



# EL COLEGIO DE SONORA

Maestría en Ciencias Sociales  
Línea de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

La Implementación del mecanismo de reconducción presupuestal en Sonora: un  
cálculo aproximado del daño patrimonial en el periodo 2010-2015

Tesis presentada por:  
José Pedro Chong Cruz

Como requisito parcial para obtener el grado de  
Maestro en Ciencias Sociales

Director de Tesis:  
Dr. Juan Poom Medina

Hermosillo, Sonora

Junio 2018

*A mis padres y hermanas*

*A mi novia, Karen*

## **Agradecimientos**

A mis padres por apoyar siempre mis decisiones, por motivarme a perseguir los sueños y el éxito, por toda su paciencia y todo su amor, infinitas gracias. A mi novia, por la paciencia, el apoyo y la valiosa compañía a lo largo de este proyecto.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la ayuda económica que me brindó y le brinda a miles de jóvenes en México la posibilidad de iniciar y concluir un posgrado de calidad.

A El Colegio de Sonora, por aceptarme en su programa de maestría y permitirme formar parte de su historia, de sus aulas y de sus pasillos. Es un orgullo sumamente gratificante llamarme egresado de tan digna institución científica.

Al Dr. Juan Poom Medina por la dirección de este trabajo, por enseñarme que el esfuerzo y la disciplina son las mejores tarjetas de presentación. Sus certeras palabras me ayudaron a comprender cómo se hacen las investigaciones científicas de calidad. Por ayudarme a crecer como estudiante, como politólogo y como profesional. Eterno agradecimiento.

Al Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas, por enriquecer este trabajo con sus precisas observaciones y comentarios. Por transmitirnos motivación a mí y a mis compañeros de línea durante momentos de mucha tensión y estrés en el posgrado. Muchas gracias.

Al Mtro. Javier Lugo por los valiosos consejos para encontrar y ordenar los datos que se utilizaron en este trabajo de investigación. Por sus puntuales comentarios en los coloquios y en las reuniones que tuve con él. Gracias a sus aportaciones este trabajo llegó a buen puerto.

A todos los compañeros del posgrado, en especial a los compañeros de la línea de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. A Gabriel, a Luis Ernesto, a Noemí y a Karla Romo, por las pláticas, los consejos y el apoyo; A María Elena, Javier y Santos, por su invaluable amistad.

A los miembros del “Crew” por las salidas, por las risas y la hermandad. Carlos Piña, Ángel Coronado, Santos Tapia, Norma Corona, Fernando Beltrán y Daniel Garza, porque sin ustedes el estrés y la soledad habrían hecho de esta experiencia algo más sombrío. Gracias hermanos.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Los gobiernos no unificados: Concepto, beneficios y críticas .....</b>	<b>8</b>
Introducción al capítulo.....	8
1. Los gobiernos unificados .....	8
1.1 Efectos y críticas favorables a los gobiernos unificados .....	11
1.2 Consecuencias y críticas a los gobiernos unificados .....	12
2. Los gobiernos no unificados .....	14
3. Los gobiernos no unificados: Los factores que inciden en su aparición .....	17
4. Dificultades que enfrenta el Poder Ejecutivo en los gobiernos no unificados .....	20
5. Los efectos positivos de los gobiernos divididos .....	22
6. Los efectos negativos de los gobiernos divididos .....	24
<b>Capítulo II. El proceso presupuestario en Sonora: la discusión legislativa en la no aprobación del paquete fiscal para el año 2012 .....</b>	<b>30</b>
Introducción del capítulo.....	30
1. La discusión presupuestal a nivel federal: La incertidumbre en los primeros gobiernos divididos.....	30
2. La no aprobación del presupuesto en las entidades federativas: Los antecedentes en Sonora y Chihuahua .....	32
3. La creación del mecanismo de reconducción presupuestal en Sonora (2005) .....	34
4. El marco normativo del proceso presupuestario en Sonora .....	36
5. Legislatura LIX del Congreso del Estado de Sonora .....	41
6. Descripción del proceso de la no aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del 2012.....	44
6.1 Primera etapa.....	45
6.2 Segunda Etapa.....	50
7. Las causas de la no aprobación: ¿el nuevo impuesto, la falta de discusión en comisiones, el proceso electoral del 2012 o la búsqueda de la discrecionalidad gubernamental?.....	64
<b>Capítulo III. El mecanismo de reconducción presupuestal: su creación, su utilidad y los posibles efectos de su implementación.....</b>	<b>69</b>
Introducción al capítulo.....	69
1. El mecanismo de reconducción presupuestal: La definición y la función .....	69
2. La creación del mecanismo de reconducción presupuestal .....	72
2.1 Los gobiernos no unificados y los vacíos constitucionales .....	72

3. Los diferentes tipos de reconducción presupuestal .....	76
4. Los posibles efectos del mecanismo de reconducción presupuestal .....	79
<b>Capítulo IV. El efecto de la reconducción presupuestal en 2012: El aumento de las observaciones no solventadas y el cálculo del daño al patrimonio del Estado de Sonora.....</b>	<b>86</b>
Introducción al Capítulo.....	86
1. Selección de las unidades de análisis y definición de las variables .....	87
2. Justificación del Periodo de Observación .....	92
3. Hallazgos.....	94
3.1 Las observaciones de la Comisión de Vigilancia al Informe de la Cuenta Pública 2012 realizado por el ISAF .....	95
3.2 El aumento de las observaciones no solventadas .....	97
3.3 Las observaciones no solventadas por dependencia.....	102
3.4 Tipo de observaciones no solventadas por año y categoría.....	104
3.5 El cálculo del presunto daño patrimonial .....	106
<b>Conclusiones .....</b>	<b>110</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>113</b>

## **Introducción**

Durante las últimas tres décadas, en México se han presentado distintos fenómenos políticos y sociales que han obligado al sistema político mexicano a enfrentar modificaciones constantes. Las más notables son, entre otras, la transición de un sistema de partido hegemónico a uno competitivo y el agotamiento del presidencialismo mexicano. A la vez fueron cobrando fuerza con carácter permanente los gobiernos no unificados que al día de hoy se encuentran establecidos en el ámbito federal y en la mayoría de las entidades federativas de México.

Desde un principio esta nueva realidad política se presentaba como una dimensión desconocida para las instituciones políticas, para los actores políticos e incluso para los ciudadanos. Fueron muchos los temas que cobraron interés especial en los estudios políticos a partir de la aparición de este tipo de gobiernos, sin embargo, uno de los más importante se centró en la nueva relación que habrían de llevar el Poder Ejecutivo con un Poder Legislativo renovado y caracterizado por la pluralidad partidista y por la inexistencia de mayorías legislativas absolutas. La principal preocupación se encontró en la idea de que los gobiernos no unificados traerían consigo la riesgosa parálisis legislativa y a su vez gubernamental (Casar 2001), aunque estudios posteriores demostraron que las primeras experiencias de gobiernos divididos a nivel federal no demostraron producir algún tipo de parálisis (Nacif 2004, 24). Pese a lo anterior, hubo un tema en especial en que las discusiones legislativas se potencializaron en el marco de los gobiernos no unificados, se trataba de las discusiones para aprobar el Presupuesto de Egresos (Lujambio 2010).

Debido a que las discusiones presupuestales se vieron impactados por fenómenos como una mayor intensidad en la discusión y un alargue en los tiempos de negociación, los actores políticos y las instituciones políticas se vieron obligados a incorporar en las leyes mecanismos para prever qué hacer en caso de que el presupuesto no fuese aprobado en tiempo y forma por los Congresos (Sleman y López Lara 2013). En ese sentido, hoy en día todas las entidades federativas contemplan de manera explícita o implícita en sus leyes locales el mecanismo de reconducción presupuestal (Sleman 2014).

En el caso de Sonora, el gobierno estatal tuvo que implementar este tipo de mecanismo durante los primeros 8 meses del año 2012 debido a un desacuerdo en la aprobación del presupuesto durante la Legislatura LIX (2009-2012) que se caracterizó por la falta de mayoría del partido en el gobierno. Pese a ser un mecanismo de “salvación” para dar continuidad a las tareas gubernamentales, la aplicación del mecanismo en el Estado generó consecuencias y/o efectos que hasta la fecha no han sido estudiadas a profundidad. En ese sentido, en esta Tesis se analiza cuáles fueron algunos de los efectos que trajo consigo el desacuerdo presupuestal en el Congreso y la aplicación del mecanismo de reconducción presupuestal en el Estado de Sonora durante el año 2012.

En la literatura referente a los efectos de los gobiernos divididos puede encontrarse que la no aprobación del presupuesto es un resultado no deseado en el marco de la importancia del trabajo legislativo. Sin embargo, esa observación se ha realizado desde un plano teórico, ya que ningún estudio muestra evidencia empírica que demuestre qué ocurre cuando un presupuesto no es aprobado y el Gobierno tenga que operar bajo los marcos de la reconducción presupuestal. En ese sentido, este trabajo busca abonar modestamente al tema sobre los efectos que surgen cuando un gobierno utiliza ese

mecanismo. Para lograr lo anterior se analiza el caso de Sonora y se reúne evidencia empírica que demuestra uno de los efectos más importante que tuvo la aplicación del mecanismo de reconducción presupuestal en esta entidad federativa que fue el incremento de gasto discrecional en dependencias centralizadas causando un alto daño patrimonial a las finanzas estatales.

Las preguntas de investigación que guía esta tesis son las siguientes: ¿cuáles fueron las principales consecuencias de la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal en el Estado de Sonora durante el ejercicio fiscal del año 2012? ¿A cuánto asciende el monto del daño patrimonial en las finanzas públicas sonorenses como resultado de la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal en el ejercicio fiscal 2012?

Para responder a dicha pregunta, la metodología consistió en elaborar una base de datos con las “observaciones no solventadas” que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) realizó al Poder Ejecutivo Local y a sus dependencias, y que fueron publicadas en los Informes y Cuentas Públicas. Estratégicamente se utilizó una comparación del año de operación del mecanismo con otros años fiscales del gobierno para buscar conocer cuáles fueron las principales consecuencias de no contar con un presupuesto aprobado.

Después de ello se reconstruyó y se hizo un ejercicio descriptivo de la discusión legislativa en la que no se aprobaron la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año 2012. Para este trabajo se tomó como fuente de datos a las Gacetas Parlamentarias publicadas por el Congreso del Estado de Sonora durante el periodo de la

Legislatura LIX (2009-2012). Además, para complementar este apartado también se analizaron videos que fueron publicados (subidos) en internet, por la fracción legislativa del PAN en los que los diputados emitieron sus posturas sobre el tema.

La hipótesis que se propuso a comprobación fue la siguiente: El diseño y la aplicación del mecanismo de reconducción presupuestal en Sonora tuvo como consecuencia el favorecimiento e incremento de la acción discrecional del Poder Ejecutivo en el ejercicio de los recursos públicos repercutiendo altamente en daño patrimonial a las finanzas públicas sonorenses.

Los argumentos teóricos que sirvieron de base para construir la hipótesis se encuentran en Sleman (2014) y Tsebelis (2006). La primera autora señala que los gobernadores presentan un alto grado de poder frente a sus legislaturas para ejercer los recursos públicos de manera discrecional. En tanto que el segundo autor, argumenta que cuando los parlamentos presentan un alto grado de parálisis legislativa en temas importantes, los poderes Ejecutivo y Judicial tienden a accionar de manera más autónoma y discrecional.

El incremento de la discrecionalidad fue visto a través del concepto de Daño Patrimonial que aparece en la Ley Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora, misma que señala que el Daño Patrimonial es:

“El quebranto, menoscabo, daño o perjuicio que se cause a la hacienda pública o al patrimonio de los sujetos de fiscalización, cuantificable en dinero, generado por una conducta activa u omisa en la que se sustraen de manera directa o indirecta recursos económicos públicos asignados para determinado fin, dándole diverso aprovechamiento equivocado o indebido distinto para el que fue aprobado, por parte de servidores públicos o terceros ajenos a la función pública” (Artículo 2, Fracción IX).

En cuanto a la estructura de la tesis, el Capítulo I presenta la teoría y la literatura referente a los gobiernos no unificados. Se expone en primer lugar a los gobiernos unificados, se mencionan las críticas y los efectos favorables, así como los efectos negativos que se encuentran en la literatura referente al tema. Posteriormente, se presenta el concepto de gobierno no unificado, se exponen los tipos que existen de este, así como los factores teóricos que permiten su aparición en los estados democráticos. Después, el capítulo da cuenta de las dificultades que enfrenta el Poder Ejecutivo para ver realizada su agenda bajo este tipo de gobiernos. Finalmente, el capítulo concluye mencionando los efectos positivos y negativos de los gobiernos no unificados, siendo estos últimos en donde se encuentra la no aprobación del presupuesto.

El Capítulo II es de carácter contextual e inicia con la exposición de los primeros procesos presupuestarios federales bajo los marcos de los gobiernos no unificados. Posteriormente el capítulo presenta dos casos en los que el presupuesto no fue aprobado en las entidades federativas. También el capítulo habla sobre la incorporación del mecanismo de reconducción presupuestal en las leyes locales de Sonora como iniciativa del entonces gobernador Eduardo Bours Castelo en el año 2005.

Después, el capítulo expone cómo fue la integración de la Legislatura LIX (2009-2012) por ser en este periodo legislativo en el que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no fueron aprobados. Se continúa con la presentación del marco normativo del proceso presupuestal en Sonora y se señala en qué parte del proceso la discusión quedó trabada. Al final del capítulo se presenta la descripción de la discusión parlamentaria en el tema de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y las posibles

causas o factores que determinaron la no aprobación del paquete fiscal y la puesta en marcha del mecanismo de reconducción presupuestal.

El Capítulo III presenta el concepto del mecanismo de reconducción presupuestal. Así también, este capítulo da cuenta de la función del mecanismo y de los factores que determinaron su aparición en las entidades federativas de México. Posteriormente, el capítulo expone los diferentes diseños institucionales del mecanismo de reconducción presupuestaria que adoptaron los estados mexicanos, en esta parte se identifica cuál es el que se encuentra incorporado en las leyes locales de Sonora. El capítulo concluye con una exposición de inferencias sobre los posibles efectos que podría generar la aplicación mecanismo de reconducción presupuestal dependiendo del diseño normativo que estos contemplen.

Finalmente, el Capítulo IV expone la metodología que se utilizó para comprobar la hipótesis de esta investigación. En ese sentido, se inicia con la presentación de las unidades de análisis que en este caso fueron la mayoría de las dependencias o Secretarías del Poder Ejecutivo Estatal, así también, se expone la justificación que motivó la selección del periodo de observación 2005-2015. Además el capítulo presenta la definición, operacionalización y categorización de las variables que se utilizaron para analizar el fenómeno de estudio, en este caso, estas fueron el tipo de “observaciones no solventadas” (ONS) y el monto de “daño patrimonial”.

Posteriormente, este capítulo culmina con la presentación de los hallazgos de la investigación. En ese sentido, se da cuenta de cómo el número de “observaciones no solventadas” incrementó durante el año de la reconducción presupuestaria en comparación

con otros años fiscalizados antes del 2012. También, se muestra la evidencia empírica que comprueba que el “daño patrimonial” que se le ocasionó al Estado de Sonora fue mayor a partir del año en que se implementó el mecanismo de reconducción presupuestal.

## **Capítulo I.**

### **Los gobiernos no unificados: Concepto, beneficios y críticas**

#### **Introducción al capítulo**

Este capítulo da cuenta de la teoría de los gobiernos no unificados. Comienza con la exposición de su contraparte, los gobiernos unificados, y las críticas positivas y negativas que se encuentran sobre este tipo de gobierno en la literatura especializada. Posteriormente, el capítulo expone las principales definiciones sobre los gobiernos no unificados, así como los casos en los que estos pueden presentarse. Después, el capítulo expone los factores teóricos que favorecen la aparición de los gobiernos no unificados y algunos ejemplos empíricos sobre estos. Más adelante el capítulo presenta las dificultades que enfrenta el Poder Ejecutivo para transformar sus preferencias políticas en realidad bajo los marcos de los gobiernos no unificados.

En la parte final del capítulo se presenta la literatura de los gobiernos no unificados que habla sobre los efectos positivos que genera este tipo de gobierno cuando se presenta en un país o en un Estado. Posteriormente, el capítulo concluye con la exposición de los efectos negativos que pudieran presentarse en un País o en un Estado cuando un gobierno se integra de manera no unificada. Esta última parte es la más importante, puesto que es donde se habla de la no aprobación del presupuesto como uno de los efectos negativos de los gobiernos no unificados.

#### **1. Los gobiernos unificados**

Al día de hoy la mayoría de las democracias presidenciales toman como marco organizacional un régimen político caracterizado por la división de poderes. Esto implica

que los países tienden a diseñar sus gobiernos bajo la idea de que el ejercicio del poder tenga contrapesos y así evitar consecuencias que han ocasionado los regímenes caracterizados por una excesiva concentración del poder. Para que la división sea real, se dota a cada poder de la capacidad suficiente para funcionar como contrapeso de los otros. Lo anterior no sólo implica que ningún poder puede o debe estar subordinado a otro, sino que también se obliga a los poderes a la cooperación y colaboración para sacar adelante las tareas del Estado (Guillén Bautista 2009, 51).

