-2009

*Fernando Patrón Sánchez**

Los poderes legislativos como actores clave en el proceso de definición de políticas públicas no han sido ampliamente estudiados, principalmente en países con sistemas democráticos emergentes. Si bien es cierto que, a partir de la transición democrática en México, los estudios sobre el Congreso federal han aumentado, los estudios sobre los congresos estatales y su participación en la toma de decisiones de políticas continúan siendo escasos. Este documento presenta un primer acercamiento al Congreso del estado de Guanajuato y su participación en la aprobación presupuestaria. Asimismo, explora los arreglos institucionales de división y facultades de poderes con relación específica a la participación de los congresos en el proceso presupuestario y en particular expone las determinaciones del Congreso de Guanajuato. Presenta los condicionamientos políticos que potencialmente producen mayor o menor actividad en la participación de los congresos durante el proceso presupuestario y a través de la revisión de las modificaciones presupuestales por parte del Congreso de Guanajuato desde 1997 a 2009, analiza su involucramiento en el proceso de toma de decisiones de política presupuestaria.

Palabras clave: Congreso del estado de Guanajuato, gobiernos divididos, gobiernos unificados, autoridades presupuestarias.

* Doctor en Estudios de Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra; maestro en Administración y Políticas Públicas, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2007. Correos electrónicos: fpatro@quijote.ugto.mx y patronmx@yahoo.com

The involvement of legislative powers in the creation of policies in developing countries has not been sufficiently studied, not the least at local legislative powers. An analysis is presented in this article about the involvement of the Guanajuato's legislature and the process of policy making, considering the legislative process towards the publication of the annual budget.

Keywords: Guanajuato's Legislative Power, divided government, budget.

Introducción

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 las 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 durante el proceso presupuestario.

En México, desde la transición a la democracia los estudios sobre el Poder Legislativo han aumentado de manera significativa. Principalmente 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 años 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 artículo propone el estudio de caso del Congreso del estado de Guanajuato a partir de sus facultades presupuestales y las dinámicas de la aprobación presupuestal en las últimas cuatro legislaturas en el estado.

En la primera parte se ofrece un marco metodológico para medir las capacidades de los congresos durante el proceso presupuestario y se incluye información sobre los mecanismos institucionales con los que cuentan los congresos estatales en México para involucrarse en la política presupuestaria y en particular, subrayando, el caso del Estado de Guanajuato.

Asimismo, se abordan brevemente los condicionamientos políticos que potencialmente producen mayor o menor actividad en la participación del Congreso durante el proceso presupuestario. En la segunda parte, se presentan los casos de las últimas cuatro legislaturas del estado de Guanajuato, de 1997 a 2009, analizando el papel que han desempeñado en la aprobación presupuestal y las variaciones en las modificaciones realizadas por el Congreso al proyecto de presupuesto del Ejecutivo.

Se destaca que a la fecha no existe un trabajo similar para el estado de Guanajuato, en el cual se exponga la variación del gasto total, los ramos presupuestales beneficiados y los perjudicados por legislatura y la posible tendencia en dichas modificaciones. En el caso del estado de Guanajuato, por la composición política de las últimas legislaturas que presentan mayorías absolutas por parte del partido en el gobierno, el marco de análisis de los factores políticos puede no representar las explicaciones más contundentes sobre los grados de actividad del Congreso. Sin embargo, el análisis sí refleja la evolución del Congreso del estado y su nivel de involucramiento respecto a la política presupuestaria.

Medición de las capacidades presupuestales legislativas durante el proceso presupuestario

Para estudiar y medir la capacidad legislativa de influir en la toma de decisiones presupuestarias podemos construir un modelo sobre la separación de poderes y las facultades otorgadas al Poder Legislativo durante el proceso presupuestario. Ciertamente, las facultades para incidir por parte de los órganos legislativos 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.

Si consideramos 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. Podemos dividir los ciclos presupuestales esencialmente en tres fases: la participación del Congreso, las capacidades con las que cuenta y los diseños institucionales establecidos para el control del gasto.

Facultades durante la aprobación presupuestal

Generalmente 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 éste 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 solamente pueden modificar gastos, pero no ingresos, ni niveles de endeudamiento. Por último, una autoridad baja se refiere a que el Congreso solamente 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. 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.

Los congresos que cuentan con más tiempo poseen potencialmente mayores capacidades para intervenir en el proceso de toma de decisiones sobre la distribución del gasto público. La participación del Congreso será menor 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 cuenten para 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.

Sobre el tiempo otorgado a los congresos estatales para examinar, discutir, modificar y aprobar el proyecto de presupuesto, en promedio, en México se destina un mes en las entidades federativas. Las fechas varían, desde la presentación del paquete presupuestal (presupuesto de ingresos y ley de ingresos) a finales de octubre, hasta los últimos días de noviembre, y la fecha límite de aprobación, en general, el 31 de diciembre, considerando un periodo extraordinario de sesiones.¹ Tiempo que puede ser considerado “medio” en la clasificación propuesta anteriormente, aunque insuficiente para realizar un análisis profundo del paquete presupuestal.

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

¹ Para una mayor referencia sobre las facultades y los arreglos institucionales de los congresos estatales en el proceso presupuestario puede verse Patrón (2008).

recursos proviene de las aportaciones y participaciones federales, por lo que 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.

A pesar de la alta dependencia en recursos federales por parte de los estados, estos poseen amplios márgenes de maniobra para asignar gran parte del presupuesto estatal. En el caso de Guanajuato, la fecha límite de entrega del paquete presupuestal es el 25 de noviembre y la fecha límite de aprobación por parte del Congreso es el 31 de diciembre. Existe la posibilidad de reconducción presupuestal en caso de no ser aprobado el presupuesto.²

Una de las facultades más importantes de los congresos en el proceso presupuestario se refiere a su capacidad legal para modificar tanto ingresos como gastos públicos, y las restricciones para reasignar el gasto público de la propuesta original del Ejecutivo. La mayoría de los congresos estatales en México tienen la facultad de modificar la propuesta de presupuesto y ley de ingresos del Ejecutivo estatal.³

El Congreso de Guanajuato posee facultades amplias en esta etapa del ciclo presupuestario. A pesar de no manifestarse explícitamente en la ley “la modificación”, el Congreso ha realizado modificaciones sistemáticas al proyecto de presupuesto del Ejecutivo, incluyendo techos de gasto y el gasto neto total, cómo observaremos en el siguiente apartado.⁴

² Artículos 19 y 33 de la Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el estado y los municipios de Guanajuato. En <http://www.congreso.gto.gob.mx/Legislacion/>

³ Para una mayor revisión sobre las facultades de modificación presupuestal de los congresos estatales puede verse Patrón (2008).