Sin embargo, uno de los mayores problemas que las democracias presidenciales enfrentan, es que en el marco de un sistema de partidos no competitivo, el sistema de la división de poderes teóricamente no funciona, puesto que al existir un partido que domina la mayoría de los puestos de elección popular, los poderes quedan mayoritariamente integrados por el partido dominante. A este fenómeno se le conoce como gobierno unificado, ya que los poderes perdieron su característica divisoria y no se encuentran compartidos por diferentes fuerzas políticas (Colomer, 2001).

Lujambio (1996) define a estos gobiernos como aquellos en los que un partido posee el control tanto del Ejecutivo como del Legislativo, ya se trate de un sistema unicameral o bicameral de organización. En el mismo sentido, se encuentra la definición propuesta por Colomer (2001, 164) que nos dice que hay gobierno unificado cuando un solo partido político tiene poderes legislativos absolutos.

Empíricamente este evento ocurre de tres formas distintas que dependen de la organización política de los países. En el caso 1, cuando se habla de sistemas parlamentarios, el gobierno unificado aparece cuando un solo partido reúne la mayoría en la

asamblea y forma un gabinete del mismo partido; en el caso 2, referente a los regímenes presidenciales y semipresidenciales con elecciones concurrentes, los gobiernos unificados aparecen cuando el presidente tiene una mayoría en la Asamblea; por último, en el caso 3, el gobierno unificado aparece cuando los Gobiernos Centrales controlan los gobiernos regionales o locales, esto último, mediante el control de los ejecutivos locales (Colomer 2001, 164).

En ese sentido, es evidente que en los primeros dos tipos el gobierno unificado se da en niveles de gobierno similares o iguales, lo que denota horizontalidad. En el caso del tercer tipo de gobierno unificado se habla de distintos niveles de gobierno, en ese sentido, lo que denota no es horizontalidad, sino verticalidad.

Si contextualizamos tanto las definiciones de gobierno unificado y los escenarios en los que estos pueden presentarse, se puede decir que durante un periodo muy largo de tiempo la historia política de nuestro país se rigió bajo la lógica de los gobiernos unificados. El partido hegemónico logró establecer un escenario en el que el titular del Ejecutivo tenía el control absoluto de las dos cámaras a nivel federal y de los Ejecutivos estatales. Así también, a un nivel local, los Ejecutivos estatales lograron hacer lo mismo con sus respectivas legislaturas y con los presidentes municipales de su partido (Aboites Aguilar 2013, 262).

En ese sentido, el presidente y el partido hegemónico (PRI) lograron mantener un control absoluto sobre las legislaturas federales desde 1929 hasta 1997, este último año fue en que perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. En cuanto al control

de los Ejecutivos locales, esta situación fue regla hasta el 2000 año en que ocurrió la primera alternancia política en la presidencia de la república.

### **1.1 Efectos y críticas favorables a los gobiernos unificados**

Es evidente que cualquier fenómeno político presenta efectos tanto positivos como negativos. En ese sentido, los gobiernos unificados no son la excepción, por lo que en la literatura es posible encontrar argumentos que señalan sus beneficios, así como críticas o efectos negativos.

Entre las primeras, se encuentra principalmente la idea de la mayor concentración de poder trae consigo mayor eficacia gubernamental, más posibilidades de mantener una estabilidad política, mayor comunicación entre poderes y mayor eficacia en el trabajo legislativo (Colomer 2001, 165).

Tanto la eficacia gubernamental como la estabilidad política se explican a través de la idea de que los gobiernos unificados suponen que entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo la línea de acción tiene el mismo origen, es decir, no existen posturas discrepantes entre uno y el otro poder, ya que los dos pertenecen al mismo núcleo de poder.

En cuanto a la mayor comunicación entre poderes y la mayor eficacia en el trabajo legislativo, la explicación se encuentra en la idea de que bajo los marcos de los gobiernos unificados el Poder Legislativo está subordinado al Ejecutivo, situación que se traduce en un Legislativo con un papel meramente ratificante de las políticas del Ejecutivo. En otras palabras, la dificultad del Ejecutivo por ver realizada su agenda parlamentaria es mínima o inexistente, ya que al contar con una mayoría parlamentaria se encuentra exento de buscar

acuerdos con los grupos opositores para convertir sus preferencias en políticas (Colomer 2001, 167).

En el mismo sentido se explica la eficacia legislativa, ya que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo o su fracción partidista sufrirán más el proceso de elaboración que el de aprobación.

## **1.2 Consecuencias y críticas a los gobiernos unificados**

Entre las críticas a los gobiernos unificados sobresalen los argumentos de que la concentración de poder nulifica la división de poderes, el poder Legislativo pierde fuerza y deja de ser un contrapeso efectivo, lo que a su vez lo debilita o limita en la posibilidad de hacer rendir cuentas al Ejecutivo (Zepeda Hoyos 2001). También, bajo estos gobiernos, las minorías se ven excluidas de los procesos en los que se toman las decisiones políticas importantes, lo que atenta directamente contra la idea de la democracia.

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos unificados nulifican la idea de la división de poderes, lo que da pie a que la totalidad del poder político se concentre en una sola voluntad, y que a su vez, ésta no encuentre contrapesos que la limiten. En el mismo sentido, el Poder Legislativo cambia su función de contrapeso por la función de ser un ratificador de la voluntad y de las preferencias del Ejecutivo. Por último, sobre la exclusión de las minorías, si es que éstas existen o tienen representación en el Congreso, tienen un papel político que se concentra más en la crítica que en la presentación de iniciativas ley, ya que saben que muy probablemente éstas serán desechadas o tendrán muy pocas posibilidades de convertirse en realidad.

En nuestra historia política, es posible identificar un ejemplo claro de los gobiernos unificados y de sus consecuencias en las siete décadas en las que el PRI fungió como partido hegemónico. En este caso, el gobierno unificado se manifestó con la total concentración del poder en una sola persona, la que ostentara el cargo de Presidente de la República. Para ejercer su cargo y mantener el sistema político creado por su partido el Presidente se valía de lo que Jorge Carpizo (1989) denominó facultades meta constitucionales, que en términos prácticos le otorgaba al presidente facultades como la jefatura de facto de su partido político, la capacidad de seleccionar al sucesor en la silla presidencial, la designación y remoción de los gobernadores de los estados, así como el control político de los otros dos poderes, esto último, a través de la facultad para aprobar a la personas que integrarían al Poder Legislativo y al Poder Judicial. El control del legislativo le garantizaba la transformación de sus preferencias en leyes y políticas públicas; por otra parte, el control de la Judicatura le garantizaba absoluta impunidad. A la par de eso, el partido hegemónico también logró un control total sobre los medios de comunicación, lo que por un lado le garantizaba poca crítica y le otorgaba publicidad ilimitada para manipular la opinión pública.

Lo anterior indica que el destino político, económico y social del país se encontraban subordinados a la voluntad del Ejecutivo. De esta manera, no resulta extraño que el candidato del PAN en 1988 a la presidencia de la república, Manuel J. Clouthier<sup>1</sup> haya comparado al presidente de la república con Dios cuando se vivía en los marcos de los gobiernos unificados priistas.

---

<sup>1</sup> “Soldado de dios”, Video de Youtube, 14:37, Publicado por “José de Jesús Arias Valencia”, 8 de Julio de 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=Op8ukqYoNmA>.

Finalmente, habría que señalar que la historia política reciente de nuestro país se encuentra fuertemente marcada por la existencia de este tipo de gobiernos en el nivel federal y en el nivel local. Por lo tanto, en el contexto político actual de nuestro país, los gobiernos unificados no gozan de buen prestigio, ya que estos se encuentran estrechamente asociados al presidencialismo y autoritarismo que caracterizó el periodo gubernamental del partido hegemónico.

## **2. Los gobiernos no unificados**

Como se mencionó en la sección anterior, en un sistema presidencial caracterizado por un sistema de partidos no competitivo, el resultado muy probablemente sea el de un gobierno unificado. Contrario a esto, si la variable de sistema de partidos pasa de ser no competitivo, a competitivo, es muy probable que se formen gobiernos en los que ya no habrá un solo partido controlando a todos los poderes. En ese sentido, el sistema de partidos competitivo permite la aparición de gobiernos en los que las instituciones se encuentran compartidas por diferentes partidos políticos. A este tipo de fenómeno se le conoce como “gobiernos no unificados”, cuya idea principal se refiere al evento político en el titular del Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría parlamentaria (Colomer 2001, Casar 2001, Lujambio 1998).

En la literatura puede encontrarse dos tipos diferentes de gobiernos no unificados: los gobiernos divididos y los gobiernos sin mayoría (Pérez Vega, 2009). El gobierno dividido se refiere a la situación política en que el titular del Poder Ejecutivo se enfrenta a una mayoría parlamentaria de un partido de oposición. En tanto que el gobierno sin mayoría, como su nombre lo señala, hace referencia a la situación política en la que ningún

partido alcanza por sí mismo la mayoría en la cámara legislativa (Casar 2001, Lujambio 1998).

Una definición más general sobre el gobierno dividido se encuentra en Colomer, mismo que dice que el fenómeno de gobierno dividido se presenta “cuando varios partidos tienen poder en instituciones relevantes” (2001, 179). Con lo anterior, Colomer no limita el gobierno dividido al número de escaños parlamentarios con los que cuenta el partido del titular del Poder Ejecutivo, es decir, deja abierta la posibilidad para que otros eventos políticos también entren en la definición de gobierno dividido. En ese sentido, el mismo autor agrega que el gobierno dividido puede existir bajo tres distintos escenarios: en el primero ningún partido cuenta con la mayoría en la Asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidista, sin embargo, este tipo de aparición de gobierno dividido únicamente es característica en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional. El segundo escenario, más cercano a nuestro contexto, por ser característico de los presidencialismos, el presidente no tiene la mayoría en la Asamblea. Por último, el tercer escenario se presenta cuando el gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos locales (2001, 179).

A diferencia de Colomer, para Lujambio existen cuatro tipos de gobiernos no unificados, y todos estos dependen del número de escaños con los que el partido del Ejecutivo cuente en el parlamento. En el tipo A, el partido del Ejecutivo cuenta con el 50% de los escaños. En el tipo B el partido del Ejecutivo tiene la mayoría relativa de los escaños. En el modelo C el partido del Ejecutivo es una de las fracciones parlamentarias minoritarias. Por último, en el tipo D, el Ejecutivo enfrenta una mayoría absoluta de un

partido de oposición (Lujambio, 2002). Es evidente que los tipos A, B y C son diferentes tipos de gobiernos sin mayoría, en tanto que nadie tiene el control mayoritario del congreso.

También, el mismo autor, presenta una definición de gobierno dividido que se encuentra adaptada al contexto mexicano, en la que dice que un gobierno dividido se presenta cuando “el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de las dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)” (2002, 319).

Para el caso de este estudio la Legislatura LIX (2009-2012) del Estado de Sonora, puede decirse que en términos teóricos se acerca tanto al modelo B como a la definición de gobierno dividido que propone Alonso Lujambio. Lo anterior es porque el partido del Ejecutivo local logró obtener 14 de los 33 escaños parlamentarios, lo que representó un Ejecutivo con una mayoría relativa de escaños. Sin embargo, en términos pragmáticos, la Legislatura LIX se adapta más a la definición de gobierno dividido propuesta por el mismo autor dado que el principal partido opositor, el PRI, que contaba con 12 escaños logró una coalición permanente con el Partido Verde y con el PANAL que contaban con 2 y 3 escaños, respectivamente. Con lo anterior, la oposición se aseguró los 17 escaños que le otorgaban el 50% más 1 de la integración del Congreso. En ese sentido, la definición de gobierno dividido resulta ser más propia para analizar la Legislatura LIX del Congreso de Sonora.

### 3. Los gobiernos no unificados: Los factores que inciden en su aparición

Los factores que influyen en la aparición de los gobiernos no unificados se encuentran mayoritariamente relacionados al sistema electoral, partiendo de la premisa de que sobre este impera una real competencia electoral. En ese sentido, los gobiernos no unificados son propiciados por factores como la distritación<sup>2</sup>, los sistemas electorales de mayoría que contemplan la reelección inmediata, el voto diferenciado, la representación proporcional y las elecciones no concurrentes (Fiorina 1992, Colomer 2001).

Por ejemplo, en el caso de la redistribución, existe el antecedente histórico de las elecciones norteamericanas intermedias de 1994, evento en el que los demócratas perdieron cuando menos 13 escaños a causa de la redistribución (David Lublin en Morris Fiorina; 2013,137). Esta situación, en que se fusionaron distritos en los estados sureños de Estados Unidos, tuvo un impacto importante en la conformación de un gobierno dividido.

En el caso de la reelección y del voto diferido, un estudio de Brady señala que la capacidad del partido demócrata para reelegir a los miembros del Capitolio y la capacidad de los republicanos para ganar elecciones presidenciales fueron factores determinantes para la conformación de un gobierno dividido a nivel federal. El argumento reside en que los demócratas resultaban ser mejores candidatos a nivel local, y también en que estos resultaban tener una mayor capacidad para ganar distritos dominados por los republicanos; por otra parte, los republicanos habían demostrado tener la capacidad de mantener la presidencia, esto se debía a que sobre el votante medio caía la idea de que tenían un mejor

---

<sup>2</sup> “La **distritación** es el proceso mediante el cual se determina la geografía electoral de nuestro país, y su importancia radica en **que** con ella se busca mejorar la representatividad política de los ciudadanos”. Instituto Federal Electoral, “Para saber más de la redistribución”, Instituto Nacional Electoral, [http://pac.ife.org.mx/para\\_saber\\_mas\\_redistribucion.html](http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_redistribucion.html).

manejo de temas y tópicos cruciales como la economía (Brady 1993, Fiorina 1992). Aunque estos factores demuestran una gran capacidad explicativa, es necesario tener en cuenta que están plenamente condicionados por el sistema bipartido que impera en la política norteamericana.

Otro variable que impacta la creación de los gobiernos no unificados se encuentra en los sistemas de representación proporcional. Para lo anterior, es necesario tener en cuenta la Ley Duverger (1980), misma que señala que los sistemas de mayoría relativa tienden a generar un bipartidismo, a diferencia de los sistemas de representación proporcional, que tienden a generar multipartidismos. México y sus entidades federativas son un claro ejemplo de cómo el sistema electoral mixto (que contempla la mayoría relativa y la representación proporcional) ha influido en la consecución del multipartidismo y los gobiernos no unificados. Por ejemplo, en el caso de este estudio, el Congreso de Sonora se integra por 33 diputados, 21 de estos, electos por la vía de mayoría relativa y los 12 restantes son designados proporcionalmente. La coalición opositora, en las elecciones de 2009 tuvo 12 escaños vía mayoría y 5 designados proporcionalmente, estos últimos fueron con los que lograron los 17 escaños necesarios tener la mayoría del 50% más 1.

Otra explicación teórica sobre la aparición de los gobiernos divididos se encuentra en las elecciones no concurrentes, es decir, cuando la elección del titular del Poder Ejecutivo no coincide con la fecha en la que se elige a los representantes del Poder Legislativo (Colomer 2001, 180). Morris Fiorina (2013) argumenta que la mayoría de los gobiernos divididos en Estados Unidos se generan bajo este tipo de elecciones. Además, el mismo autor agrega que muchos de los gobiernos unificados surgidos en elecciones concurrentes desaparecen en elecciones intermedias.

En el caso de México, tanto a nivel federal como a nivel local existen elecciones intermedias, consideradas estas como no concurrentes, en las que se renueva al Congreso Federal y a los Congresos Locales sin renovarse la titularidad del Poder Ejecutivo. A nivel federal, el primer gobierno sin mayoría ocurrió bajo elecciones no concurrentes en 1997, en cambio, a nivel local, ocurrió en elecciones simultáneas a las de gobernador, también en el año de 1997.

Otro factor determinante para el surgimiento de los gobiernos divididos se encuentra en el voto dividido (Colomer 2001, 180-181; Fiorina 2013, 12). La principal explicación a esto se encuentra en la pérdida de confianza del votante en los partidos políticos. Dicho en otras palabras, el votante cree que los partidos carecen de mecanismos de control, y percibe que mediante este tipo de votación puede generar mecanismos de contrapeso. Evidentemente, la decisión del votante por diferenciar su voto es intencional. Es decir, al votar por un partido para ocupar la titularidad del Ejecutivo y por otro partido para la integración del Congreso, el votante muestra una clara intención de favorecer un resultado electoral dividido (Sanz en García Luna, 2014), o dicho en otras palabras, muestra la intención de producir un gobierno dividido.

Según Fiorina (2003, 1992), ejemplo de lo anterior es el caso estadounidense durante la segunda mitad del siglo XX donde un sector de votantes críticos decidieron dividir el voto entre el presidente y los legisladores, entre el gobernador y los legisladores locales, y alternar los votos entre demócratas y republicanos para la integración del Senado norteamericano.