⁴ Artículo 63, fracción XIII de la constitución política del Estado de Guanajuato. Son facultades del Congreso del estado... “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva. Así como autorizar en dicho Presupuesto, las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. En el supuesto de que al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso del Estado no hubiese aprobado la Ley de Ingresos o la Ley del Presupuesto General de Egresos, en tanto sean expedidas el Congreso no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, mientras tanto se aplicará

En síntesis, a pesar que el Congreso de Guanajuato cuenta con un tiempo medio de aprobación presupuestal y puede ser éste insuficiente para llevar a cabo el examen y la discusión del proyecto de presupuesto, sí posee facultades amplias en la modificación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

Facultades durante la ejecución presupuestal

Esta fase del proceso consiste en las facultades que tiene el Congreso para restringir al Ejecutivo en 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 reducir la influencia del presupuesto y como instrumento de política económica en el desarrollo nacional y/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 el 5% del nivel del gasto aprobado por ramo presupuestal. Cuando no sea el caso, el Ejecutivo puede adecuar el gasto en las partidas presupuestales.⁵ En las entidades federativas los márgenes de maniobra

la vigente en el año inmediato anterior; en tal caso, se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria.” En <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>.

⁵ 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 de-

de los gobernadores 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 de gasto significativas durante el ejercicio fiscal, la aprobación presupuestal pierde cualquier sentido de influencia por parte del Congreso.⁶

En el caso del estado de Guanajuato el Ejecutivo estatal posee la facultad de reasignar (recortar o ampliar) el gasto público hasta en 7.5% de cada ramo presupuestal sin dar notificación al Congreso del estado durante el ejercicio fiscal.⁷

berá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones”. Anteriormente, cuando operaba la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las dependencias y entidades podían modificar hasta el 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 considerablemente las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados en la aprobación del proyecto de presupuesto (Fundar, 2002).

⁶ El rango de variación de los estados que fijan en sus legislaciones porcentajes de gasto público por ramo para reasignar durante el ejercicio fiscal por parte del Ejecutivo, varía desde Sinaloa y San Luis Potosí que consideran el 20% de cada ramo presupuestal, hasta el Estado de México, que sólo permite el 2% de cada ramo. Asimismo, el 28% de los estados no presentan en sus legislaciones requerimiento alguno de notificación y autorización por parte del Congreso 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. Para una revisión detallada véase Patrón (2008).

⁷ Artículo 63 de la Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el estado y los municipios de Guanajuato: “El Titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría podrá autorizar a las Dependencias y Entidades a realizar traspasos entre sí, que en conjunto no rebasen un monto equivalente al 7.5% de los presupuestos anuales de quien los otorga y de quien los recibe, respectivamente. Cuando sea necesario realizar traspasos por montos superiores, se requerirá autorización del Congreso del Estado”. En <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>

Esto quiere decir que las variaciones de gasto público que pueden presentarse durante el año, solamente serán auditadas al final del periodo de ejecución del gasto a través de la cuenta pública. Como se observará en el próximo apartado, en la gran mayoría de modificaciones que ha realizado el Congreso durante las últimas legislaturas no se comparan ni los montos ni los porcentajes a lo que potencialmente puede modificar el Ejecutivo estatal.

Facultades durante el control presupuestal

Esta etapa se refiere 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, 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 y cuando se tenga facultades sancionatorias, el control *a posteriori* es eminentemente reactivo (Santiso, 2005).

En México, a partir del 2001, con la creación de la Auditoría Superior de Fiscalización como órgano independiente, se estableció la posibilidad de un monitoreo y control mayor al ejercicio del presupuesto público. Paulatinamente, en las entidades federativas se han ido creando instituciones autónomas de control y supervisión de la cuenta pública anual.

En el 2009, veintiocho entidades federativas ya cuentan con órganos autónomos de fiscalización y solamente cuatro estados continúan llevando a cabo las tareas de supervisión y fiscalización del gasto público anual a través de las comisiones de vigilancia de las contadurías mayores de hacienda de los congresos estatales.⁸

⁸ Las entidades federativas que no cuentan con un órgano autónomo de fiscalización de los recursos públicos son: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal y Yucatán (Patrón, 2008).

En el estado de Guanajuato el Órgano de Fiscalización Superior se creó en 2003. A partir de esa fecha es el Congreso del estado el que nombra al auditor superior. Si bien la lógica en la autonomía de los órganos de fiscalización se ha orientado a tomar distancia de las influencias por parte del Poder Ejecutivo, quien es el principal fiscalizado respecto al gasto público. No deja de ser relevante y aún más condicionante para los órganos de fiscalización la dependencia hacia la voluntad política de los congresos estatales.⁹

En este sentido, la existencia de agencias independientes en la supervisión y fiscalización del gasto y los ingresos públicos 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 del Ejecutivo resulta importante para medir las capacidades de los poderes legislativos sobre la fiscalización del presupuesto ejercido. 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 ellos.

Sin embargo, el análisis estaría limitado al ámbito formal-legal de las actividades de los poderes públicos si solamente consideramos las facultades institucionales. Los factores políticos en la conformación de los congresos son variables explicativas sobre la potencialidad en la activación de las capacidades institucionales de los congresos en el proceso presupuestario como se refiere a continuación.

⁹ Sobre los condicionamientos y las características de los órganos de fiscalización superior en los estados puede verse Pardini (2004).

*Factores políticos que determinan
las capacidades legislativas en el proceso presupuestario*

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 estas 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 y/o menor control presidencial sobre el Congreso y su fracción parlamentaria, la participación del Legislativo es más activa durante el proceso. En este sentido, la actividad de las legislaturas se incrementa cuando el sistema de partidos es multipartidista y no existe una coalición o partido dominante.¹⁰

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”, el cual se refiere a la habilidad de

¹⁰ Mezey (1991: 207-208) propone cuatro escenarios a través de los cuales la actividad de las legislaturas puede fortalecerse: 1) 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; 2) 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; 3) La actividad de las legislaturas es mayor cuando los partidos son independientes de unidades externas (Poder Ejecutivo y/o comités ejecutivos nacionales de partidos); y 4) La actividad de las legislaturas se incrementa cuando las comisiones legislativas son independientes, permanentes y paralelas a unidades administrativas de control interno.

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.

Podemos encontrar otros contextos de viscosidad legislativa. Por ejemplo, un Congreso que sea proactivo 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 respeto 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 intra-partidista por los cargos de elección popular crece (Peltzman, 1987; Poterba, 1994; Jones *et al.*, 2000).

El Cuadro 1 presenta la conformación política del Congreso de Guanajuato de 1997 a 2009. Como puede apreciarse durante el periodo de estudio, solamente se ha presentado un gobierno dividido, en el cual la oposición conformada por PRI, PRD y el resto de los partidos tenían la capacidad de retar y bloquear las iniciativas del Ejecutivo estatal por mayoría de votos.