La Legislatura LIX (2009-2012) del Estado de Sonora, caracterizada por concentrar una mayoría parlamentaria de oposición, encuentra poder explicativo en el voto diferenciado. Si tomamos en cuenta únicamente las votaciones por mayoría relativa, encontraremos que el partido que ganó la titularidad del Ejecutivo no fue el mismo que ganó la mayoría de los distritos de mayoría relativa. Es decir, de los 21 escaños competidos el partido del gobernador ganó 9; mientras que el PRI, principal partido opositor ganó 10, y los partidos con los que este último mantuvo una coalición electoral y legislativa, el PVEM y el PANAL, obtuvieron un escaño cada uno.

#### **4. Dificultades que enfrenta el Poder Ejecutivo en los gobiernos no unificados**

Evidentemente, lo que el titular del Poder Ejecutivo desea es transformar sus propuestas políticas en realidad. Sin embargo, la posibilidad de que esto suceda disminuye en la medida de que se presenten factores como los gobiernos no unificados, la indisciplina partidista y el nivel de fragmentación que caracteriza el Congreso que enfrenta el Ejecutivo (Díaz Rodríguez, 2011). En ese sentido, los gobiernos divididos y los gobiernos sin mayoría representan diferentes escenarios de acción para el Ejecutivo, y es necesario aclarar sus diferencias. En los primeros, el Ejecutivo necesita obligatoriamente los votos de un sólo partido opositor; en cambio, en los gobiernos sin mayoría el Ejecutivo puede buscar apoyo en diferentes fracciones parlamentarias. Así también, que el sistema de partidos se encuentre caracterizado por una férrea disciplina partidista tendrá la consecuencia de hacer más difícil al Ejecutivo la negociación con las otras fracciones parlamentarias. En cuanto a la variable fragmentación partidista, entendida esta como el número efectivo de partidos que existen al interior del Congreso, resulta claro que entre mayor sea la fragmentación, el

ejecutivo tendrá que gastar más tiempo y recursos en la negociación, por lo que la dificultad de ver su agenda realizada también incrementa (Sánchez Martínez, 2014, 121).

A lo anterior puede agregarse el señalamiento de Juan Linz (1994) sobre los gobiernos divididos en los sistemas presidenciales. Para este autor, la oposición no cuenta con incentivos para cooperar legislativamente con el partido del presidente por dos razones: si la cooperación resulta exitosa, será capitalizada electoralmente por el presidente y su partido; en cambio, si la cooperación fracasa, la oposición compartirá los costos políticos con el presidente. En ese sentido, si de una coalición exitosa no se obtienen ganancias electorales y de un fracaso se obtienen costo, lo más racional es oponerse al Ejecutivo en lugar de cooperar con él.

Para nuestro caso de estudio, el Gobernador de Sonora enfrentó un gobierno dividido aunado a un sistema de partidos caracterizado por una disciplina partidista muy alta, además de una muy alta cohesión partidista (García Luna, 2014), en tanto que el nivel de fragmentación del Congreso pudiera catalogarse como de multipartidismo moderado. En el mismo sentido, la oposición mostró poca cooperación en los proyectos legislativos del Ejecutivo. Para ejemplificar lo anterior basta decir que en el periodo de Legislatura LIX se realizaron 176 votaciones por mayoría, de las cuales el 0.58% dieron como resultado el rechazo a los acuerdos planteados y sólo en el 0.41% de los casos existió aprobación (García Luna 2014, 124).

En el mismo sentido, dentro de las votaciones por mayoría se dice que los temas de carácter político fueron los que más sufrieron el rechazo por parte de las distintas fracciones parlamentarias. En este caso, casi las dos terceras partes de los temas políticos fueron

marginados para ser “discutidos” en otra sesión o para ser “congelados” u olvidados. Por ejemplo, un total de cuarenta votaciones estaban relacionadas a temas político-electorales y treinta y cinco de ellos fueron rechazados (García Luna, 2014, 126).

Por lo tanto, se puede decir que el nivel de dificultad que enfrentó el titular del Ejecutivo local para ver su agenda realizada fue muy alta. En este sentido las condiciones anteriores se potencializaron durante la discusión presupuestal, por ser esta la tarea más importante que año con año el Congreso y el Ejecutivo tienen la obligación de trabajar.

## **5. Los efectos positivos de los gobiernos divididos**

Como se mencionó anteriormente, la conformación e instauración de un gobierno unificado o no unificado presenta efectos positivos como negativos. Entre los efectos positivos de los gobiernos divididos, la literatura señala que estos fomentan la cooperación y el acuerdo, el paso de una división de poderes teórica a una real, la idea de una verdadera vigilancia y fiscalización entre los poderes, una competencia electoral más limpia, los partidos políticos se vuelven más responsables, se fortalece la cultura de debate, negociación y de tolerancia en la política.

Javier Hurtado señala que los gobiernos divididos obligan a los actores políticos al acuerdo y a la cooperación, ya que de lo contrario, la función gubernamental podría quedar obstaculizada, situación que los partidos políticos quieren evitar a toda costa por las consecuencias electorales que podría acarrear la no cooperación (1998, 49).

El mismo autor también argumenta que este tipo de gobierno posibilita la existencia de una verdadera división de poderes, lo que convierte al Poder Legislativo en un verdadero contrapeso del Ejecutivo. Además, bajo esta premisa, el Poder Legislativo se vuelve un

verdadero centro de discusión de las políticas y de las leyes, y no un mero ratificador de las preferencias del Ejecutivo como ocurre bajo los marcos de los gobiernos unificados.

Relacionado con lo anterior, también se encuentra la idea de que estos gobiernos permiten una verdadera práctica de vigilancia y fiscalización, lo cual, fortalece la idea de pesos y contrapesos, lo que limita al Ejecutivo en el exceso de sus facultades, como ocurrió en nuestro país durante la era del partido hegemónico. También, al haber mayor práctica de la vigilancia, los funcionarios públicos se ven más obligados a ejercer sus funciones y el gasto público de mejores formas (Pantoja Morán, 1997).

Un efecto positivo más de los gobiernos divididos se encuentra en la idea de que convierte a los partidos políticos en entes más responsables, es decir, como estos se encuentran observados y señalados, se encuentran obligados a explicar sus acciones constantemente (Lujambio en Zepeda Hoyos, 2011). Los dos planteamientos anteriores, dan pie a inferir que los gobiernos divididos tienen un efecto positivo en el combate a la corrupción y la discrecionalidad de los actores políticos, ya sea porque estos no están dispuestos a asumir los costos políticos electorales o judiciales.

También, se piensa que los gobiernos de este tipo incrementan las posibilidades de fortalecer una cultura democrática. Esto, porque el debate y la negociación son la condición permanente para el correcto funcionamiento gubernamental y parlamentario. Es decir, bajo los gobiernos divididos, la cultura del debate debe permear tanto al interior del Congreso como en la relación entre poderes si la pretensión es un buen ejercicio de gobierno.

## **6. Los efectos negativos de los gobiernos divididos**

Según la literatura de los gobiernos divididos, entre las consecuencias o efectos negativos se encuentran principalmente la parálisis legislativa, la ineficiencia gubernamental o en el peor de los casos la parálisis del aparato de gobierno, así como el incremento de la tensión y el conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo (Lujambio 1998; Hurtado 1998).

La consecuencia más grave que puede presentarse en los gobiernos divididos es la parálisis legislativa. Se refiere a la situación política que se presenta cuando los miembros del Congreso no tienen la capacidad, no pueden, no quieren, o todo junto, llegar a acuerdos para la aprobación de iniciativas importantes para el correcto funcionamiento del gobierno y para el beneficio social. La parálisis legislativa es peligrosa porque no sólo supone la incapacidad del Congreso para conseguir acuerdos, sino también representa un deterioro en la relación que ha de existir a nivel interinstitucional. Lo anterior, es un peligro no sólo para el gobierno, sino para el sistema democrático en general, ya que pudiera traer consigo un desencanto del ciudadano por los asuntos públicos al percatarse que las instituciones políticas que los representan son incapaces de solucionar los conflictos que los afectan como sociedad (Lujambio, 1998).

Habría que agregar que se interpreta a la parálisis legislativa de dos formas distintas: la primera es numérica, consiste en el número de leyes y acuerdos que produce una legislatura; la segunda tiene que ver con la importancia de las leyes y los acuerdos que se producen. Para Benito Nacif el primero resulta un indicador imperfecto de parálisis legislativa, puesto que las iniciativas aprobadas no tienen la misma importancia, y los resultados de las mismas suelen tener costos y beneficios muy diferentes para la sociedad

(Nacif, 2006, 3). En ese sentido, el indicador más efectivo de la parálisis legislativa se encuentra en los proyectos y acuerdos importantes, ya sean estos para el funcionamiento gubernamental o para el beneficio social. Un ejemplo muy burdo podría presentarse cuando una legislatura aprueba 17 de 20 iniciativas que se presentan; siendo las iniciativas aprobadas en temas como la creación de nuevas fechas conmemorativas, la modificación de una reglamentación de tránsito o para aligerar la carga en un trámite burocrático; en cambio, las no aprobadas podrían ser la iniciativa de ley que contenía el presupuesto de egresos, una iniciativa para construir escuelas u hospitales o una nueva ley para combatir la corrupción gubernamental.

Partiendo de lo anterior, coincidimos con Alonso Lujambio cuando argumenta que si bien es cierto que bajo los gobiernos no unificados muchos proyectos pueden quedar atrapados en la parálisis legislativa, el más importante de todos es tema presupuestal. El mismo autor señalaba la importancia de lo siguiente cuando argumentó que la aprobación del presupuesto de egresos es la “mínima expresión de gobernabilidad de un régimen democrático”. En el mismo sentido, el autor agrega que:

“Si hay una pieza legislativa que no puede sufrir parálisis institucional es la del presupuesto. Mucho más importante que la capacidad del ejecutivo para llevar a cabo su agenda legislativa, o del legislativo para sacar adelante la propia, la aprobación de un presupuesto que garantice la operación de las instituciones del Estado es el mínimo requisito para generar un ambiente que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real del acuerdo político” (A. y. Lujambio 1998, 252).

Si tomamos lo anterior como referencia, podríamos argumentar que la Legislatura LIX del Estado de Sonora vivió “parálisis legislativa” en dos temas muy importantes: la elección de los Consejeros Electorales y la aprobación del paquete fiscal para el año 2012. La primera culminó con la intervención y designación de los consejeros por parte del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); en tanto que la segunda se solucionó periódicamente con la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal durante los primeros 8 meses del año 2012.

En el mismo sentido, un estudio reciente de José Said Sánchez Martínez reunió evidencia sobre las entidades federativas de México que demostraba que el proyecto presupuestal del Ejecutivo sufre más modificaciones cuando este enfrenta un gobierno dividido. Además, la evidencia presentada en su estudio también mostraba que en los gobiernos no unificados en los que el PRI controlaba la legislatura se hacían más enmiendas al paquete fiscal que donde la oposición mayoritaria era del PAN (Sánchez Martínez, 2016). Situación que concuerda con el caso de Sonora, en la que el PRI fungía como el líder de la coalición opositora.

Por otra parte, una consecuencia más de los gobiernos divididos se refiere a que en caso de existir la ineficiencia gubernamental, el Ejecutivo y el Legislativo se responsabilizaran mutuamente de la culpa de los efectos de esa ineficiencia y permanecerán enfrascados en una interminable lucha, en la que el principal afectado será el ciudadano (Zepeda, 2001,25). Esta idea resulta pertinente para el caso de este estudio, ya que derivado de la no aprobación del presupuesto en 2012 el Ejecutivo señalaba como culpable al Congreso local, específicamente a la coalición de la Alianza, que se encontraba integrada por el PRI-PANAL-PVEM; por otra parte, la Alianza señalaba como culpable de la situación presupuestal al Gobernador en turno, Guillermo Padrés Elías y a la bancada panista. También, la discusión presupuestal, que comenzó el 15 de noviembre del 2011 y culminó hasta el 3 de agosto del 2012, evento que coincide con el alargue y enfrascamiento del conflicto que infiere Zepeda.

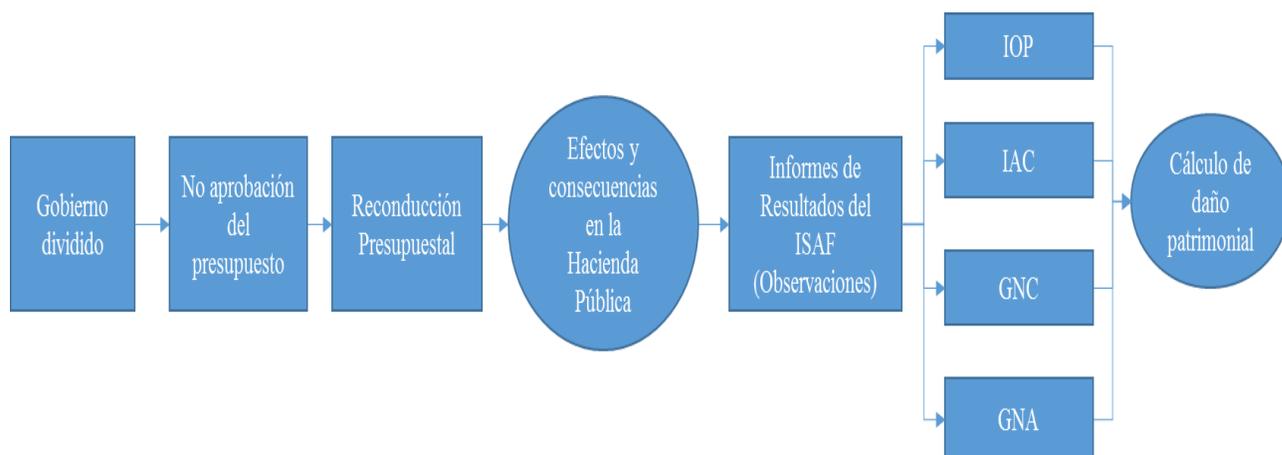
Finalmente, otro punto de vista se encuentra en George Tsebelis (2006, 265), quien señala que cuando el Poder Legislativo no es capaz de llegar a acuerdos importantes, será muy probable que el gobierno se vea impactado por fenómenos como una mayor independencia y autonomía del Poder Judicial y del aparato gubernamental. En ese sentido, para el caso de Sonora puede sugerirse que la incapacidad del Legislativo de lograr un acuerdo en el proyecto de ingresos y de egresos tuvo como consecuencias el déficit en la función gubernamental así como el aumento de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Cuando un gobierno dividido no aprueba un presupuesto existen dos escenarios posibles: que las leyes contemplen alguna cláusula de salvación como la reconducción presupuestal o que no lo hagan. En el primer escenario, se salva al gobierno de la parálisis gubernamental y de otro tipo de fenómenos como las crisis políticas y económicas. En el segundo escenario, muy probablemente ocurra lo que el primer escenario intenta evitar.

Finalmente, aunque el mecanismo de salvación o de reconducción presupuestal tiene el efecto positivo de evitar la parálisis gubernamental cuando no se aprueba el presupuesto, también tiende a generar efectos negativos. Es aquí, como se mencionó en la introducción, donde esta tesis viene a abonar mostrando evidencia empírica de lo que ocurre en un Estado cuando este opera bajo el marco de un mecanismo de reconducción presupuestal.

Bajo la lógica de los argumentos presentados anteriormente, se realizó la siguiente matriz de análisis para hacer más clara la pretensión y el objetivo de este trabajo.

## Matriz de análisis



Elaboración propia.

En la matriz anterior, se coloca al gobierno dividido como el causante o el origen de la no aprobación del presupuesto, en tanto que el mecanismo de reconducción presupuestal es entendido como una consecuencia inmediata de la no aprobación presupuestal. Por otra parte, aunque la literatura indica que los mecanismos de reconducción presupuestal son positivos en la medida de que evitan la parálisis gubernamental, también presentan efectos negativos dependiendo del diseño normativo de los mismos (situación que es abordada a profundidad en el capítulo III). Ahora bien, esta tesis se centra precisamente en el punto anterior, conocer cuál fue la consecuencia de la aplicación del mecanismo de reconducción presupuestal, para esa tarea, se acudió a los informes que presenta el ISAF sobre la auditoría realizada a las Cuentas Públicas que presenta el Gobierno del Estado. Dichos informes presentan un pliego de observaciones (detallado en el capítulo IV) en el que se encuentran detalladas las irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos en las que los entes fiscalizados incurrieron. Derivado de la creación y del análisis de una base de datos de esas irregularidades, se estimó un monto aproximado del daño patrimonial a la

Hacienda Pública del Estado de Sonora cuando fue utilizado el mecanismo de reconducción presupuestal.

## **Capítulo II.**

### **El proceso presupuestario en Sonora: la discusión legislativa en la no aprobación del paquete fiscal para el año 2012**

#### **Introducción del capítulo**

El presente capítulo, de carácter contextual, inicia con una exposición de cómo ha sido el proceso presupuestal en el ámbito federal bajo los gobiernos divididos. Incluye la exposición de dos casos en los que el presupuesto no fue aprobado en entidades federativas de México.

Posteriormente se habla sobre la creación del mecanismo de reconducción presupuestal en Sonora en el año 2005, durante la gestión del gobernador Eduardo Bours Castelo. El capítulo muestra también la composición interna de la Legislatura LIX (2009-2012), misma que fue la que no aprobó el presupuesto en Sonora. Se continúa con la presentación del marco normativo del proceso presupuestal en Sonora y se señala en qué parte del proceso la discusión quedó trabada. Al final del capítulo se presenta la descripción de la discusión parlamentaria en el tema de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y las posibles causas o factores que determinaron la no aprobación del paquete fiscal y la puesta en marcha del mecanismo de reconducción presupuestal.

#### **1. La discusión presupuestal a nivel federal: La incertidumbre en los primeros gobiernos divididos**

Los primeros gobiernos no unificados a nivel federal (1998-2000) generaron que la discusión parlamentaria del tema presupuestal se desarrollara en altos márgenes de incertidumbre (Casar 2001), aunque finalmente el presupuesto de la federación se aprobó

durante los tres años de la Legislatura LVII (1998-2000) observándose un cambio en la dinámica al interior de la Cámara de Diputados.

A la llegada de Vicente Fox Quesada a la Presidencia se vivieron fuertes dificultades entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para llegar a un acuerdo para aprobar el presupuesto. Durante 3 años se discutió la iniciativa de reforma al proceso presupuestario presentada por el Ejecutivo que finalmente fue aprobada en 2004, sin embargo, quedaron sin resolver las facultades presidenciales de Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación y la incorporación de la figura de reconducción presupuestal (Carpio Cervantes 2012).

Para el año 2005, se vivió el momento de más alta tensión, una coalición liderada por el PRI y el PRD en la Cámara de Diputados introdujo modificaciones al Presupuesto de Egresos que no fueron aceptadas por el Presidente Fox Quesada. La Fracción del PRI junto con la del PRD pensaba que el Ejecutivo se sometería a las modificaciones sin mayor discusión ya que este carecía de facultades constitucionales para vetar el decreto. Sin embargo, el Ejecutivo finalmente se decidió por interponer una controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando que la planeación y ejecución del presupuesto eran actos administrativos del gobierno, por lo tanto, la Cámara de Diputados debía limitarse a autorizar las erogaciones propuestas y no a modificar la propuesta. Por otra parte, los legisladores de la oposición argumentaban que la reforma de 2004 había aclarado que el presupuesto era un acto de la voluntad legislativa, por lo que el Ejecutivo tenía que aceptar las modificaciones. En ese sentido, los diputados del PRI y del PRD estaban intentando imponer su voluntad y de gobernar desde el Congreso,

imponiéndole al Ejecutivo el presupuesto sin la posibilidad de ser cuestionados. Al final, la resolución de la corte fue validar la facultad del Ejecutivo para vetar el Presupuesto de Egresos y la de mantener la facultad de la Cámara de Diputados para hacer modificaciones a la iniciativa presupuestal del Ejecutivo. Con esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación obligó a los poderes a volver a la negociación (Carpio Cervantes 2012).

En México a pesar de que la discusión y la aprobación del presupuesto tuvo momentos críticos en años recientes, los intentos que se han hecho por incorporar al marco normativo la figura de la reconducción presupuestal todavía no dan frutos (José Luis Mario Aguilar y Maya Medrano s.f., 11). Sin embargo, sí han existido una serie de reformas que de alguna manera han impactado positivamente la búsqueda de consensos para que el presupuesto se apruebe en tiempo y forma. Uno de los ejemplos más notables, fue el de cambiar los tiempos de aprobación del presupuesto (Gamboa Montejano 2007); la Constitución establecía que el presupuesto debía aprobarse a más tardar para el día 31 de diciembre, sin embargo una reforma reciente puso como fecha límite para la aprobación del presupuesto el día 15 de noviembre. De esta manera, fue como en el plano federal se combatió la incertidumbre financiera que se vivía año con año cuando se discutía el presupuesto.

## **2. La no aprobación del presupuesto en las entidades federativas: Los antecedentes en Sonora y Chihuahua**

El primer caso de no aprobación del presupuesto en las entidades federativas se encuentra en Chihuahua en el periodo de la Legislatura LVIII (1995-1998). En esta entidad se presentó un gobierno dividido en el que el Gobernador del PAN, Francisco Javier Barrio

Terrazas, enfrentó un Congreso con mayoría priista. Para enfrentar esta situación se recurrió a la denominada reconducción presupuestal. Desde el punto de vista de Lujambio, aplicar el presupuesto del año pasado resultó en una medida positiva ya que logró eludir la parálisis gubernamental, que es el efecto más indeseable de los gobiernos divididos.

Por otra parte, los gobiernos no unificados en Sonora también cuentan el antecedente de la no aprobación del Presupuesto de Egresos en el año de 2002. Sin embargo, en esa ocasión el impacto se vivió más en lo mediático que en el funcionamiento real del gobierno porque el presupuesto se aprobó en menos de una semana de iniciado el año. Sin embargo, este evento sirvió para observar que la ley local tenía un vacío, mismo que en similitud al plano federal no aclaraba qué hacer en caso de no contar con una Ley de Ingresos y un Presupuesto de Egresos en el tiempo límite señalado en la Constitución Política Local.

En aquella ocasión, los diputados locales aprobaron la Ley de Ingresos a finales de diciembre del 2001, sin embargo, el presupuesto de egresos fue aprobado hasta el día 3 de enero de 2002. El problema radicó cuando los diputados del PRI Raúl Acosta, Francisco Contreras, Lourdes Cruz y Vicente Terán se le rebelaron al entonces Gobernador, Armando López Nogales. El choque se dio porque los legisladores no estaban de acuerdo con la propuesta del entonces Secretario de Programación, Alfonso Molina Ruibal, quien les proponía una reasignación de solo 60 millones, mientras que los diputados del PRI les proponían 120 millones.

El gobierno de López Nogales no cedió, y con los 4 diputados “rebeldes” se lograron los 17 votos necesarios para trabar el proceso y no aprobar el Presupuesto de Egresos. Con lo anterior, los diputados consiguieron que al final los cambios fueran por 250 millones. En ese sentido, Bulmaro Pacheco señaló que “así se resolvió la crisis, con una buena negociación, sin discursos alarmistas y sin amenazas al legislativo”, ilustrando de esa manera la solución al problema de 2002<sup>3</sup>.

### **3. La creación del mecanismo de reconducción presupuestal en Sonora (2005)**

Con el antecedente de la no aprobación del presupuesto de egresos para los primeros tres días del año 2002, el entonces gobernador priísta Eduardo Bours Castelo y el Secretario de Gobierno, Roberto Ruibal Astiazarán, impulsaron la creación del mecanismo de reconducción presupuestal en Sonora en el año 2005. Para tal acción, enviaron el proyecto al Congreso del Estado el 23 de mayo del 2005, la propuesta contenía la adición de un segundo párrafo al artículo 14 y la adición de un segundo y tercer párrafo al artículo 16 de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal.

En la exposición de motivos, el Titular del Ejecutivo y el titular de la Secretaría de Gobierno aludieron al peligro que representa para la hacienda pública de un Estado no contar con una Ley de Ingresos y un Presupuesto de Egresos. En ese sentido, el Gobernador y el Secretario dijeron que con la reconducción presupuestal se pretendía garantizar el “correcto y permanente funcionamiento de la hacienda pública estatal, así como la

---

<sup>3</sup> Información obtenida del posicionamiento del Diputado Bulmaro Pacheco. Gaceta Parlamentaria 468, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012).

continuidad de las funciones y servicios y, en general de las acciones de gobierno y el consiguiente beneficio para los sonorenses”<sup>4</sup>.

En la misma tónica, agregaron que de presentarse el caso de ausencia de una Ley de Ingresos se le impediría al Estado recaudar las contribuciones que le corresponden con el consecuente perjuicio para la hacienda pública. Agregaron que el Presupuesto de Egresos depende de la previa aprobación de la Ley de Ingresos y que la falta de éste colocaría al Poder Ejecutivo sin la autorización de recursos y gastos para las funciones, los servicios, los programas y obra pública que se encuentran previstos en un ejercicio fiscal y que al final de cuentas, son las cosas de interés general y las necesidades para el desarrollo del Estado<sup>5</sup>.

En la exposición de motivos, el Gobernador y el Secretario propusieron la iniciativa para la creación de la figura de reconducción presupuestal, la cual quedó establecida de la siguiente manera en los Artículos 14 y 16 de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal:

“Artículo 14.-...

En el caso de que la Legislatura Local dejare de aprobar, en los términos de la Constitución Política del Estado de Sonora, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado del año correspondiente, continuarán en vigor las disposiciones contenidas en la Ley vigente en el año anterior, así como los conceptos y montos que tuviese previstos, en tanto se aprueba la ley para el ejercicio fiscal correspondiente.

---

<sup>4</sup> Decreto 208: Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal, Archivo Histórico del Congreso Libre y Soberano del Estado de Sonora, publicado el 31 de mayo de 2005.

<sup>5</sup> Decreto 208: Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal, Archivo Histórico del Congreso Libre y Soberano del Estado de Sonora, publicado el 31 de mayo de 2005.

## Artículo 16.-...

En caso de que al treinta y uno de diciembre del año que corresponda, la Legislatura Local no apruebe el presupuesto de egresos que regirá el próximo año, continuará en vigor el aprobado para el año anterior, únicamente respecto del manejo y aplicación de los recursos para los gastos obligatorios, en tanto se aprueba el presupuesto para el año en curso. Los gastos de carácter obligatorio comprenderán: el gasto corriente, excepto las partidas relativas a asesoría y capacitación, ayudas diversas y propaganda; las remuneraciones de los servidores públicos; las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales para la hacienda estatal, incluyendo las correspondientes a inversión pública de años anteriores; las obligaciones convenidas con los otros niveles de gobierno para la ejecución de programas y obras de beneficio para el Estado; el servicio de deuda pública y el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores; y las erogaciones determinadas en las leyes o por mandato judicial. El Ejecutivo del Estado no podrá realizar la contratación de plazas adicionales, recontrataciones, cubrir plazas vacantes, ejercer los recursos excedentes ni las facultades para realizar reasignaciones o aumentos de gasto. Asimismo, continuarán vigentes las disposiciones relativas a la administración, racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, y a la información, evaluación y control del ejercicio del gasto previstas en el Presupuesto para el ejercicio anterior.

El Ejecutivo Estatal deberá anexar a su proyecto de presupuesto de egresos información detallada relativa a los programas, subprogramas y partidas por dependencia que reflejen el presupuesto que se ejercería en el supuesto del párrafo anterior”<sup>6</sup>.

Este mecanismo, en síntesis, consiste, en que cuando para el día 31 de diciembre de un año cualquiera, el Congreso Local no haya logrado aprobar los proyectos de ingresos y egresos para el año fiscal siguiente, el gobierno pondrá en marcha el presupuesto aprobado en el año anterior inmediato para cumplir con sus funciones y tareas básicas. Lo anterior, como una medida para otorgar certidumbre a la operación gubernamental.

#### **4. El marco normativo del proceso presupuestario en Sonora**

El proceso inicia cuando el Ejecutivo presenta ante el Congreso, anualmente y antes del día 15 de noviembre, los proyectos de presupuesto de ingresos y de egresos del Estado,

---

<sup>6</sup> Boletín Oficial Número 47 SECC. 11 publicado el lunes 13 de junio del año 2005.

mismos que deberán regir el año fiscal inmediato siguiente (Art 79, fracción VII). Una vez que el proyecto llega al Congreso local, este tiene la facultad para discutir, modificar, aprobar o reprobado el Presupuesto de Ingresos, así como el Presupuesto de Egresos (Art 64, fracción XXII).

Para lo anterior, la mesa directiva del Congreso turna a las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos para su discusión y la respectiva elaboración de los dictámenes. Una vez elaborados los dictámenes correspondientes, estos pasan al pleno del Congreso para discutirse en lo general y en lo particular. De ser aprobados, se envían de nueva cuenta al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación con carácter de Ley y su publicación en el Boletín Oficial del Estado de Sonora. En caso contrario, de no ser aprobados por el pleno, los dictámenes regresan a las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda para discutirse y modificarse nuevamente. En caso de no llegar a un acuerdo aprobatorio para el día 31 de diciembre, entra en vigor el mecanismo de reconducción presupuestal. Éste contempla que se prorrogue el presupuesto aprobado para el año anterior inmediato indefinidamente en tanto que el Poder Legislativo y el Ejecutivo llegan a un acuerdo para aprobar el paquete fiscal.

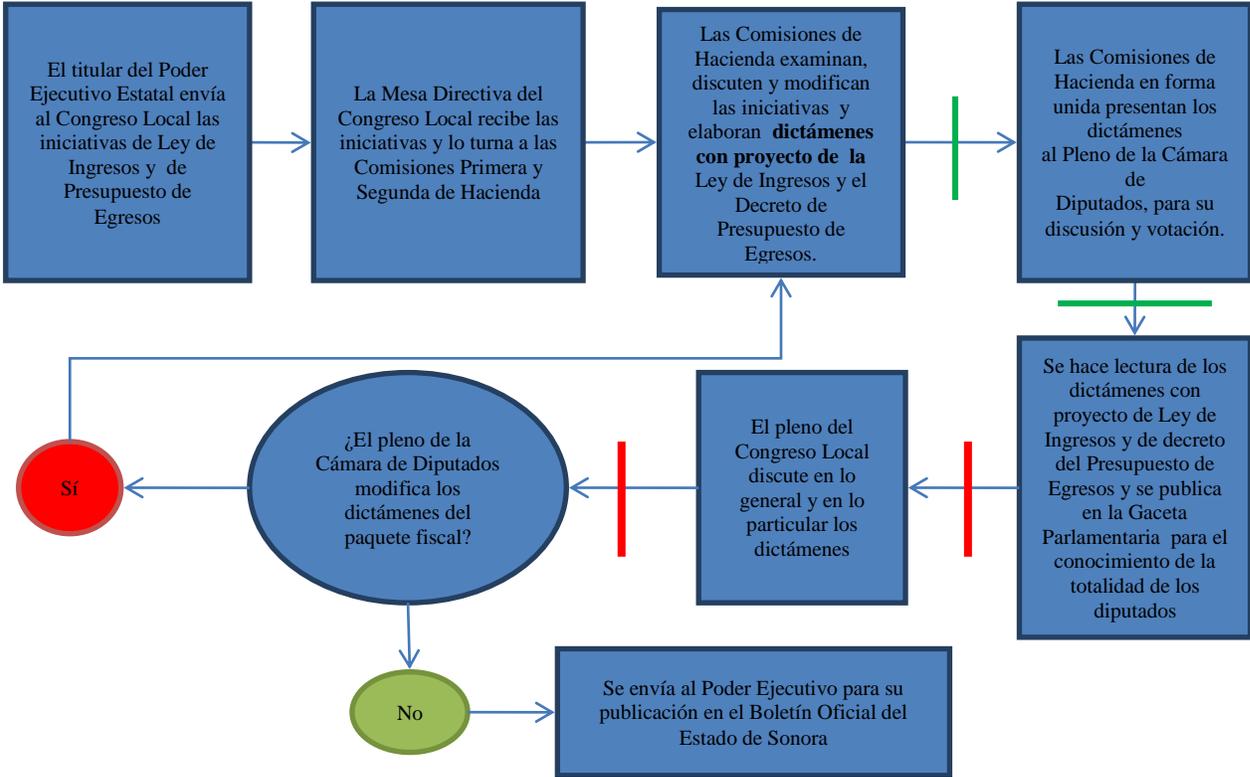
Ahora bien, ¿En el año 2012 en qué parte del proceso presupuestario se trabajó la discusión del presupuesto en Sonora? Existen dos posibles respuestas: la primera vista desde un punto institucional y la segunda deviene del discurso del Gobernador y su bancada parlamentaria.

Desde la visión institucional se puede decir que el proceso presupuestario se trabajó cuando se elaboraron los dictámenes para ser discutidos en el pleno, es decir, las

Comisiones Primera y Segunda de Hacienda sí sesionaron y elaboraron los dictámenes que contenían el paquete fiscal, sin embargo estos nunca fueron discutidos en lo general y en lo particular por el pleno del Congreso Local. La segunda explicación, la que prevalecía en el discurso del gobernador y de su bancada, consistía en que las Comisiones de Hacienda sesionaron arbitrariamente y por lo tanto, la elaboración de los dictámenes fue una imposición de los legisladores de la Alianza.

Para reforzar la explicación anterior se construye el Cuadro 1.1 en donde las líneas rojas representan el momento en que la discusión presupuestal se trabó desde el punto de vista legal o institucional, y las líneas verdes representan el momento en que la discusión se trabó desde la perspectiva del Gobernador y su bancada parlamentaria.

Cuadro 1.1 El Proceso Presupuestario En Sonora



Elaboración propia a partir de la lectura de El Procedimiento Legislativo en Materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y Procedimiento para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Reyes Tepach M, 2010, página 24.