Desde el año 2000 el PAN ha obtenido la mayoría absoluta de representación legislativa en el Congreso del estado. Desde la lógica de los factores políticos en gobiernos divididos y unificados, la conformación política de las últimas tres legislaturas en el estado nos llevarían a interpretar que el proyecto de presupuesto del Ejecutivo estatal no sufriría mayores cambios.

Cuadro 1. Conformación política
del Congreso de Guanajuato 1997-2009

<i>Legislatura</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>Gobierno</i>
Legislatura LVII PAN: 44.4% PRI: 33.3% PRD: 13.9% Otros: 8.4%	PAN	Dividido
Legislatura: LVIII PAN: 61.11% PRI: 25% PRD: 5.55% Otros: 2.77%	PAN	Unificado
Legislatura: LIX PAN: 52.77% PRI: 25% PRD: 11.11% Otros: 11.11%	PAN	Unificado
Legislatura: LX PAN: 63.88% PRI: 19.44% PRD: 8.33% Otros: 8.33%	PAN	Unificado

Fuente: www.congresogto.gob.mx.

El siguiente apartado expone el análisis del Congreso de Guanajuato en las últimas cuatro legislaturas y su participación en la aprobación del presupuesto de egresos del estado, tomando como base los anteriores factores políticos, institucionales y legales.

Participación del Congreso de Guanajuato en la aprobación presupuestal, legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX

En este apartado se presenta la participación del Congreso de Guanajuato en la aprobación del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato (PEEG) para los ejercicios fiscales de 1997 a 2009. Se realiza un análisis de las modificaciones por parte del Congreso al proyecto del presupuesto general de egresos del Ejecutivo estatal.

Asimismo, se intenta interpretar los cambios en la política presupuestaria y de gasto público a través de las reasignaciones de gasto y los recortes y ampliaciones en cada ramo presupuestal.¹¹ La elección de las legislaturas se debe exclusivamente a la disponibilidad de información sobre el proyecto de presupuesto de egresos y el dictamen del proyecto presupuesto del estado de Guanajuato.¹²

Legislatura LVII (1997-2000). Modificaciones presupuestales

Esta legislatura, a diferencia de la anterior, contó con cuatro diputados uninominales y cuatro plurinominales más, debido a una redistribución. La conformación quedó como sigue: 44.4% para el PAN; 33.3 para el PRI y 13.9 para el PRD, y 8.4% para el resto de los partidos. Con los votos del PRI y PRD en conjunto superaban el número de votos del PAN en el Congreso. Todos los partidos de oposición al gobierno en conjunto alcanzaban la mayoría absoluta para aprobar la legislación secundaria sin la necesidad del PAN.

A partir de esta legislatura, hasta la actual, el PAN posee la mayoría absoluta de los escaños en el Congreso estatal. Respecto a la LVII Legislatura, la propuesta del PEEG tuvo modificaciones a la alza por un total de 719 millones 800 mil pesos de 2006 en los tres años, como se aprecia en el Cuadro 2.

Para el presupuesto de 1998 la Cámara de Diputados aprobó un incremento en los aprovechamientos por 708 millones 400 mil pesos de 2006, lo cual corresponde al incremento neto en el gasto. Este incremento de recursos estuvo direccionado básicamente al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, el cual, junto con el Fondo de

¹¹ El procedimiento que se sigue en esta parte para analizar los cambios al proyecto de presupuesto de egresos por parte del Congreso estatal parte del análisis que realizó Sour *et al.* (2003) de la participación de la Cámara de Diputados federal en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹² La información para aprobaciones presupuestales anteriores a 1997 es limitada. Los dictámenes no presentan desglose de cambios realizados por el Congreso al proyecto de presupuesto.

Cuadro 2. Modificaciones al gasto neto total.
LVIII Legislatura Estatal 1997-2000

Cambio en el gasto total % modificado sobre el total de presupuesto	1998	1999	2000	Total LVII Legislatura
	+	(-)	+	+
Monto total modificado	4.4	-0.1	0.1	4.5
(millones de pesos)	708.4	-10.8	22.3	719.8

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 1998-2000.

Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, integraron el ramo 33:

... se incluyen en este presupuesto, modificaciones para adecuar las cuentas públicas estatales a los nuevos conceptos presentados por el gobierno federal, en particular a lo que se refiere a la creación de un ramo 33. Señalándose que los recursos relacionados con este ramo, de aportaciones a la infraestructura social municipal, pasarán directamente a los ayuntamientos, eliminando los trámites que anteriormente tenían que hacer ante el gobierno estatal.¹³

El incremento de recursos a este ramo, más que una decisión tomada por la Cámara de Diputados, significó solamente el traspaso directo de recursos federales a los municipios. Sin embargo, ésta no fue la única modificación establecida en la Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado, también se hicieron reasignaciones entre ramos por 40 millones de pesos. Resalta el dictamen que realizaron en referencia a los órganos electorales, los cuales sufrieron la mayor disminución a su presupuesto, que a la letra dice:

¹³ Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 1997.

En virtud de que en el año de 1998, no se está en la hipótesis de un proceso electoral en la entidad, que se traduce en una natural tendencia a la disminución de actividades electorales que realiza el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, se estima conveniente reducir su presupuesto, para concordarlo a sus necesidades de gasto, en la cantidad de \$10'000,000.00 (Diez millones de pesos 00/100 m.n.); asimismo, por considerar que no resulta prioritario en este momento la construcción del edificio para sus instalaciones, que se contempla en su presupuesto.¹⁴

En el presupuesto de 1999, por su parte, el presupuesto de ingresos aprobado fue menor al enviado por el Ejecutivo por menores derechos pronosticados, ya que muchas de las tarifas aprobadas fueron inferiores a las propuestas por el Ejecutivo.

En este año, los rubros de Gubernatura y los Organismos Electorales fueron los más perjudicados, al disminuirles el presupuesto en 15 millones 500 mil pesos de 2006 a cada uno, justificando transferencia de funciones de la primera y a que en 1999 no se llevarían a cabo jornadas electorales, respecto a los segundos.

Las reasignaciones entre ramos, que sumaron 79 millones de pesos, beneficiaron en mayor medida a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, cuya justificación quedó establecida como sigue:

Con el propóstico de que se destinen al mantenimiento y construcción de carreteras, se propone incrementar el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en diez millones de pesos; asimismo, para apoyar el fideicomiso de Guanajuato Patrimonio de la Humanidad, se propone incrementar el presupuesto en dos millones doscientos mil pesos, esto último considerando la importancia que reviste para el turismo del Estado el que la ciudad de Guanajuato haya cumplido diez años como Patrimonio de la Humanidad.¹⁵

¹⁴ *Ibid.* Diez millones de pesos en 1998 equivalen a 18 millones 400 mil pesos de 2006.

¹⁵ Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 23 de diciembre de 1998.