Cuando el presupuesto es aprobado en tiempo y forma, el gobierno tiene la obligación de ejercer los recursos públicos apegado a las estipulaciones contenidas en el Presupuesto de Egresos<sup>7</sup>. Para asegurarse de lo anterior, todas las instituciones que reciben y ejercen recursos públicos son sujetos de fiscalización. Es decir, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los municipios y los organismos públicos centralizados o descentralizados se encuentran obligados a rendir cuentas de los recursos públicos utilizados en sus funciones<sup>8</sup>.

La fiscalización se refiere a la “facultad para conocer, revisar, auditar y evaluar el uso y aplicación de los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a cargo del instituto”<sup>9</sup>. En ese sentido, cuando se habla de Instituto la ley se refiere al órgano constitucional encargado de las auditorías a las entidades públicas, que en este caso es el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF). La auditoría se refiere al “proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada”<sup>10</sup>.

En consecuencia la herramienta en la que el ISAF se apoya para realizar sus auditorías es el documento de la Cuenta Pública, que es “el informe que los poderes del Estado y los entes públicos estatales presentarán de manera individual para ser consolidada a través de los Ejecutivo estatal [...] que rinden a la legislatura local, sobre su gestión

---

<sup>7</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, Artículos 85 y 86.

<sup>8</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, Artículo 67. Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, Artículo 1 fracción I, Artículo 3.

<sup>9</sup> Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, Artículo 2, Fracción VI.

<sup>10</sup> Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, Artículo 2, Fracción XII.

financiera a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo y custodia, así como la aplicación de los recursos públicos durante el ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables”<sup>11</sup>. En otras palabras, la Cuenta Pública es un informe anual previsto en la ley para que el gobierno informe el origen de sus ingresos, el destino del gasto y los motivos de sus decisiones; así también como para que el poder legislativo realice su función de fiscalización y vigilancia de los recursos públicos (Pineda Pablos 2007, 210).

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de presentar el documento de Cuenta Pública ante el Congreso el día 15 de abril del año fiscal siguiente, por ejemplo, el caso de la Cuenta Pública 2012 fue enviada al Congreso el 15 de abril del 2013. Una vez que el documento es recibido en el recinto legislativo, el pleno remite la Cuenta Pública a la Comisión de Vigilancia del Congreso local, para que ésta última lo envíe al ISAF y este inicie las auditorías correspondientes del documento. El ISAF tiene la obligación de entregar al pleno del Congreso el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el día 30 de agosto del año de su presentación<sup>12</sup>.

Finalmente, cuando el Congreso recibe informe de resultados de la Cuenta Pública, este es minuciosamente estudiado por la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para aprobar o reprobado la Cuenta Pública. En el caso de la Cuenta Pública 2012 fue dictaminada como reprobada. En ese sentido la Comisión de Vigilancia concluyó lo siguiente: “en la cuenta pública 2012 hubo un total histórico de 2,519 observaciones para el Gobierno del Estado de Sonora, quedando pendientes por

---

<sup>11</sup> Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, Artículo 22.

<sup>12</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, Artículo 67 inciso E.

solventar 673 irregularidades. Lo anterior significa que ha sido el mayor desorden administrativo en la historia del Gobierno del Estado de Sonora”<sup>13</sup>.

## **5. Legislatura LIX del Congreso del Estado de Sonora**

El Congreso local de Sonora se encuentra integrado por 33 diputados, 21 electos vía elección de mayoría relativa y los 12 restantes por medio del mecanismo de representación proporcional<sup>14</sup>. La Legislatura LIX (2009-2012) se integró por 14 diputados del Partido Acción Nacional (PAN), 12 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2 diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 3 diputados del Partido Nueva Alianza (PANAL) y 2 diputado del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Es importante recordar de nueva cuenta que en la Legislatura LIX prevaleció una coalición integrada por los partidos políticos PRI, PANAL Y PVEM, llamada “la Alianza”. Por lo tanto, el escenario que enfrentaba el gobernador fue el de un gobierno dividido, porque la mayoría legislativa se encontraba en manos de una coalición opositora encabezada por el PRI.

En cuanto a la integración de las comisiones encargadas de discutir el presupuesto, la Primera Comisión de Hacienda y la Segunda Comisión de Hacienda, la integración era la siguiente.

La Primera Comisión de Hacienda estaba integrada por los diputados del PAN: Alejandra López Noriega, David Secundino Galván Cázares y José Enrique Reina Lizárraga; por su parte, el PRI tenía en dicha comisión a: Vicente Javier Solís Granados,

---

<sup>13</sup> Gaceta Parlamentaria 608, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LX (2012-2015), 11 de septiembre de 2013.

<sup>14</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, Artículo 31.

Roberto Ruibal Astiazarán y Gerardo Figueroa Zazueta; el PANAL contaba con Daniel Córdova Bon; el PRD con Gorgonia Rosas López; y el PVEM con el diputado Carlos Heberto Rodríguez Frenner. En ese sentido, aunque la sumatoria individual por partidos se presentara como un empate entre el PRI y el PAN en los integrantes de la primera comisión, la realidad era que el PRI coalicionado con el PANAL y el PVEM contaban con 5 de los 9 integrantes totales de la comisión de hacienda en cuestión.

Tabla 1.1 Integración de la Primera Comisión de Hacienda de la Legislatura LIX (2009-2012)

<b>PRIMERA COMISIÓN DE HACIENDA</b>	
<b>Partido Político</b>	<b>Nombre del Diputado</b>
PAN	Alejandra López Noriega
PAN	David Secundino Galván Cázares
PAN	José Enrique Reina Lizárraga
PRI	Vicente Javier Solís Granados
PRI	Roberto Ruibal Astiazarán
PRI	Gerardo Figueroa Zazueta
PANAL	Daniel Córdova Bon
PRD	Gorgonia Rosas López
PVEM	Carlos Heberto Rodríguez Frenner

Elaboración propia con base en la Gaceta Parlamentaria 457 del Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 05 de diciembre de 2011.

Por su parte, la Segunda Comisión de Hacienda estaba integrada por los diputados del PAN: David Cuauhtémoc Galindo Delgado, Eloisa Flores García y Damián Zepeda Vidales; el PRI contaba con los diputados: Marco Antonio Ramírez Wakamatzu y Raúl

Acosta Tapia; el PANAL estaba representado por Jorge Antonio Valdez Villanueva; el PRD por José Guadalupe Curiel; y el PVEM por el diputado César Augusto Marcor Ramírez. Ahora bien, aunque en la Segunda Comisión de Hacienda el PAN de manera individual tenía más diputados, de nueva cuenta el PRI coalicionado con PANAL y PVEM conseguía 4 de los 8 diputados totales que integraban la comisión.

Tabla 1.2 Integración de la Segunda Comisión de Hacienda de la Legislatura LIX (2009-2012)

<b>SEGUNDA COMISIÓN DE HACIENDA</b>	
<b>Partido Político</b>	<b>Nombre del Diputado</b>
PAN	David Cuauhtémoc Galindo Delgado
PAN	Eloisa Flores García
PAN	Damián Zepeda Vidales
PRI	Marco Antonio Ramírez Wakamatzu
PRI	Raúl Acosta Tapia
PANAL	Jorge Antonio Valdéz Villanueva
PRD	José Guadalupe Curiel
PVEM	César Augusto Marcor Ramírez

Elaboración propia con base en la Gaceta Parlamentaria 463 del Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 27 de diciembre de 2011.

En resumen, aunque el PAN y el PRI estuvieron empatados en número en la primera comisión, la realidad era que el PRI en coalición con el PANAL Y el PVEM superaba al PAN. Por su parte, en la segunda comisión, aunque el PAN tuviera mayoría simple, en realidad, la coalición Alianza era quien dominaba en términos numéricos. Por lo tanto,

podría decirse que al interior de las dos comisiones de hacienda la Alianza tenía más poder para realizar dictámenes del paquete fiscal que favorecieran a sus fracciones legislativas.

## **6. Descripción del proceso de la no aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del 2012.**

Con la finalidad de hacer más comprensiva la descripción del proceso de no aprobación del presupuesto, este apartado tiene una división temporal y al final se presenta a modo de conclusión los temas y las acciones que se piensa fueron determinantes para no tener un presupuesto en 2012. La primera etapa comienza cuando el ex gobernador Guillermo Padrés Elías envió al Congreso la propuesta del proyecto fiscal y concluye el 31 de diciembre de 2011, fecha límite y obligatoria con la que cuenta el Congreso para aprobar el paquete fiscal. Por su parte, la segunda etapa del proceso de no aprobación comienza el 1 de enero de 2012, momento en el que Sonora comienza el año sin tener un presupuesto aprobado, evento que da inicio a la puesta en marcha del mecanismo de reconducción presupuestal y ocho meses después, con la aprobación del presupuesto el 12 de agosto de 2012. Al final se presentan las conclusiones rescatadas a partir del proceso que duró 9 meses y medio y que tuvo como consecuencia que Sonora operaba bajo el mecanismo de reconducción presupuestal durante los primeros 8 meses del año 2012.

Antes de comenzar, debe recordarse la composición del Congreso de Sonora durante el periodo analizado. La Legislatura LIX (2009-2012) se integró por 14 diputados del PAN, 12 diputados del PRI, 2 diputados del PRD, 3 diputados del PANAL y 2 diputado del PVEM. También, es importante recordar que aunque el PAN tenía la mayoría simple en el Congreso, la coalición llamada “la Alianza”, formada por el PRI-VERDE-PANAL se

configuró con la mayoría absoluta. Es decir, el contexto político del Congreso local vivió bajo la figura de un gobierno dividido durante la Legislatura LIX (2009-2012).

Junto con el escenario del gobierno dividido en el plano local, se suma la complejidad que le otorga a cualquier escenario político la existencia de un proceso electoral próximo. Es decir, el proceso presupuestario estuvo fuertemente influido por el contexto político electoral que se vivía tanto en el plano nacional como en el plano local. En el plano nacional el partido del gobernador competía su permanencia en la silla presidencial contra el PRI y contra el PRD. Mientras que en el plano local se renovarían la totalidad de los municipios y de los escaños legislativos.

Para realizar los siguientes apartados tomamos como fuente de datos las Gacetas Parlamentarias, artículos de prensa escrita y videos subidos por la Fracción parlamentaria del PAN en la plataforma de *Youtube*. De las primeras se utilizaron los posicionamientos presentados principalmente por los legisladores de la Alianza, en tanto que los videos sirvieron para rescatar las posturas y posicionamientos de la fracción parlamentaria del gobernador. La razón para analizar la postura de la bancada panista a través de videos y no de las Gacetas Parlamentarias reside en que durante el proceso presupuestario y durante la reconducción presupuestal la fracción parlamentaria del PAN no realizó posicionamientos sobre el tema que quedaran registrados en las Gacetas Parlamentarias. Una explicación más detallada sobre este tema se encuentra en los siguientes apartados.

## **6.1 Primera etapa**

El proceso presupuestario inicia cuando el titular del Poder Ejecutivo y el Secretario de Hacienda envían al Congreso del Estado los documentos que contienen las propuestas de

Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos. Para el caso que nos ocupa sucede el día 15 de noviembre de 2011<sup>15</sup>, última fecha permitida para realizar la entrega del proyecto fiscal.

El 21 de noviembre, tan sólo 6 días después de llegado el proyecto del gobernador al Congreso local, el diputado de la Alianza, Ulises Cristópulos Ríos (PRI), presentó en su posicionamiento ante el pleno el problema que habría de enmarcar todo el proceso presupuestario: la inconformidad de la Alianza por la creación del “Impuesto Especial para el Fortalecimiento de la Infraestructura Municipal (IEFIM)”<sup>16</sup>. Dicho impuesto pretendía el cobro por concepto de tenencia vehicular, situación que desentonaba totalmente con el contexto político, ya que para el 1 de enero de 2012 se dejaría de cobrar el impuesto federal contemplado en la Ley de Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, cuya abrogación fue aprobada en 2007 por el Congreso de la Unión a petición del entonces presidente, Felipe Calderón Hinojosa.

El problema se encontraba en el hecho de que aunque el impuesto fuera de carácter federal, este era recaudado y ejercido por las entidades federativas. Es por esta razón que la mayoría de los estados de la república se pronunciaron en contra de la desaparición de la tenencia. Sin embargo, para compensar lo que dejarían de recaudar los estados, junto con la desaparición de la tenencia, el presidente propuso la creación del Impuesto Especial a la gasolina y el diesel, mismo que se aplicaría a todos los compradores de estos productos en la venta final de los mismos.

---

<sup>15</sup> Gaceta Parlamentaria 452, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 16 de noviembre de 2011.

<sup>16</sup> Gaceta Parlamentaria 453, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 21 de noviembre de 2011.

En general, el posicionamiento del diputado de la Alianza iba dirigido en contra de la existencia del Impuesto Especial para el Fortalecimiento de la Infraestructura Municipal en el proyecto de Ley de Ingresos. En ese sentido, el diputado presentó datos sobre lo recaudado en el estado por el impuesto de tenencia y lo recaudado por el impuesto creado para compensar la desaparición de la tenencia: “nuestro Estado captó por el impuesto sobre tenencia, alrededor de 400 millones de pesos en el 2008 y se calculó en 516 millones de pesos para el 2009; en 2010, fue de 516 millones lo estimado en la Ley de Ingresos y, en 2011, se proyectaron 524 millones de pesos en el referido ordenamiento para este impuesto”.<sup>17</sup> Por otro lado, los datos sobre el impuesto a gasolina y diesel: “El Estado captó por este impuesto especial, alrededor de 400 millones de pesos en el 2008 y 600 millones de pesos en el 2009 y una cantidad similar en 2010; para 2011 fueron 630 millones y para 2012 se estima en 712 millones de pesos”.<sup>18</sup> De esta forma, el diputado de la Alianza argumentó que el impuesto creado para compensar la desaparición del cobro por tenencia había demostrado funcionar correctamente, por lo que resultaba ilógico mantener el cobro de la tenencia cambiando el nombre al impuesto.

Finalmente, el legislador agregó que el Ejecutivo mostraba poca planeación financiera porque la desaparición de la tenencia fue aprobada en el año 2007 para entrar en vigor el 1 de enero de 2012. En ese sentido, aunque el gobierno de Guillermo Padrés inició actividades en 2009, contó al menos con un par de años para realizar una propuesta mejor que la del IEFIM. Incluso, el diputado Cristóbal Ríos agregó que en el año 2009 el Congreso le propuso al Gobernador trabajar en conjunto para buscar una solución ante el

---

<sup>17</sup> Gaceta Parlamentaria 453, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012) ,21 de noviembre de 2011, pág. 53.

<sup>18</sup> Gaceta Parlamentaria 453, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX(2009-2012), 21 de noviembre de 2011, pág. 54.

tema de la abrogación de la tenencia vehicular, propuesta que tuvo respuesta hasta el 15 de noviembre de 2011, cuando el gobernador envió su propuesta de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

El 28 de noviembre de 2011, el diputado de la Alianza, Bulmaro Andrés Pacheco Moreno (PRI) expuso su posicionamiento en contra de la propuesta fiscal del gobernador. Sin embargo, a diferencia del diputado Cristópulos, el diputado Pacheco se centró en los egresos. El legislador argumentó que el gobernador estaba concentrando el 80% de los recursos destinados a infraestructura a los municipios de su partido. Mientras que sólo el 18% era destinado a los municipios gobernados por la coalición de la Alianza, y el 2% a municipios gobernados por el PRD, PT y el PSD.

Exactamente un mes después, el 28 de diciembre, las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda, subieron al pleno del Congreso por primera vez los dictámenes elaborados a partir de la propuesta fiscal del gobernador. En dichos dictámenes, los diputados acordaron no modificar la Ley de Hacienda Estatal para crear el Impuesto Especial para el Fortalecimiento de la Infraestructura Municipal. También, el mismo 28 de diciembre, el diputado de la Alianza, Ulises Cristópulos presentó los resultados de una “encuesta” con más fines electorales que informativos, sin embargo, los resultados de la misma mostraron, como era de esperar, un evidente rechazo al IEFIM<sup>19</sup>.

La postura de los diputados de la Alianza era clara en dos sentidos; rechazaban tanto el IEFIM como la concentración de los recursos para infraestructura en los municipios panistas.

---

<sup>19</sup> Gaceta Parlamentaria 463, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX(2009-2012), 28 de diciembre de 2011, pág. 52.

El mismo 28 de diciembre, el diputado del PAN, Enrique Reina Lizárraga dijo en entrevista que las Comisiones dictaminadoras nunca sesionaron los temas que contenían el paquete fiscal, es decir nunca sesionaron los dictámenes que se estaban presentando ese día en el pleno del Congreso<sup>20</sup>. En la misma tónica, el diputado agregó que ese mismo día los diputados de la Alianza querían pasar lista en el pleno sin que estuviera presente la fracción parlamentaria del PAN.

Dos días más tarde, el 30 de diciembre, de nueva cuenta, el diputado Enrique Reina Lizárraga comentó en entrevista<sup>21</sup> que los diputados del PAN se ausentaron de la sesión del pleno en la que se discutía el paquete fiscal. La justificación radicó en que para los legisladores del PAN había que replantear tres puntos en los que el acuerdo fue imposible: 1) la contrapropuesta de la Alianza sobre el paquete fiscal presentaba un recurso por 1,288 millones de pesos sin sustento en ingreso; 2) no se aceptaba la contrapropuesta que eliminaba el IEFIM y; 3) el estado no estaba contemplando el cobro del impuesto especial y los municipios sí. En la misma entrevista, el diputado ya planteaba que el Estado de Sonora iba a iniciar el ejercicio fiscal del 2012 bajo el esquema del mecanismo de reconducción presupuestal.

Así se finalizó el año sin un acuerdo presupuestal para Sonora, en donde el argumento de la Alianza se concentraba en la no aprobación del IEFIM y la arbitraria distribución de los recursos para infraestructura municipal en el proyecto de presupuesto de

---

<sup>20</sup>“PRI revienta sesión donde analizarían la aprobación del paquete económico”, Video de Youtube, 01:16, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 28 de diciembre de 2011, [https://www.youtube.com/watch?v=r\\_bxFdISs8I](https://www.youtube.com/watch?v=r_bxFdISs8I).

<sup>21</sup>“Busca Acción Nacional Presupuesto Responsable”, Video de Youtube, 01:15, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 30 de diciembre de 2011, [https://www.youtube.com/watch?v=bKA2X\\_rr2i0](https://www.youtube.com/watch?v=bKA2X_rr2i0).

egresos. Por su parte el PAN argumentó que las Comisiones de Hacienda no tocaron nunca el tema del paquete fiscal, es decir, las comisiones de hacienda nunca sesionaron y por lo tanto no había punto de acuerdo en los dictámenes presentados ante el pleno.

## **6.2 Segunda Etapa**

La segunda etapa inicia el 1ero de enero de 2012, momento en el que inicia la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal. Como era de esperarse, los primeros días del año la temática del presupuesto se posicionó claramente como el tópico principal del Estado. Si bien es cierto que para el día 4 de enero el Congreso aprobó las leyes de ingresos de los 72 municipios que componen el Estado de Sonora, los ingresos y egresos estatales estaban todavía pendientes de aprobarse. Al interior del Congreso, los decretos se encaminaban a programar sesiones para discutir el paquete fiscal, sin embargo, el desacuerdo, la descalificación y la política de baja calidad predominaron por encima de la responsabilidad para conseguir acuerdos más allá de las diferencias partidistas.

Incluso, el diputado Enrique Reina Lizárraga comentó en entrevista <sup>22</sup> que la discusión del presupuesto estatal se encontraba trabada principalmente por el IEFIM y que ellos (diputados del PAN), le hicieron una contrapropuesta a la Alianza para modificar el concepto del cobro. En ese sentido, la contrapropuesta contemplaba el cobro a los vehículos con precio mayor a los 350 mil pesos, un impuesto del 2.5%, cuando anteriormente el cobro era del 3%, el principal argumento del diputado para mantener el IEFIM consistía en resguardar los ingresos propios del Estado para no debilitar el historial crediticio de Sonora,

---

<sup>22</sup> “Insiste GGPAN EN APROBAR PRESUPUESTO RESPONSABLE”, Video de Youtube, 02:45, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 4 de enero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=ScpGAqNRRoM>.

situación que en caso de suceder, generaría un aumento a la carga impositiva por concepto de deuda. Ante esto, la posición de la Alianza permanecía inmutable, no se permitiría la creación de un impuesto que continuara con el cobro por tenencia vehicular.

Para el día 5 de enero de 2012, el gobernador de Sonora, Guillermo Padrés Elías, envió por medio de un video un mensaje a los sonorenses <sup>23</sup>, en el cual anunció que en Sonora “ya había un presupuesto”, el cual sería el mismo del año pasado. En el mismo video mencionó que los diputados de la Alianza, encabezados por el PRI, evitaron que se aprobara la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, argumentando que ese grupo legislativo tenía “secuestrado” Sonora. Este evento coincidió con una nota en prensa escrita, sin embargo, el mensajero de esta fue el Secretario de Hacienda, Alejandro López Caballero, quien argumentó al igual que el gobernador, que sí tenían un presupuesto.<sup>24</sup>

Un día después, el 6 de enero, se confirma en prensa escrita la postura del Gobernador al decir que no permitiría que un grupo de legisladores “secuestrara” a los sonorenses<sup>25</sup>. Para el 7 de enero el titular del Ejecutivo agregó que ya se le había dado “la vuelta a la página”<sup>26</sup> y que no se esperaba la aprobación de ningún nuevo presupuesto para trabajar.

---

<sup>23</sup> “MENSAJE GUILLERMO PADRES ELÍAS ENERO 05 2012.mpg”, Video de Youtube, 05:25, Publicado por “Luis Flores”, 5 de enero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=RAON SJ6QT8Q>.

<sup>24</sup> Miguel Ángel Urquijo, “Sí tenemos presupuesto, señala López Caballero,” *El imparcial*, 5 de enero de 2012, sección General.

<sup>25</sup> Miguel Ángel Urquijo. “Trabjará el Estado con presupuesto 2011,” *El imparcial*, 6 de enero de 2012, sección General.

<sup>26</sup> Miguel Ángel Urquijo. “Da vuelta a la página Estado con presupuesto,” *El imparcial*, 7 de enero de 2012, sección General.

El día 9 de enero de 2012, se publicó a nombre del Secretario de Hacienda, Alejandro Arturo López Caballero, la entrada en vigor del mecanismo de reconducción presupuestal en el Boletín Oficial del Estado de Sonora.

El mismo 9 de enero, pero al interior del Congreso, el diputado de la Alianza, Bulmaro Andrés Pacheco Moreno (PRI), planteó ante el pleno un posicionamiento titulado “El Presupuesto Estatal: Un Problema Político”<sup>27</sup>.

En su intervención, el diputado aseguró que esa no era la primera vez que Sonora no contaba con un presupuesto aprobado, ya a finales del 2001 los entonces diputados locales tampoco llegaron a un acuerdo en el tema presupuestal. Sin embargo, el paquete fiscal se aprobó en la primera semana del mes de enero de 2002. Para hacer eso posible, el gobernador Armando López Nogales tuvo que negociar con los legisladores que se le rebelaron por no estar de acuerdo con una reasignación en la que el Ejecutivo proponía 60 millones y los diputados 120 millones. Al final, la reasignación fue por 250 millones, durante el mes de enero se modificó la Ley de Ingresos para realizar la adecuación y todos los diputados votaron de conformidad.

Tal vez lo único que tuvieron en común la no aprobación del presupuesto en 2002 y la no aprobación del presupuesto en 2012, fue la existencia de un gobierno dividido. Sin embargo, la manera de sobrellevar el problema fue diametralmente diferente por ambas legislaturas y por los respectivos ejecutivos. A diferencia de 2002, en 2012 el presupuesto fue aprobado hasta agosto, es decir, 8 meses después de comenzado el año fiscal, la negociación entre los grupos parlamentarios fue ríspida y buscaba más la confrontación

---

<sup>27</sup> Gaceta Parlamentaria 468, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 9 de enero de 2012.

política que el acuerdo, además el Poder Ejecutivo se mostró indispuerto a negociar interviniendo completamente en las decisiones de su grupo parlamentario.

El diputado Bulmaro Andrés Pacheco comentó que el fondo real del problema del presupuesto en 2012 se encontraba en la radicalización del gobierno estatal por mantener una postura a favor del IEFIM. También dijo que no debería aceptarse que el 80% del presupuesto para infraestructura se destinara a gobiernos municipales gobernados por el PAN. Agregó también que el conflicto era de naturaleza política, de una relación conflictiva entre los poderes legislativo y ejecutivo locales. En ese sentido, el diputado dijo que pareciera que Sonora sí se encontraba “secuestrado”, pero por el gobernador y no por los diputados de la Alianza.

Sobre el escenario del gobierno operando con la reconducción presupuestal, el legislador argumento lo siguiente:

“Que el presupuesto previsto para obra pública ‘nueva’ no pueda ser ejercido, afectando con ello al desarrollo del estado, o también que se genere confusión y desconfianza en la capacidad de conducción económica y política estatal en los poderes, y que el desánimo popular crezca. Contrario a lo afirmado con aires triunfalistas, el ejecutivo no podrá operar mucho tiempo con la llamada ‘reconducción’, sin caer en limitaciones que le compliquen el factor ‘confianza’ de los agentes económicos”.<sup>28</sup>

Bulmaro Pacheco señaló como culpable de la situación al Poder Ejecutivo y su desinterés por la negociación política, así como la evasión al debate y la discusión por parte de los legisladores panistas. Agregó que los diputados panistas abortaron las dos sesiones claves en las que se discutiría el paquete fiscal. También, dijo que otro de los problemas fue que el gobernador y sus colaboradores estaban más atentos de la arena política que se avecinaba con las elecciones, específicamente, recalcó la carrera interna del gobernador

---

<sup>28</sup> Gaceta Parlamentaria 468, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 9 de enero de 2012.

apoyando a Ernesto Cordero, que a la postre, no resultó electo como candidato del PAN a la presidencia de la república. En resumen, el diputado habló de la manera arbitraria de detentar el poder por parte del titular del Ejecutivo local.

Sobre una posible solución, el legislador dijo que se requería profundizar y agotar el diálogo, utilizando herramientas políticas para terminar con la crisis. Agregó la necesidad de contar con un ejecutivo más dispuesto a negociar que a amenazar y presionar al legislativo. Finalmente, el diputado Bulmaro Pacheco argumentó lo siguiente: “Los políticos oficiales, aunque batallen para comprenderlo, tienen que partir de una base importante: El Gobierno y su partido no tienen la mayoría en el Congreso, y están obligados a negociar”. Con lo anterior dejó en claro que en cualquier discusión entre el Legislativo y el Ejecutivo, este último tenía que tener en claro el hecho de que no contaba con la mayoría absoluta en el Congreso y no partir de ese hecho o querer imponer políticas personalistas sería un error.

Sin embargo, el mismo día del posicionamiento anterior (9 de enero), el diputado del PAN, Damián Zepeda en entrevista<sup>29</sup> comentó que la propuesta de la Alianza en torno al presupuesto se encontraba mal desde su origen porque no se cumplió con la Ley, esto, porque “no hubo Comisiones de Hacienda para debatir el tema. Se publicó en Gaceta Parlamentaria el proyecto de presupuesto sin haber nunca debatido, discutido, ni siquiera dado a conocer el proyecto”. El diputado dijo que la bancada panista desconocía con profundidad el proyecto porque fue publicado en Gaceta Parlamentaria una hora antes de

---

<sup>29</sup> “DIPUTADOS DEL PAN ESPERAN CONVOCATORIA A SESIÓN PARA APROBAR UN PRESUPUESTO RESPONSABLE”, Video de Youtube, 03:37, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 9 de enero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=YZGCaIivFxA>.

las doce de la noche. Derivado de lo anterior, el diputado argumentó que su bancada prefirió darse tiempo para analizar a profundidad el paquete fiscal y evitar con esto la aprobación de un presupuesto “irresponsable” por las presiones de tiempo. Agregando que el problema central no se encontraba en el IEFIM, sino en la reasignación de \$1,200,000,000.00 (mil doscientos millones de pesos) que la Alianza proponía. Afirmó también que dichos recursos “no existían” por concepto de ingresos y que era una irresponsabilidad aprobar algo que no existiera. Sobre las acusaciones del rompimiento de quórum, el legislador dijo que no existió tal evento, y lo que en realidad había sucedido fue que la Alianza se adelantó a tomar lista.

Un día después, en una nueva entrevista<sup>30</sup>, el mismo legislador panista continuó con el argumento de no aprobar un presupuesto irresponsable, pero también agregó que no era prioritario para el Estado de Sonora destinar directamente recursos a sindicatos como CTM y el SNTE que era lo que proponía la Alianza. Sobre el IEFIM el diputado dijo que debía dejar de verse como un tema electoral, porque en todas las propuestas que existían en ese momento se quitaba la tenencia al 99% de los sonorenses. Agregó que los únicos que pagarían el impuesto especial (tenencia) serían alrededor de 15,000 ciudadanos que sólo representan el 0.06 % de todos los sonorenses, además, pagarían menos que el año anterior, ya que de 3% se bajó a 2.5%. También, el diputado insistió que de no conservar este impuesto que el estado correría el riesgo de no salir bien calificado por las calificadoras internacionales, lo que significaría que todos los sonorenses iban a pagar más impuestos por

---

<sup>30</sup> “Necesario hacer a un lado posturas electorales para aprobar presupuesto responsable”, Video de Youtube, 03:43, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 10 de enero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=Ms8tNxZRcO4>.

servicio de deuda. En esa misma tónica, argumentó que la mitad de las participaciones federales dependen de los ingresos que tenga el Estado, y si le quitaban esos ingresos (impuesto especial), el año entrante el Estado contaría con menos recursos.

Dos días más tarde, el 12 de enero, en conferencia de prensa<sup>31</sup>, el legislador Enrique Reina Lizárraga (PAN) lanzó un comunicado en el que dijo que los diputados del PAN decidieron no avalar una “ilegalidad”. Justificó la desatención de los dictámenes en los que se presentaba el paquete fiscal argumentando que nunca existió discusión ni la aprobación correspondiente en las sesiones de las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda. Argumentó, al igual que el diputado Zepeda, el problema que encontraban en la propuesta de la Alianza por la reasignación de \$1,200,000,000.00 (mil doscientos millones de pesos). Agregando que el proyecto de presupuesto por la Alianza era “desequilibrado” porque tenía más egresos que ingresos, lo que lo hacía inoperante.

El día 17 de enero de 2012<sup>32</sup>, nuevamente en rueda de prensa, el diputado Enrique Reina Lizárraga lanzó el siguiente comunicado:

“Rechazamos la manera ilegal y arbitraria, con la que los diputados del PRI mantienen el soberbio control de este Poder Legislativo y que únicamente actúan en base a caprichos y de condiciones fuera de toda la certeza y sentido común, sin ningún beneficio para esta sociedad sonorenses. En este sentido, lo único que vemos es que son acuerdos en lo oscuro, acuerdos con chantaje, es un acuerdo que hacen fuera de la legalidad y que por supuesto, no atienden el procedimiento, ni atienden ni respetan lo que establece la propia Ley de que se tenga que convocar a una sesión extraordinaria previo dictamen. Hoy nos quieren llevar a una reunión de comisión, cuando nosotros se los dijimos la semana pasada ante ustedes, que lo que buscamos es una sesión donde ahí se pueda debatir, donde ahí se pueda argumentar, no reconsiderar cuando nunca ha existido ningún espacio para considerar”.

---

<sup>31</sup> “Presenta PRI propuesta de presupuesto en forma ilegal”, Video de Youtube, 02:02, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 12 de enero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=aKSSbQToUzU>.

<sup>32</sup> “Rechaza PAN proceso legislativo ilegal y arbitrario del PRI en el Congreso”, Video de Youtube, 00:57, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 17 de enero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=GIPrWEdFvps>.

Tres días más tarde, el mismo Enrique Reina Lizárraga en entrevista<sup>33</sup> dijo aunque pareciera que la bancada del PAN no quería que las cosas sucedieran por la negativa de subir al pleno la discusión del presupuesto, las cosas eran al revés. Es decir, la bancada del PAN se negaba a subir al pleno la discusión porque no querían convalidar el proyecto irregular que proponía el bloque la de Alianza. En ese sentido agregó “por supuesto que es mil veces mejor el presupuesto o la reconducción del año pasado, que la cosa amorfa que quieren presentar o aprobar directamente en el Congreso del Estado”. Otro motivo que presentó el diputado para no subir al pleno la discusión era que así se abría la posibilidad de que las sesiones de las comisiones de hacienda nunca se llevaran a cabo, agregando que eso era justamente lo que no quería la Alianza. En la misma tónica, comentó que los diputados de la Alianza se la pasaron convocando a sesiones extraordinarias sin haber nunca sesionado en comisiones.

Para el día 24 de enero de 2012<sup>34</sup>, se habían cancelado 5 sesiones extraordinarias en las que se discutiría el paquete fiscal. La razón estribaba en que la ausencia de diputados del PAN provocaba falta de quórum para inaugurar las sesiones en el pleno del Congreso. En días anteriores (18 de enero) se había cancelado la sesión por cuarta ocasión, sin embargo, en la nota de aquella ocasión se menciona que los diputados del PAN no sólo no asistieron a la sesión del pleno, sino que tampoco estuvieron presentes los días previos en los que se reunieron las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda en forma unida<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> “Latente oportunidad de aprobar presupuesto que cumpla con formalidad, aritmética y factibilidad”, Video de Youtube, 01:02, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 20 de enero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=8lVzwcJhOXw>.

<sup>34</sup> Miguel Ángel Urquijo, “Truena por quinta vez la sesión extraordinaria,” *El imparcial*, 24 de enero de 2012, sección General.

<sup>35</sup> Miguel Ángel Urquijo, “Suspenden diputados sesión...por cuarta vez,” *El imparcial*, 19 de enero de 2012, sección General.