Respecto al PEEG del año 2000, se aprobó la Ley de Ingresos del Estado de Guanajuato con un incremento por concepto de aprovechamientos. Esta modificación en los ingresos se vio reflejada principalmente en un incremento de recursos para la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, lo cual quedó estipulado en el dictamen de la siguiente forma:

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se le incrementa su presupuesto en \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos) distribuidos de la siguiente manera: para construcción de carreteras \$10'000,000.00 (diez millones de pesos), para caminos rurales \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos) y para mantenimiento de la red de carreteras \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos). En estos programas se sugiere que se lleven a cabo de tal forma que como un efecto secundario generen empleos para los guanajuatenses.¹⁶

Por otra parte, el ramo con mayor decremento en esta ocasión fue el Poder Judicial, como dejaron estipulado las comisiones dictaminadoras:

En el presupuesto del Poder Judicial, una vez analizado el mismo, se valora que debe continuar con sus programas de modernización y actualización; sin embargo, es pertinente realizar una disminución de \$25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos) en gasto de inversión, sin que ello sea óbice para que ejerza su presupuesto tendiente a una adecuada impartición de justicia, pues el mismo prevé las partidas necesarias que garantizan su debida operación.¹⁷

El Cuadro 3 muestra la relación de las tres aprobaciones presupuestales correspondientes a 1998, 1999 y 2000 durante la LVII legislatura.

¹⁶ *Diario de los Debates*. 22 de diciembre de 1999. Congreso del Estado de Guanajuato. 20 millones de pesos en 2000 equivalen a 27 millones 900 mil pesos en 2006.

¹⁷ *Ibid.* Veinticinco millones en 2000 equivalen a 34 millones 880 mil pesos de 2006.

Cuadro 3. Participación de la LVII Legislatura (1997-2000)
(millones de pesos)

	1998	1999	2000	Total LVII Legislatura
Núm. de ramos modificados	27	28	26	81
Ramos con disminuciones	16	14	15	45
Ramos con aumentos	11	14	11	36
Total de recortes	-40.0	-89.8	-83.3	-213.1
Total de reasignaciones	748.4	79.0	105.5	932.9
Total recorte/aumento	708.4	-10.8	22.3	719.8
Ramo favorecido	Aportaciones para los municipios	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	
Monto al ramo más favorecido	600.0	18.9	27.9	
% de aumento respecto a la propuesta	45.4	6.7	6.2	
% de la reasignación respecto al total de incrementos	80.0	23.9	26.4	
Ramo más favorecido	Organismos electorales	Organismos electorales y gubernatura	Poder Judicial	
Disminución al ramo más desfavorecido	18.4	15.5	35	
% de recorte respecto a la propuesta	-22.1	-20.0	-9.0	
% de disminución respecto al total de recortes	-46.1	17.2	-41.9	

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 1998-2000.

Del cuadro anterior se puede resumir que la LVII Legislatura se inclinó por una política expansionista del gasto público, ya que al final del periodo los aumentos en el presupuesto sumaron 719 millones 800 mil pesos en total que, para hacerlo comparable, es lo equivalente al presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública en 2007. No obstante lo anterior, las reasignaciones del gasto, es decir, el cambio de destino entre ramos presupuestales, es importante porque mues-

tra cuánto fue asignado totalmente por los diputados, haciendo uso del poder de la bolsa. Al final de los tres años, la Cámara de Diputados había asignado 932 millones 900 mil pesos de 2006 de manera diferente a como lo habría hecho el Ejecutivo. Fue donde hubo más modificaciones en el presupuesto de egresos de 1998. Esta legislatura realizó modificaciones en un promedio de 27 ramos por año, es decir, en aproximadamente 60 del total de ramos que componían al PEEG en los años 1998-2000.

Legislatura LVIII. Modificaciones presupuestales

Durante la Quincuagésima Octava Legislatura, correspondiente a los años 2000-2003, el PAN obtuvo 65.7% de diputaciones, el PRI 25.7%, el PRD 5.7% y el PAS 2.9%, con sólo un diputado. Las condiciones en la conformación política cambiaron sustancialmente con respecto a la legislatura anterior. El partido en el gobierno del estado contaba con la mayoría absoluta y podía aprobar, sin contar con los demás partidos, legislación secundaria, incluidos el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos.

Durante el proceso de discusión y aprobación del PEEG 2001, la Ley de Ingresos contempló menores tarifas en algunos derechos, principalmente la ministración de placas, por lo que se vio disminuido el pronóstico de ingresos para ese año en 7 millones 700 mil pesos de 2006. Dicha disminución se aplicó principalmente en el ramo general Provisiones Salariales y Económicas. A pesar de que esta disminución parece poco importante, medida como porcentaje del total del PEEG, las reasignaciones a los ramos sumaron 397 millones 700 mil pesos. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario fue el ramo mayormente beneficiado, con un incremento a su presupuesto de 30 millones 800 mil pesos de 2006. Respecto a esta última, los diputados asignaron el incremento en diversos programas de la secretaría que consideraron prioritarios, para finalizar diciendo “Es así que, quienes integramos estas Comisiones, consideramos un gran avance en lo que respecta a los apoyos que se brindarán al sector agropecuario de la entidad, que en últimas fechas ha enfrentado si-

tuaciones adversas”.¹⁸ Por otro lado, es importante mencionar que en un apartado del dictamen se menciona una reasignación interna de los recursos otorgados a la Secretaría de Obra Pública;¹⁹ es decir, aunque el monto neto presupuestado para dicha dependencia no haya sido modificado, sí sufrió alteraciones en cuanto a la distribución de recursos entre las diversas obras programadas.²⁰ Este tipo de reasignación no se había presentado en los años precedentes que comprenden este estudio. No obstante que lo anterior significa una demostración de la influencia del Poder Legislativo en la toma de decisiones de políticas públicas, no es posible cuantificar estas reasignaciones, dado que no se dispone de información por proyecto.

Para el PEEG de 2002, la Cámara de Diputados resolvió no hacer ninguna modificación neta a la iniciativa presentada. Siendo la Ley de Ingresos aprobada igual a la propuesta, el presupuesto no sufrió variación neta en monto, aunque sí por reasignaciones de recursos entre ramos. En esta ocasión, el ramo de Deuda Pública fue el que sufrió mayor decremento, mientras que la Secretaría de Desarrollo Agropecuario recibió el máximo incremento, 83 millones 800 mil pesos de 2006, correspondiente a 30.1% más que la iniciativa. La justificación que dieron los diputados quedó establecida en el dictamen: “Quienes integramos estas comisiones consideramos que dichos recursos representan un incremento a los apoyos que se otorgarán al sector agropecuario en el Estado, que en el presente año fue de los más afectados por las condiciones que se presentaron a nivel nacional”.²¹

En la iniciativa de Ley de Ingresos para el año 2003 no se contemplaban recursos federales por concepto del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); sin embargo, la Cámara de Diputados decidió contemplarlo en ésta y, de manera simultánea, el financiamiento que autorizaron disminuyó en la misma cantidad en que se definió aquel. Resultado de lo anterior, el monto

¹⁸ Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 21 de diciembre de 2000.

¹⁹ La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas cambia de nombre a Secretaría de Obra Pública.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 2001.

total de la iniciativa de presupuesto no sufrió variaciones, aunque, nuevamente, sí reasignaciones entre ramos. Por tercer año consecutivo, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario fue la dependencia con mayor incremento respecto a la propuesta, siendo éste de 21 millones 400 mil pesos de 2006. En cuanto a la dependencia con mayor disminución en su gasto, la Cámara de Diputados estableció:

De la administración pública centralizada la Secretaría de Obra Pública es la dependencia con mayores apoyos presupuestales, esto bajo el esquema comparativo que hemos adoptado del ejercicio 2002. La dependencia refleja una variación nominal del 52.78%, pasando de integrar un 3.52% en el 2002 a 4.67% para el 2003, en relación al presupuesto general de cada ejercicio. Las partidas que soportan el incremento, entre otras, están ubicadas en el gasto de capital, ubicándose las de Ayudas, subsidios y transferencias y obra pública.

Sin embargo, con la finalidad de reasignar recursos a otras áreas que se consideraron prioritarias, las cuales señalaremos en el apartado final de este dictamen, se ajusta a la baja en \$14'000,000.00, dejando en \$986'539,794.00 su asignación para el ejercicio del 2003".²²

Los cuadros 4 y 5 resumen las modificaciones al proyecto de presupuesto durante la LVIII Legislatura. La LVIII Legislatura no incrementó ni disminuyó el gasto neto total, las variaciones con respecto al proyecto del Ejecutivo estatal en este rubro son marginales (solamente una disminución de 7.7 millones de pesos considerando los tres años de la legislatura). Asimismo, el número de ramos modificados como el monto total reasignado fue inferior a los cambios hechos por la legislatura anterior. La mayor participación de la LVIII Legislatura fue en lo correspondiente a los ingresos, cuando se modificó su pronóstico al considerar menos ingresos en derechos por ministración de placas en 2001. De la misma forma, a diferencia de la LVII Legislatura, los diputados se inclinaron por una política austera del gasto público, ya que no lo incrementaron en términos netos, más bien lo redujeron en una

²² *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 2002. Congreso del Estado de Guanajuato. 14 millones de 2003 equivalen a 16 millones 400 mil pesos de 2006.

Cuadro 4. Modificaciones al gasto neto total.
LVIII Legislatura (2001-2003)

	2001	2002	2003	Total LVIII Legislatura
Cambio en el gasto total	(-)	S/C	S/C	(-)
% modificado sobre el total de presupuesto	-0.04	0.0	0.0	0.0
Monto total modificado (Millones de pesos)	-7.7	0.0	0.0	7.7

Nota: (-) disminución general (+) aumento general, S/C sin cambios.

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuestos y decretos aprobatorios de 2001-2003.

Cuadro 5. Participación de la LVIII Legislatura (millones de pesos)

	2001	2002	2003	Total LVIII Legislatura
Núm. de ramos modificados	23	15	10	(-)
Ramos con disminuciones	9	6	4	19
Ramos con aumentos	14	9	6	29
Total de recortes	-405.5	-120.9	-34.8	-561.2
Total de reasignaciones	397.7	120.9	34.8	553.5
Total recorte/aumento	-7.7	-10.8	0.0	-7.7
Ramo favorecido	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	
Monto al ramo más favorecido	30.8	83.8	21.4	
% de aumento respecto a la propuesta	8.1	30.1	7.3	
% de la reasignación respecto al total de incrementos	7.7	69.3	61.3	
Ramo más favorecido	Provisiones salariales y económicas	Deuda Pública	Secretaría de obra pública	
Disminución al ramo más desfavorecido	46.5	104.5	16.4	
% de recorte respecto a la propuesta	-7.5	-34.3	-1.4	
% de disminución respecto al total de recortes	-11.5	86.6	-47.1	

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 1998-2000.

pequeña cantidad. Asimismo, por la cantidad de ramos modificados, así como en las reasignaciones hechas, se observa que año con año los diputados diferían menos de las propuestas del Ejecutivo.

El promedio anual de ramos modificados por la presente legislatura fue de 16, aproximadamente una tercera parte del total de organismos de la administración pública estatal.

El ramo más beneficiado durante los tres años fue la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Ningún ramo sufrió disminuciones consecutivas de 2001 a 2003, pero sobresalen la disminución a Deuda pública de 34.3% en 2002 y de 22.7% acumulado en la Secretaría de Gobierno, correspondiente a los años de 2001 y 2002.

La diferencia en los contextos políticos entre la LVII y la LVIII legislaturas, gobierno dividido y gobierno unificado, puede explicar la menor actividad de la última legislatura, y la ausencia de cambios sustanciales al proyecto de presupuesto del Ejecutivo.

LIX Legislatura (2003-2006). Modificaciones presupuestales

Como resultado de las elecciones locales de 2003, la conformación de la LIX Legislatura (2003-2006) presentó variaciones en representación por partido político. El PAN perdió cuatro diputaciones, obteniendo el 52.8% del total de las curules en la Cámara de Diputados, el PRD ganó dos diputados más con respecto a la legislatura anterior, representando el 11.1%; el PRI mantuvo el mismo porcentaje y el mismo número de diputados que en la legislatura anterior, con el 25% de representación en el Congreso, y el resto de los partidos en conjunto sumaban el 11.1%. A pesar de la disminución en el número de diputados por el partido en el gobierno, el PAN continuaba con la mayoría absoluta de representación en el Congreso.

Para el presupuesto del ejercicio fiscal 2004, a pesar de una disminución en el pronóstico de los derechos por no haberse aprobado el canje de placas, el pronóstico total de la Ley de Ingresos no varía al de su iniciativa por un incremento en los aprovechamientos.

El dictamen emitido por la presente legislatura relativo a la iniciativa del PEEG 2004 es muy diferente a los anteriores dictámenes

anteriormente estudiados. Las diferencias radican, principalmente, en la orientación del dictamen a lo largo de todas sus aseveraciones que es de acotamiento del gasto público en lo referente al gasto corriente, para reasignarlo hacia una mayor inversión en el rubro de gasto social.