El 31 de enero, a un mes de iniciado el mecanismo de reconducción presupuestal, el diputado panista David Galván se convirtió en el nuevo coordinador parlamentario de la bancada de su partido. Sin embargo, llama la atención la opinión que emitió en entrevista acerca del tema presupuestal, ya que más que mostrarse preocupado por su aprobación, este aseguró que “ya había un presupuesto aprobado”<sup>36</sup>, refiriéndose con lo anterior a la reconducción presupuestal. En la misma tónica, el diputado pidió darle vuelta a la hoja en el tema del presupuesto, agregando que el Congreso tenía que sacar otros temas.

Es así como acabo el primer mes del año; por un lado se encontraba la postura radical de la Alianza por eliminar el IEFIM y realizar una reasignación en la distribución de los recursos para la infraestructura municipal; mientras que por el otro lado, se encontraba la postura cambiante del PAN, que primero insistía en la conservación del IEFIM y en la inexistencia de sesiones en comisiones de hacienda, para posteriormente cerrar el mes con el argumento de que el presupuesto sería el de la reconducción presupuestal y se trabajaría en otros temas.

El 20 febrero de 2012, el diputado de la Alianza, Bulmaro Andrés Pacheco Moreno, pronunció un nuevo posicionamiento ante el pleno con el tema titulado “La Regresión Autoritaria y la Parálisis de Gobierno”<sup>37</sup>. En dicha intervención, el legislador dio a entender que el gobernador de Sonora conducía el estado de una manera autoritaria al querer sustituir el diálogo y el consenso por la fuerza y la imposición de políticas. Agregó que desde 1997

---

<sup>36</sup> “Va Diputado David Galván por acuerdos y mayor comunicación con coordinadores”, Video de Youtube, 02:24, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 31 de enero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=V0wbWagZh1A>.

<sup>37</sup> Gaceta Parlamentaria 470, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 20 de febrero de 2012.

ningún gobierno en Sonora alcanzó en el congreso la mayoría calificada (2/3 de los escaños), situación que obligó a los partidos a buscar alianzas entre ellos para asegurar el trabajo parlamentario y una relación colaborativa entre Poderes, sin embargo, esto desapareció en 2009 con la alternancia del Ejecutivo y la llegada de Guillermo Padrés Elías. Posteriormente el diputado aseguró que existía una parálisis en la relación política del Ejecutivo con los otros dos poderes y con los ayuntamientos. Agregando que la explicación a lo anterior radicaba en “la cerrazón, el autoritarismo y el enfoque partidista del gobierno”.

La opinión sobre el tema presupuestario fue que no era cierto que hubiera un presupuesto para el 2012, a diferencia de lo que dijo el Gobernador al inicio del año y lo que refrendó el coordinador de la bancada del PAN a finales de enero. Agregando que la reconducción no estaba funcionando, y que las consecuencias se empezaban a sentir, principalmente, en el rubro de la infraestructura social por la suspensión temporal de obras públicas de corte social (carreteras, puentes y escuelas). Al final, el diputado solicitó a la Comisión Permanente gestionar ante la Comisión de Vigilancia del ISAF, para que esta última realizara una investigación sobre la suspensión de las obras y sobre la operación de la reconducción presupuestal.

Un día más tarde, el coordinador de la bancada panista, David Galván, comentó en entrevista<sup>38</sup> que lo que estaba ocurriendo era que el PRI se encontraba desesperado por aprobar el paquete fiscal 2012. Agregó que sin embargo, el motivo de dicha desesperación radicaba en la preocupación para financiar a los partidos políticos de cara al proceso

---

<sup>38</sup> “Evidencia desesperación PRI por recursos para campañas”, Video de Youtube, 02:31, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 21 de febrero de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=usmaASS-Ljo>.

electoral que se avecinaba. En ese sentido, dijo que el Gobernador había anunciado que las elecciones se realizarían normalmente y que no corrían peligro por la implementación de la reconducción presupuestal, ya que el proceso electoral se contempla como un gasto obligatorio.

Para el día 29 de febrero, los diputados de la Alianza presentaron un posicionamiento<sup>39</sup> en el que presentaban consecuencias relacionadas con la implementación de la reconducción presupuestal. En primera instancia se presentó el marco normativo del mecanismo de reconducción presupuestaria; resaltando que este era una figura transitoria que no debía aplicar durante todo el año y que debía existir una certeza en cuanto al gasto que se ejercía bajo el conducto del mecanismo. Agregaron que el mecanismo contempla únicamente los gastos obligatorios, y que no permite la aplicación de recursos en rubros como la contratación de plazas ni aumentos de gasto, así como la contratación de asesoría, capacitación y servicios de propaganda. En ese sentido, los legisladores argumentaron que se observó una serie de acciones del Ejecutivo Estatal que les permitía señalar que existían violaciones en las prohibiciones señaladas en lo respectivo al gasto no permitido en la reconducción presupuestal. Para ejemplificar lo anterior, señalaron la existencia de una campaña de propaganda que estaba difundiéndose a nivel estatal por el poder Ejecutivo.

Al final del posicionamiento, se continuó con la tónica de que Sonora no tenía un presupuesto porque los diputados del gobierno le habían “sacado la vuelta” al debate al

---

<sup>39</sup> Gaceta Parlamentaria 479, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 29 de febrero de 2012.

interior del Congreso. También, se acusó al gobernador de obligar a los diputados del PAN a no acudir a las 5 sesiones del Congreso en las que se discutiría el tema del presupuesto.

Del mes de marzo de 2012 al mes de agosto del 2012, se habló muy poco de la reconducción presupuestal, siendo esta retomada en el congreso de manera periférica en temas como el conflicto interno de la Universidad de Sonora o la ola de violencia que prevaleció en el estado. En ese sentido, pareciera que el tema presupuestal pasó a segundo plano y el tópico o el principal interés de los legisladores y del gobernador se trasladó al proceso electoral.

En una entrevista realizada el 6 de marzo, el coordinador parlamentario del PAN dijo nuevamente que las elecciones no estaban en riesgo. David Galván calificó de “grilla política” las declaraciones del comisionado del PRI ante el Consejo Estatal Electoral, sobre realizar un juicio político a los legisladores panistas y al gobernador por no ministrar los recursos al proceso electoral. Agregó también que el PRI se encontraba “desesperado” por no tener dinero y percibir una derrota inminente en el proceso electoral venidero.

El 2 de abril, de nueva cuenta, los diputados de la Alianza lanzaron un posicionamiento<sup>40</sup> con relación al paquete presupuestal y la reconducción presupuestal. En dicha intervención, los legisladores resaltaron la difícil situación política y económica que atravesaba el Estado por motivo de la no aprobación del presupuesto y del conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

---

<sup>40</sup> Gaceta Parlamentaria 485, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 2 de abril de 2012.

Los legisladores argumentaron que la reconducción presupuestal venía operando por tres meses en el Estado, y ya se comenzaba a notar una serie de problemáticas a causa de lo anterior. El primero de estos problemas, se presentó en la asignación de los recursos necesarios para que el Consejo Estatal Electoral llevara a cabo el proceso electoral, situación que originó que se presentaran diversos recursos legales ante el Congreso para garantizar los recursos financieros para los partidos políticos enfrentaran los comicios electorales. En este punto, los diputados agregaron que el Gobernador reasignó presupuesto al CEE, lo cual podría ser catalogado como una acción gubernamental con un sustento legal no idóneo para la situación presupuestal del Estado. Otro problema mencionado por los legisladores, fue el de la situación laboral que existía entre la Universidad de Sonora y sus trabajadores, ya que la problemática ahí se incrementó porque no existía un presupuesto de egresos aprobado en el que se contemplarían más recursos para la institución. Otro sector afectado fue el empresarial, mismo que se expresó pidiendo al Poder Legislativo enfrentar su responsabilidad para definir un presupuesto.

Los diputados finalizaron su intervención, evidenciando la necesidad de que el Gobierno del Estado regularizara su situación presupuestal, para solucionar los problemas mencionados anteriormente y para continuar los proyectos de obra pública pausados, así como para iniciar nuevas obras. También, los legisladores agregaron que sus bancadas estaban abiertas al dialogo para continuar el proceso de análisis del presupuesto, siempre y cuando no se crearan nuevos impuestos, refiriéndose con esto, específicamente a la creación del IEFIM.

El 25 de abril de 2012, nuevamente, los diputados de la “Alianza” presentaron una propuesta con motivo de conseguir un punto de acuerdo en relación con la aprobación del paquete presupuestal estatal para el ejercicio fiscal 2012<sup>41</sup>. En el posicionamiento, los diputados mencionaron que la figura de la reconducción presupuestal tenía casi 4 meses de operación en el Estado. De nueva cuenta, los legisladores hicieron un llamado al Gobernador y a la bancada de su partido para negociar el paquete fiscal y fijar como fecha máxima de aprobación el 4 de mayo de 2012. Situación que evidentemente no prosperó, por lo que el mecanismo siguió operando hasta agosto de 2012.

Para el día 5 de junio de 2012, los diputados del PAN realizaron un posicionamiento<sup>42</sup> sobre la economía sonorensis. El posicionamiento consistió en realizar un comparativo entre las antiguas administraciones y la de Guillermo Padrés Elías como gobernador. En él, la bancada panista también destacó el crecimiento económico estatal del sexenio padresista.

En la misma Gaceta Parlamentaria, apareció también, un posicionamiento de las bancadas del PRI y el PVEM, siendo el objetivo de este posicionamiento hablar de las campañas negras que se vivían en el Estado. En el contenido del posicionamiento, las bancadas argumentaban que el proceso electoral se había “enrarecido” debido a la intención del Ejecutivo del Estado por intervenir en el mismo. También, los diputados del PRI y el Verde mencionaron que el gobernador Guillermo Padrés Elías dio la orden a los diputados

---

<sup>41</sup> Gaceta Parlamentaria 491, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 25 de abril de 2012.

<sup>42</sup> Gaceta Parlamentaria 502, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 5 de junio de 2012.

locales del PAN de no someter a la aprobación del Congreso el Presupuesto de Egresos con la finalidad de disponer discrecionalmente de los recursos públicos sin rendir cuentas reales. Además, agregaron que esos recursos muy probablemente se estaban destinando a las campañas electorales del PAN.

Fue hasta el día 3 de Agosto de 2012 mediante Decreto Número 188<sup>43</sup> del Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal del año 2012, fue autorizado por el Congreso del Estado y se publicó en el Boletín Oficial Número 11 Sección III, del 6 de Agosto de 2012. En entrevista el diputado Panista David Galván dijo sentirse contento porque el presupuesto fue aprobado por unanimidad<sup>44</sup>.

### **7. Las causas de la no aprobación: ¿el nuevo impuesto, la falta de discusión en comisiones, el proceso electoral del 2012 o la búsqueda de la discrecionalidad gubernamental?**

Derivado del apartado anterior podríamos decir que no existe una sola causa que explique la no aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año 2012. Sin embargo, existen varios factores notables: 1) como la existencia de un gobierno dividido; 2) el proceso electoral del año 2012; 3) la propuesta del gobernador para crear el Impuesto Especial para el Fortalecimiento de la Infraestructura Municipal (IEFIM); 4) la falta de sesiones de las Comisiones de Hacienda; 5) el ausentismo de la bancada del Gobernador en las sesiones del pleno en el Congreso y especialmente; 6)

---

<sup>43</sup> Gaceta Parlamentaria 513, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LIX (2009-2012), 3 de agosto de 2012.

<sup>44</sup> “Congreso cumple con presupuesto 2012 para Sonora”, Video de Youtube, 01:24, Publicado por “Diputados PAN Sonora”, 3 de agosto de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=RAor858tX3g>.

la persistente crisis política que existía en la relación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Desde un punto de vista teórico, podríamos recurrir a la propuesta de Juan Linz (1994) cuando expone los pocos incentivos de la oposición para apoyar legislativamente al Ejecutivo y a su partido, sobre todo, si el sistema electoral es competitivo y existen elecciones muy próximas. Es decir, el contexto que reúne un gobierno dividido y una competencia electoral sólida, muy comúnmente contará con una oposición que encuentra pocos incentivos políticos y electorales para apoyar o cooperar con las iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo y la bancada de su partido político. La explicación de lo anterior radica, prácticamente, en dos escenarios lógicos: 1) si la oposición coopera, y el resultado de la cooperación es exitoso, el beneficio político-electoral será capitalizado por el Ejecutivo y partido; 2) si la cooperación fracasa, todos los miembros de la coalición compartirán los costos políticos con el gobernador y su partido, sin embargo, los partidos de oposición que no participen en la coalición son favorecidos política y electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante (Linz J 1994). El proceso electoral 2012 generó prácticamente la misma composición partidaria en la Legislatura LX (2012-2015) que en la LIX (2009-2012). Sin embargo, previo al proceso electoral 2012, el PANAL abandonó la alianza para coalicionar electoralmente con el PAN, esta situación, en términos numéricos dejó a la coalición PAN-PANAL con 16 legisladores, a la PRI-VERDE con 15 legisladores y el PRD quedó con 2 legisladores. Es decir, el Gobernador pasó de enfrentar un gobierno dividido, a enfrentar una legislatura sin mayoría.

A la anterior explicación, habría que agregar los “motivos” enunciados por los partidos políticos, así como las posturas que estos enarbolaban durante el debate que se generó en torno al paquete fiscal. En ese sentido, la versión que la Alianza posicionó en el ambiente fue la de no aprobar el IEFIM por ningún motivo y la de reasignar los recursos que correspondían a la infraestructura municipal, posteriormente, el tópico que la Alianza manejó fue sobre el ausentismo de la bancada del PAN en las sesiones del pleno que se discutiría el paquete fiscal, adjudicando ese evento al control político que ejercía el gobernador Guillermo Padrés Elías sobre los diputados de su partido.

Por otra parte, la versión del PAN consistió en mantener el IEFIM argumentando que de lo contrario el historial crediticio del estado se vería afectado. Posteriormente, fue que los diputados del PRI nunca debatieron el paquete fiscal en las Comisiones de Hacienda. Con lo anterior, los diputados del PAN justificaban sus ausencias de las sesiones del pleno. Sin embargo, a finales del enero del 2012, los diputados del PAN mandaron congelar el tema presupuestal, es decir, dejaron de hablar de él tanto al interior del Congreso como en medios de comunicación, argumentando que ya se tenía un presupuesto aprobado (que era el de la reconducción presupuestal).

Si ninguna de las explicaciones resulta convincente, lo que sí es innegable es que durante todo el periodo de la Legislatura LIX (2009-2012) existió una crisis política que se manifestaba en el permanente conflicto entre el titular del Poder Ejecutivo y su bancada contra los diputados de la Alianza. En ese sentido, es pertinente recordar que el conflicto y la poca cooperación entre los integrantes del Congreso y el titular del Ejecutivo se posicionaron no sólo sobre la discusión presupuestal, sino también sobre otros temas

relevantes, como cuando se presentó la parálisis legislativa en el proceso de elección de los consejeros electorales, situación que culminó con la intervención del TEPJF para realizar los nombramientos (García Luna, 2014).

Es innegable que el legislativo tuvo un mal desempeño en los procedimientos internos, viéndose estos también afectados por la intervención del Gobernador. Sin embargo, es muy difícil saber cuál fue el impacto real de la baja calidad de los procedimientos internos en el Congreso local en la no aprobación del presupuesto. Lo que sí es posible asegurar es que la no aprobación fue posible porque el Gobernador enfrentó un gobierno dividido.

El gobierno dividido posibilitó que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no fueran aprobados. Es decir, entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden existir numerosos problemas, desacuerdos y posturas irreconciliables; pero estos eventos cobran diferentes sentidos y efectos cuando existe un gobierno unificado, un gobierno sin mayoría y un gobierno dividido.

En el mismo sentido, el contexto político, social y económico, las diferencias ideológicas o el mero oportunismo político son factores cuyas repercusiones en la realidad política dependen en gran medida del tipo de congreso que enfrente el Ejecutivo.

Es por lo anterior que se piensa que muchos problemas que pudieron presentarse en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo de Sonora en el periodo legislativo 2009-2012, estos hubieran tenido menos impacto de no haber existido un gobierno dividido.

Dicho en otras palabras, la no aprobación del paquete fiscal fue únicamente posible porque el Gobernador enfrentó a una coalición opositora que contaba con una mayoría absoluta.

Al final, ya fuera la política de imposición que se gestionó desde la titularidad del Poder Ejecutivo o la poca cooperación legislativa que mostraron los diputados que integraban la Alianza, el Estado de Sonora no contó con un presupuesto aprobado y esto tuvo como consecuencia la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal durante los primeros 8 meses del año fiscal 2012.

### **Capítulo III.**

## **El mecanismo de reconducción presupuestal: su creación, su utilidad y los posibles efectos de su implementación**

### **Introducción al capítulo**

Este capítulo expone qué es el mecanismo de reconducción presupuestal y cuál es su utilidad en los Estados que deciden incorporarlo en sus leyes. Posteriormente, se presentan los diferentes tipos de reconducción presupuestal que existen en las entidades federativas de México. Además, se exponen las preocupaciones políticas que incitaron o propiciaron su incorporación en el marco normativo de los estados subnacionales. Por último, se presenta las propuestas teóricas sobre lo que pudiera ocurrir en un estado a partir de la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal.