Las Diputadas y los Diputados que integramos las Comisiones Unidas arribamos a la convicción de que los planes y programas comprendidos en la propuesta de Presupuesto de Egresos para el ejercicio de 2004 deben estar orientados, como primer punto de referencia, al propósito de lograr condiciones de equidad social; es decir, destinar recursos con prioridad al desarrollo social, que como lo ha definido la Organización de las Naciones Unidas, “debe entenderse en su sentido más amplio como involucrando un progreso hacia niveles de vida más altos, mayor igualdad de oportunidades y consecución de algunos derechos humanos básicos... reforzamiento de la capacidad de los individuos para controlar sus propias vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas”.²³

Para el presupuesto de ese año, los diputados revisaron las estructuras administrativa y operativa del gasto corriente de los poderes del estado y de los organismos autónomos para realizar los ajustes y reasignaciones para ampliar los recursos propuestos a los programas con vocación de gasto social. Es decir, los integrantes de las Comisiones Unidas tomaron un criterio distinto a las anteriores legislaturas para la elaboración del dictamen, el cual se basa en hacer más eficiente el uso de los recursos públicos con un menor índice de gasto corriente.²⁴

²³ Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 2003.

²⁴ Quedó establecido en el dictamen: “Con este criterio orientador de la aplicación del gasto, quienes suscribimos el presente dictamen consideramos que daremos cumplimiento a una de las demandas ciudadanas más apremiantes, que es la de conferir racionalidad al uso de los recursos públicos que la ley encomienda a las autoridades del Estado, ante la situación económica difícil por la que atraviesa el país y que necesariamente repercute en nuestra entidad; responde también a la sensibilidad que debemos guardar como representantes populares hacia la economía de los hogares guanajuatenses quienes en muchos casos se encuentran en condiciones precarias y que, por lo tanto, deben ser atendidos con prioridad”. *Ibid.*

Los ajustes y reasignaciones consistieron en realizar reducciones generales al gasto corriente en entes públicos y cantidades específicas, además de reducir en 15% la partida de gasto de difusión social, para incrementar el presupuesto en tres secretarías y un organismo autónomo también en cantidades específicas. Además, establecieron que no debía incrementarse el capítulo 1000, Servicios Personales, más allá del importe propuesto en la Iniciativa de Ley de Presupuesto General de Egresos para el ejercicio 2004 y que debía analizarse la pertinencia de autorizar incrementos salariales a los niveles 13 a 22 del tabulador general de sueldos para los servidores públicos de los poderes y organismos autónomos.

El ramo mayormente beneficiado con los ajustes dictaminados fue la Secretaría de Obra Pública, mientras que el más desfavorecido fue el ramo de Deuda Pública.

Para la aprobación del PEEG 2005, los diputados continuaron en la misma sintonía del proceso del año anterior, en el sentido de establecer una serie de medidas, más allá de reasignaciones entre ramos, “para custodiar el equilibrio de las finanzas públicas, la racionalidad del gasto y la legalidad de su ejercicio”.²⁵

Al no haber sido aprobada la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2004, que incluía varios impuestos cedulares con una tasa de 4%, entre ellos el impuesto cédular al salario, y quedando establecida la anterior con cedulares de 2% e impuesto a las nóminas con la misma tasa, el pronóstico de ingresos se vio modificado a la baja, por lo que el Ejecutivo del Estado hizo llegar al Congreso una propuesta que establecía los lineamientos a los que se sujetaría para el ejercicio del presupuesto que se aprobara a fin de garantizar equilibrio entre el ingreso y el gasto. La diferencia entre los ingresos de la Iniciativa y los aprobados en Ley fueron del orden de 563 millones 334 mil 933 pesos de 2006,²⁶ por lo que dichos lineamientos incluyeron un ajuste de 5% a los capítulos 2000 a 9000 del presupuesto de gasto de operación, una disminución al gasto de inversión originalmente previsto y una disminución presupuestal transitoria para gasto diferido,

²⁵ Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 2004.

²⁶ Equivalentes a 523 millones 948 mil 271 pesos.

del orden de 323 millones de pesos de 2006,²⁷ que se obtendrían de ahorros por diversas acciones como compactación, fusión, rediseño y, en su caso, extinción de unidades administrativas. Dicho proyecto tomó el nombre de Programa de Ahorro y Gasto Diferido (PAGAD), que quedó establecido en el artículo sexto transitorio de la Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 2005, cuyas acciones se realizaron una vez iniciado el ejercicio presupuestal y que contenía reducciones por 16 millones 500 mil pesos de 2006,²⁸ en el Poder Legislativo, la Universidad de Guanajuato, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Estatal Electoral y la Unidad de Televisión de Guanajuato, el resto debía obtenerse de la revisión de estructuras administrativas en toda la administración pública estatal para generar los ahorros originalmente previstos.

En resumen, para la aprobación del PEEG 2005 se propusieron una serie de medidas cuyo horizonte temporal no acabó en la aprobación del presupuesto estatal, sino que tuvieron repercusiones en todo el ejercicio del gasto de ese año y en los consecuentes, al modificarse la estructura de la administración pública del estado.

En el último presupuesto aprobado por la LIX Legislatura, el correspondiente al 2006, los cambios hechos al mismo por parte de los diputados consistieron en reasignaciones de recursos entre las dependencias y/o entidades, debido que la Iniciativa de Ley de Ingresos no sufrió variación alguna en monto, por lo que, atendiendo al principio de equilibrio presupuestal, dispuesto en el artículo 102 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, el presupuesto debe ser proporcional a la estimación del ingreso. Las reasignaciones sumaron 43 millones 700 mil pesos, que equivalen solamente a 0.15% de la propuesta del Ejecutivo.

Del análisis del dictamen se desprende que las enmiendas hechas a la Iniciativa de ley del Presupuesto General de Egresos del Estado son de carácter principalmente normativo, de las cuales destaca la obligación para el Ejecutivo de aplicar los ingresos que se obtengan por la recaudación del impuesto sobre nóminas y de los impuestos

²⁷ Equivalentes a 300 millones de pesos de 2004.

²⁸ Equivalentes a 15 millones 352 mil 550 pesos de 2004.

cedulares sobre los ingresos de las personas físicas, exclusivamente a rubros de gasto de inversión pública, en sus dos vertientes social y productiva. Asimismo, debe dedicar un apartado específico en la cuenta pública estatal al señalamiento puntual de dicha información. “Con ello, el congreso del Estado podrá contar con elementos de juicio más objetivos y pertinentes para evaluar si la aplicación de los impuestos encuentra plena correspondencia con los fines perseguidos por los Legisladores al autorizar al Ejecutivo del Estado el realizar su cobro”.²⁹ Los cuadros 6 y 7 resumen las modificaciones al gasto neto total y las modificaciones totales al presupuesto general de egresos durante la LIX legislatura.

La LIX Legislatura, en el proceso de aprobación de los presupuestos de egresos del estado, disminuyó el gasto en 563 millones de pesos considerando los tres años, y modificó 93 ramos en total durante el mismo periodo. En cuanto a las reasignaciones de gasto, fue la legislatura que más modificó. Sin embargo, por lo que respecta al gasto neto total, los cambios realizados fueron menores que en la LVII Legislatura. Adicionalmente, las modificaciones normativas y obligaciones impuestas al Ejecutivo, mencionadas anteriormente, que no se representan en cambios en las variables estudiadas, sí son significativas en lo que se refiere a la capacidad que ostenta el Poder Legislativo para influir en las políticas del Ejecutivo.

Cuadro 6. Modificaciones al gasto neto total
LIX Legislatura (2004-2006)

	2001	2002	2003	Total LIX Legislatura
Cambio en el gasto total	S/C	(-)	S/C	-
% modificado sobre el total de presupuesto	0.0	-2.1	0.0	-2.1
Monto total modificado (millones de pesos)	0.0	-563.3	0.0	-563.3

Nota: (-) disminución general, (+) aumento general, S/C sin cambios.

Fuente: cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 2004-2006.

²⁹ Congreso del Estado de Guanajuato, *Diario de los Debates*, 17 de diciembre de 2005.

Cuadro 7. Participación de la LIX Legislatura (millones de pesos)

	2004	2005	2006	Total LVII Legislatura
Núm. de ramos modificados	41	43	9	93
Ramos con disminuciones	37	41	4	82
Ramos con aumentos	4	2	5	11
Total de recortes	-70.5	-568.0	-43.7	-682.2
Total de reasignaciones	70.5	4.6	43.7	118.9
Total recorte/aumento	0.0	-563.3	0.0	-563.3
Ramo favorecido	Secretaría de Obra Pública	Instituto de Ecología del estado	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	
Monto al ramo más favorecido	51.0	3.0	21.7	
% de aumento respecto a la propuesta	5.3	5.5	7.5	
% de la reasignación respecto al total de incrementos	72.3	64.7	49.7	
Ramo más desfavorecido	Deuda pública	Secretaría de Desarrollo Económico	Deuda pública	
Disminución al ramo más desfavorecido	-44.0	-130.1	-23.5	
% de recorte respecto a la propuesta	-12.8	-19.8	-4.6	
% de disminución respecto al total de recortes	62.4	22.9	53.9	

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 2004-2006.

LX Legislatura (2006-2009). Modificaciones presupuestales

Para la Sexagésima Legislatura correspondiente al periodo 2006-2009, el PAN mantiene la mayoría absoluta de representación con 23 diputados (63.9% del total) y conserva la gubernatura del estado, derivado de las elecciones de 2006. El PRI, que es el principal partido opositor, pierde dos diputaciones, quedándose con siete diputados representando el 19.4%; el PRD de la misma manera pierde una diputación, conservando tres representantes (8.3%), y el resto de los partidos en conjunto representan el 8.3 por ciento.

Para el PEEG 2007, los diputados realizaron un ajuste en el monto total del mismo como consecuencia necesaria del ajuste realizado en el dictamen de la iniciativa de Ley de Ingresos para el estado, medida necesaria dada la reducción aprobada a la tasa de recargos sobre créditos fiscales de 3 a 2% y sobre créditos fiscales en parcialidades de 2 a 1%. Lo anterior en lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.³⁰

Lo anterior también modifica el financiamiento propuesto en la iniciativa de Ley de Ingresos, ya que el Artículo Sexto de la Ley de Deuda Pública del Estado de Guanajuato establece que la deuda contratada no debe ser mayor al 10% del presupuesto sin la misma deuda. Por tanto, el PEEG sufrió una disminución total de 7 millones 900 mil pesos.

En el dictamen quedó establecido que:

los recursos disminuidos en el total del Presupuesto consideramos deben quedar reflejados en los presupuestos correspondientes a los tres Poderes del Estado en aras de una política de austeridad en el gasto. Por esa razón se disminuyen de los montos previstos en la iniciativa \$5'885,108.00 al poder Ejecutivo en el Ramo General 29 Erogaciones no Sectorizables; del Poder Legislativo \$200,000.00; y del Poder Judicial \$1'800,000.00. Estas reducciones deberán efectuarse por los Poderes en el ejercicio de sus presupuestos y en aquellos rubros que no afecten funciones sustanciales de los mismos.³¹

Es importante mencionar que dicha disminución no especificó los programas en los cuales debió efectuarse, solamente se hace en las reasignaciones de recursos entre ramos, que para dicho año sumaron 135 millones de pesos.

El dictamen presentado por la presente legislatura se enfocó nuevamente en disposiciones de carácter normativo, en lo que se refiere a la Iniciativa de Ley del Presupuesto General de Egresos. Es decir, el análisis de la propuesta del Ejecutivo es de naturaleza principalmente jurídica.

³⁰ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 19 de diciembre de 2006.

³¹ *Ibid.*

En el presupuesto de 2008 las modificaciones fueron distintas al año anterior. Los diputados reasignaron el equivalente a 201 millones 470 mil pesos del proyecto original y realizaron recortes a dependencias del Poder Ejecutivo por el monto de 69 millones 670 mil pesos. Los cambios totales al gasto neto presentaron una variación en incrementos por 131 millones 800 mil pesos. Sin embargo, estas variaciones sólo representan el 0.3% del presupuesto total de la propuesta original del Ejecutivo.

Nuevamente, durante esta legislatura y para el presupuesto 2008, las variaciones fueron mínimas. El ramo que mayores beneficios recibió de las reasignaciones fue la Comisión Estatal del Agua con 22.5% más del presupuesto original asignado. El ramo más perjudicado fue gubernatura, al cual se le recortaron 10.74% en los apartados de gasto corriente.

Para el presupuesto de 2009, los cambios fueron aún menores al año anterior. No se registraron variaciones en el monto del gasto neto total. Las reasignaciones fueron del orden de 647 millones 275 mil 349 pesos, a su vez incluyó disminuciones por el mismo monto que se concentraron principalmente en los ramos de la Secretaría de Obra Pública y de la Secretaría de Desarrollo Económico. Los cuadros 8 y 9 presentan el resumen de los cambios agregados durante la LX Legislatura.

Esta última legislatura, en comparación con las tres anteriores, presentó las menores variaciones en los montos de las asignaciones del proyecto de presupuesto del ejecutivo. Asimismo, de las cuatro legislaturas analizadas ha sido la que menos ramos ha modificado.

Cuadro 8. Modificaciones al gasto neto total.
LX Legislatura (2006-2009)

	2007	2008	2009	Total LX Legislatura
Cambio en el gasto total	(-)	+	S/C	+
% modificado sobre el total de presupuesto	-0.03	0.3	0.0	0.27
Monto total modificado (millones de pesos)	-7.9	-131.8	0.0	123.9

Nota: (-) disminución general, (+) aumento general, S/C sin cambios.

Fuente: cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 2007-2009.

Cuadro 9. Participación de la LX Legislatura (millones de pesos)

	2007	2008	2009	Total LX Legislatura
Núm. de ramos modificados	17	18	23	41
Ramos con disminuciones	6	6	13	19
Ramos con aumentos	11	12	10	22
Total de reasignaciones	135.0	201.47	647.2	983.67
Total recortes	-142.8	-69.67	-647.2	859.67
Total de reasignaciones/recorte	-7.9	131.8	0	123.9
Ramo más favorecido	Instituto de Financiamiento e Información para la Educación	Comisión Estatual del Agua de Gto.	Instituto de la Infraestructura Física Educativa de Gto.	
Monto al ramo más favorecido	50.0	80.0	170.0	
% de aumento respecto a la propuesta	29.5	22.5	77.83	
% de la reasignación respecto al total de incrementos	37.0	39.70	26.26	
Ramo más desfavorecido	provisiones salariales y económicas	Gubernatura	Secretaría de Obra Pública	
Disminución al ramo más desfavorecido	-121.7	-28.23	170.0	
% de recorte respecto a la propuesta	-16.1	-10.74	-18.26	
% de disminución respecto al total de recortes	85.2	40.51	41.71	

Fuente: Cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 2004-2006.

Balance de las cuatro legislaturas, 1997-2009

Del análisis anterior puede observarse cierta actividad de las cuatro últimas legislaturas en el estado de Guanajuato. La legislatura LVII (1997-2000) realizó las mayores modificaciones respecto al gasto neto total. Asimismo, esta legislatura que presenta el contexto de gobierno dividido, en total modificó 81 ramos durante los tres años de la

propuesta original del Ejecutivo. Se pueden observar algunas tendencias en la participación del Congreso del estado de Guanajuato en la aprobación presupuestal. De la legislatura LVIII a la LX los cambios en montos reasignados y recortados son menores, aun y cuando la legislatura que más ramos ha modificado ha sido la LIX, con un total de 93 ramos. Sin embargo, las variaciones en las asignaciones no han sido significativas. El Cuadro 10 presenta la relación de las cuatro legislaturas durante el periodo en estudio, ilustrando el número de ramos total modificado por legislatura, el porcentaje del gasto neto modificado con respecto al proyecto de presupuesto del Ejecutivo y el monto total modificado.

Los resultados del análisis no son concluyentes. Es difícil constatar de los cambios realizados a los proyectos de presupuesto durante estas cuatro legislaturas por parte de los diputados, que el Congreso del estado de Guanajuato está ejerciendo el poder de la bolsa.

No obstante que se presentan variaciones, éstas no pueden ser calificadas como alteraciones a las prioridades presupuestales del Ejecutivo.

Si bien es cierto que las disposiciones legales con respecto a la utilización de los recursos durante el año fiscal realizadas por los diputados durante las cuatro legislaturas pueden ser más significativas respecto al control horizontal en política presupuestaria, éstas tienen que ser contrastadas con el ejercicio de gasto anual para verificar su aplicación.

Cuadro 10. Modificaciones al gasto neto total.
Legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX (1997-2009)

	<i>LVII Legislatura (1997-2000)</i>	<i>LVIII Legislatura (2000-2003)</i>	<i>LIX Legislatura (2003-2006)</i>	<i>Total LX Legislatura (2006-2009)</i>
Núm. de ramos modificados	81	48	93	41
% modificado sobre el total de presupuesto	4.5	0.0	-2.1	0.27
Monto total modificado	719.8	-7.7	-563.3	123.9

Fuente: cálculos propios con base en los proyectos de presupuesto y decretos aprobatorios de 1998-2009.

Como se mencionó anteriormente, el Ejecutivo del estado tiene amplios márgenes de maniobra para modificar el presupuesto aprobado por el Congreso durante el año fiscal. Una línea de análisis que se desprende para posteriores investigaciones es la comparación entre las modificaciones en la aprobación presupuestal y las modificaciones durante el ejercicio del gasto.

El Congreso del estado de Guanajuato tiene amplias facultades legales para participar activamente al menos en la etapa de aprobación del presupuesto de egresos. No obstante que en la toma de decisiones e implementación de las políticas fiscales y presupuestales el jugador principal es el Poder Ejecutivo, el Congreso es una institución clave en la toma de decisiones.

La conformación política del Congreso es un factor relevante. A pesar de que el resultado es parcial en este caso sobre la determinación de los gobiernos divididos y unificados en la actividad o reactividad del Poder Legislativo en la aprobación presupuestal sí se aprecia en el análisis un contraste en el número de modificaciones y el monto de los cambios en el presupuesto total durante la legislatura sin mayoría absoluta con respecto a las que presentan mayorías absolutas por parte del partido en el gobierno. Para obtener resultados más claros, el desempeño del Congreso del estado debe contrastarse con otras legislaturas de otras entidades federativas en contextos similares.

Bibliografía

- Alt, J. y R. Lowry (1994), "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, pp. 811-828.
- Coombes, David *et al.* (1976), *The Power of the Purse. The role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London George Allen & Unwin Ltd., Reino Unido.
- 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., P. Sanguinetti y M. Tommasi (2000), "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, núm. 61, pp. 305-333.
- Lienert, Ian (2005), "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?", IMF Working Papers, núm. 115, Fiscal Affairs Department, Washington.
- Mejía Acosta, Andrés y Michael Coppedge (2001), "Political determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998", documento preparado para el International Congress of the Latin American Studies Association, Marriot Wardman Park Hotel, 5-8 de septiembre, Washington, D.C.
- Mezey, Michael L. (1991), "Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance", en Ada W. Finifter (coord.), *Political Science: the State of the Discipline II*, The American Political Science Association, Washington.
- Pardinas, Juan E. (2004), "La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente", en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, State University of New York/CIDE/ITAM/Universidad Anáhuac, México.
- Patrón Sánchez, Fernando (2008), "Facultades presupuestales legislativas. De jugadores reactivos a proactivos", documento presentado 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, 2 de abril de 2008.
- Peltzman, Sam (1987), "Economic Conditions and Gubernatorial Elections", *American Economic Review*, núm. 77, pp. 293-297.
- Poterba, James (1994), "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political Economy*, vol. 102, núm. 4, pp. 799-821.
- Santiso, Carlos y Arturo García (2004), "Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems", SAIS working paper series, Washington.

- Santiso, Carlos (2005), "Auditing, Accountability and Anticorruption: Multilateral Lending to Legislative Budget Oversight and External Auditing of Public Finances in Latin America", XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Sour, L., I. Ortega y S. San Sebastián, "Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003", Documento de Trabajo 142, CIDE, México.

Documentos Oficiales

- Constitución Política del Estado de Guanajuato, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Dictamen del proyecto general de egresos del estado de Guanajuato 1998-2009, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Ley de ingresos del estado de Guanajuato 1998-2009, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el estado y los municipios de Guanajuato, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, en www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUANAJUATO/Constitucion/
- Proyecto general de egresos del estado de Guanajuato 1998-2009, en <http://www.congresogto.gob.mx/Legislacion/>
- Diario de los Debates*, Congreso del Estado de Guanajuato, en www.congresogto.gob.mx