#### **1. El mecanismo de reconducción presupuestal: La definición y la función**

Alonso Lujambio y Ulises Carrillo, pioneros en los estudios de la aprobación del presupuesto en los marcos de los gobiernos divididos, entendían el peligro inminente y constante que representaban este tipo de gobiernos para la aprobación del presupuesto. De tal modo, expusieron como fundamental la creación de una “cláusula para evitar la parálisis institucional” que podría presentarse en caso de que el Poder Legislativo y el Ejecutivo no llegaran a un acuerdo aprobatorio del paquete fiscal. En el mismo sentido, los autores definieron dicha “cláusula” de la siguiente manera:

“aquella normatividad que permite que en caso de que los actores involucrados en la aprobación del proyecto de presupuesto no logren llegar a un acuerdo sobre el contenido del mismo antes de que dé inicio el ejercicio fiscal para el que se pretende aplicar dicho proyecto, la propia Constitución establezca opciones para evitar la parálisis institucional y por lo tanto de gobierno con sus obvias repercusiones en la estabilidad política y económica del país” (1998, 261).

En el mismo sentido un concepto más temporal y específico sobre el mecanismo de reconducción presupuestal se encuentra en Fanny Sleman y Álvaro López, quienes entienden a la reconducción presupuestal 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” (Sleman Valdés y López Lara 2013, 82).

Un concepto similar al anterior se encuentra en Enrique Carpio (2012), que entiende la reconducción presupuestal como un mecanismo que se pone en marcha cuando en ausencia de un presupuesto de egresos aprobado al inicio de un nuevo año fiscal, el Estado funcione en las áreas prioritarias con los recursos autorizados del año anterior hasta la aprobación de un nuevo gasto.

En ese sentido, entendemos que el mecanismo de reconducción presupuestal es, en términos llanos, la prolongación en un nuevo año fiscal de los ingresos y los egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior inmediato con la finalidad de evitar consecuencias como la parálisis gubernamental, la inestabilidad política y económica que podrían presentarse en caso de no contar con un paquete fiscal aprobado. Es decir, es una figura preventiva que se implementa en caso de que para el día 1 de enero, el Poder Legislativo no haya alcanzado un acuerdo satisfactorio y aprobatorio en el tema presupuestal que habrá de regir las finanzas gubernamentales.

Ahora bien, dentro de las definiciones de la “reconducción presupuestal” es posible identificar también la importancia de su “función” en caso de llegar a necesitarse. Dicha función consiste en que en caso de no aprobarse los egresos para un año fiscal, se le

otorgue al gobierno los recursos financieros necesarios para cumplir con sus funciones básicas. Con lo anterior, se busca principalmente evitar una parálisis de las tareas gubernamentales que pudiera traducirse en una crisis política y económica para el Estado.

Todas las definiciones anteriores categorizan la cláusula o mecanismo de reconducción presupuestal como una Ley. Así también, todos concuerdan en que el mecanismo debe permitir el correcto funcionamiento del Estado: para Lujambio esto significa evitar la parálisis institucional, así como mantener la estabilidad política y económica; en Carpio significa dotar al Gobierno de los recursos para cumplir con las tareas prioritarias o básicas; en tanto que Sleman y López el correcto funcionamiento del Estado significa el mantenimiento de la estabilidad política.

Evidentemente, la función del mecanismo es la de auxiliar principalmente a la función gubernamental en caso de un desacuerdo presupuestal. En ese sentido, es importante aclarar que aunque la reconducción presupuestal, en teoría no es el proyecto preferido por uno de los Poderes o por ninguno, sigue siendo mejor que no contar con ningún proyecto fiscal para iniciar la función de gobierno. Sin embargo, también es necesario decir que pese a ser una medida positiva por su carácter preventivo y auxiliar, la reconducción presupuestal también presenta efectos negativos. Entre los que destacan: 1) la desactualización de las finanzas públicas; 2) el mal funcionamiento del gobierno; 3) genera incertidumbre financiera; 4) la imposibilidad de crear nueva infraestructura pública y proyectos socioeconómicos de gobierno; 5) disminuye la calidad de los servicios públicos; 6) relaja la urgencia de los actores presupuestales para conseguir un acuerdo y; 7) aumenta la posibilidad de que el Ejecutivo utilice los recursos públicos de una manera discrecional.

## **2. La creación del mecanismo de reconducción presupuestal**

En las entidades federativas de México, los mecanismos de reconducción presupuestal se pueden categorizar como instrumentos de reciente creación. En ese sentido, se entiende que existen dos motivos fundamentales y sumamente relacionados para haberlos incorporado en las leyes locales: la llegada de los gobiernos no unificados y los vacíos legales en las constituciones locales.

### **2.1 Los gobiernos no unificados y los vacíos constitucionales**

En el plano federal México no sólo vivió bajo los marcos de un gobierno unificado hasta 1997, también el Poder Ejecutivo logró establecer un sistema político en el que él era la figura central del poder en México. En ese sentido, el Poder Legislativo por todos esos años sólo se consideró un espacio de ratificación de las políticas y los proyectos emanados por el Ejecutivo. Por otra parte, en las entidades federativas se reprodujo el mismo sistema político establecido a nivel federal, es decir, los gobernadores tenían un poder y un control casi absoluto sobre las legislaturas locales (Nacif, 2004; Lujambio 2010; Casar, 2002). Derivado de lo anterior, se entiende que el proceso para aprobar el paquete fiscal no representaba mayor problema que el de su elaboración, puesto que en ese periodo de tiempo las legislaturas locales aprobaban el presupuesto sin discusión, sin modificaciones o sin recomendaciones considerables.

Sin embargo, una vez que los comicios electorales se tornaron más competitivos y la oposición fue ganando espacios frente al partido hegemónico (PRI), comenzaron a aparecer tanto en las entidades federativas como en el plano federal los gobiernos no unificados. A partir de este momento, se rompió el esquema de dominación del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo que había permeado gran parte del siglo XX, y tanto el

Congreso Federal como los Congresos Locales se convirtieron en espacios de real deliberación y debate, por lo que los tiempos de ratificación de proyectos quedaron atrás.

Es por lo anterior que Benito Nacif argumentó que a partir de la llegada de los gobiernos no unificados en lo nacional y en lo local “los cambios en las políticas públicas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición” (Nacif 2004, 10).

En el mismo sentido, Lujambio decía que bajo el marco de los gobiernos divididos cualquier reforma constitucional necesitaba una coalición legislativa. Así también, necesitaba consenso entre varios grupos la aprobación de leyes, acuerdos, la cuenta pública y principalmente, el proyecto fiscal.

A la llegada de los gobiernos divididos, el paquete fiscal fue el tema que cobró especial interés en el medio político, en los medios de comunicación y en el campo de la investigación. Por lo anterior, Alonso Lujambio aseguró que “los gobiernos divididos potencian la discusión de los asuntos presupuestales” (A. Lujambio 2010, 445).

Como se mencionó en el Capítulo I, fue desde esta perspectiva que Lujambio propuso la creación de una “cláusula para evitar la parálisis institucional” que previera qué hacer, en caso de que el Poder Legislativo y el Ejecutivo no llegaran a un acuerdo aprobatorio en tema presupuestal.

En las entidades federativas, a medida que fueron integrándose los gobiernos divididos, las legislaturas locales comenzaron a desempeñar un papel más protagónico en la negociación del paquete fiscal. Los plazos legales resultaban insuficientes para la

elaboración del dictamen, la discusión y la votación del paquete fiscal. Fue entonces que para enfrentar este tipo de fenómeno y minimizar las consecuencias que podrían presentarse en caso de no contar con un paquete fiscal se incorporaron las figuras de reconducción presupuestal en las leyes locales (Sleman Valdés y López Lara, 2013).

Otro de los factores explicativos para la incorporación del mecanismo de reconducción presupuestal en las leyes locales fue el precario diseño institucional que permanecía a la llegada de los gobiernos no unificados. La principal preocupación se encontró en el tema de la aprobación del proyecto que contenía los ingresos y los egresos, ya que la constitución no establecía qué hacer en caso de que los poderes Legislativo y Ejecutivo no logaran un acuerdo en el tema del presupuesto.

Derivado de lo anterior, analistas como María Amparo Casar, Alonso Lujambio y Benito Nacif comenzaron a realizar estudios sobre el nuevo fenómeno que iban desde los vacíos en los diseños institucionales hasta los posibles efectos, consecuencias y oportunidades de este tipo de gobiernos.

Alonso Lujambio realizó un estudio titulado *La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano 1997-2000*. En este estudio contemplaba la posibilidad de que una gran cantidad de proyectos podían quedar atrapados en la parálisis legislativa que suponía la llegada de los gobiernos no unificados. Sin embargo, para el mismo autor, el proyecto de mayor importancia era el de la aprobación del presupuesto. La preocupación central del autor residía en el precario diseño institucional para dar respuesta a nuevos posibles fenómenos,

como la no aprobación del presupuesto, que en el marco de un gobierno no unificado, parecía posible muy posible (A. y. Lujambio 1998).

También, María Amparo Casar mostró preocupación por el tema del presupuesto con la llegada de los gobiernos no unificados. En su estudio titulado *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, mostró una preocupación que también residía en los vacíos constitucionales. La autora ponía en evidencia el diseño constitucional y proponía ciertas modificaciones para dar certidumbre al proceso de presupuestación y también, a posibles escenarios en los que los poderes Ejecutivo y Legislativo no consiguieran llegar a un acuerdo. Sobre esto, la autora señalaba lo siguiente como un objetivo central de su investigación:

“mostrar que las normas que regulan el proceso presupuestal son obsoletas, imprecisas e inadecuadas. Obsoletas porque su funcionamiento es ineficaz en un contexto en el que el predominio del partido del presidente ha desaparecido, esto es, en un contexto en el que ya no está presente la "certeza institucional" de que el Congreso simplemente ratificará las iniciativas presidenciales. Imprecisas porque no establecen con claridad que ocurriría en el caso de que, llegada la fecha en que el nuevo presupuesto deba entrar en vigor (1° de enero), las iniciativas no hubiesen sido aprobadas. Inadecuadas, entre otros motivos, porque no prevén incentivos a la negociación y aprobación presupuestal ni mecanismos que destraben un eventual no-acuerdo” (Casar, 2001).

Nuestro sistema político era tan rígido en su diseño institucional que la pluralidad y los gobiernos no unificados se presentaban como un cambio de paradigma. Así lo refirió María Amparo Casar cuando dijo que: “A partir de la aparición del primer gobierno dividido en México (1997) cada vez se ha hecho más evidente la necesidad de adecuar los arreglos políticos a una realidad de gran pluralidad en la que la toma de decisiones pública requiere de la colaboración entre poderes y entre éstos y la sociedad” (Casar s.f.).

Los dos autores concuerdan en que los gobiernos no unificados no llegaron a generar una parálisis legislativa y mucho menos una parálisis de gobierno. Sin embargo, los dos remarcaron con énfasis la precariedad en el diseño institucional mexicano para operar bajo los marcos de los gobiernos no unificados. Es decir, las constituciones políticas de la época no estaban preparadas para trabajar con este tipo de gobiernos. En ese sentido, uno de los problemas más grandes que podría presentarse con este tipo de gobiernos, se daría en el marco de la deliberación y aprobación del presupuesto, ya que ni la constitución federal ni las constituciones locales contemplaban una “cláusula de salvación” que indicara cómo habría que proceder en caso de que iniciado un nuevo año, no se contara con un presupuesto aprobado.

### **3. Los diferentes tipos de reconducción presupuestal**

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que los mecanismos de reconducción que fueron incorporados a las leyes locales de las entidades federativas muestran mucha diversidad en sus diseños institucionales. Es decir, los mecanismos de reconducción presupuestal de los Estados de la República mexicana tienen diferentes características que sin duda alguna la implementación de estos resultara en diferentes efectos.

En ese sentido, Sleman Valdés y López Lara (2013) construyeron una tipología de los mecanismos de reconducción presupuestal que se encuentran en las leyes de las entidades federativas de México.

Para construir la tipificación, estos autores hicieron una revisión de variables normativas en los 4 componentes característicos del mecanismo de reconducción presupuestal: 1) el *tiempo* en 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; 2) los *rubros prorrogados*, en esta variable se señala que el recurso de la reconducción presupuestal se ejercerá en las mismas condiciones y con las mismas asignaciones que en el año anterior; 3) el *monto autorizado del gasto* se define de acuerdo al diseño de cada estado, sin embargo, en la mayoría de los estado el monto es igual al del año anterior, y 4) el *actor con preeminencia presupuestal* es el actor que tiene la ventaja para hacer prevalecer su proyecto presupuestal (Sleman Valdés y López Lara 2013).

Al final, las diferencias entre los componentes anteriores dieron como resultado 5 tipos diferentes de reconducción presupuestal: en primer lugar se encuentra la reconducción presupuestal de *Diseño I*, conocida por ser una *reconducción con montos rígidos*; el *Diseño II*, es llamado *reconducción con montos flexibles*; el *Diseño III*, es una *reconducción limitada a un lapso de tiempo específico*; el *Diseño IV*, es una *reconducción con rubros acotados*; finalmente, el *Diseño V*, es una *reconducción con preeminencia del proyecto del ejecutivo* (Sleman Valdés y López Lara 2013).

Cuadro 1.2 Los Diferentes Diseños del Mecanismo de Reconducción Presupuestal

Tipo de Reconducción Presupuestal	Vigencia del mecanismo	Permite la modificación o actualización de los montos	Limita los rubros del gasto	Establece la preeminencia de un actor
Diseño I	Indefinido	No	No	No
Diseño II	Indefinido	Sí	No	No
Diseño III	Definido	No	No	No
Diseño IV	Indefinido	No	Sí	No
Diseño V	Indefinido	No	No	Sí

Elaboración propia con base en la lectura de “Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México” de Fanny Sleman Valdes y Álvaro F. López Lara (2003).

El llamado *Diseño I o de reconducción presupuestal con montos rígidos* se caracteriza por permitir la ampliación de la vigencia del presupuesto inmediato anterior por un tiempo indefinido; por no permitir modificaciones a los montos presupuestales; y tampoco a los rubros en los que se destina el recurso; y por no contar con la preeminencia de alguno de los actores políticos (Ejecutivo estatal y Congreso local) en el proceso de aprobación del presupuesto.<sup>45</sup>

El *Diseño II o de reconducción presupuestal con montos flexibles* se caracteriza al igual que el *Diseño I* por prorrogar el presupuesto del año anterior por un tiempo indefinido y por no contar con la preeminencia de ninguno de los actores políticos en el proceso presupuestal; sin embargo, la diferencia se encuentra en que bajo este diseño se permiten actualizaciones en los montos presupuestales.<sup>46</sup>

El *Diseño III o reconducción presupuestal limitada a un lapso específico de tiempo* indica que se encuentra caracterizado por extender a un tiempo limitado el presupuesto del año pasado. Este tipo de reconducción no permite modificación a los montos presupuestales y ningún actor cuenta con la preeminencia de su proyecto.<sup>47</sup>

El *Diseño IV o reconducción presupuestal con rubros acotados* se caracteriza por la expansión del presupuesto por un tiempo indefinido y por la no preeminencia de ninguno

---

<sup>45</sup> Las entidades federativas que contemplan este *Diseño* son 21 : 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.

<sup>46</sup> Este *Diseño* se encuentra contemplado en las leyes locales de los Estados de Coahuila y San Luis Potosí. Así también, se encontraba contemplado en el extinto Distrito Federal.

<sup>47</sup> El *Diseño III* está contemplado en las entidades federativas de Oaxaca y el Estado de México.

de los actores presupuestales. Sin embargo, tiene la singularidad de expandir el presupuesto únicamente en rubros específicos.<sup>48</sup>

Finalmente, el *Diseño V o reconducción presupuestal con preeminencia del proyecto del ejecutivo* se caracteriza por la entrada en vigor del paquete fiscal del ejecutivo en tanto se aprueba un nuevo presupuesto.<sup>49</sup>

#### **4. Los posibles efectos del mecanismo de reconducción presupuestal**

Como se ha dicho a lo largo del texto, no existen estudios sobre la reconducción presupuestal que muestren evidencia empírica sobre los efectos que este genera cuando se implementa en un Estado. En ese sentido, los estudios sobre el tema únicamente mencionan inferencias sobre los posibles escenarios o consecuencias que genera la implementación del mecanismo.

Por ejemplo, Gamboa Montejano argumenta que la existencia de una cláusula para evitar la parálisis puede ser benéfica en ciertos momentos para el desarrollo político de un Estado, sin embargo, el uso de la misma genera dudas. En ese sentido, la autora argumenta que la reconducción desincentiva que tanto los partidos políticos como el Poder Legislativo y el Ejecutivo se pongan de acuerdo entre sí. Es decir, el uso de este tipo de mecanismo trae como efecto la relajación de los actores presupuestarios en la urgencia por aprobar un presupuesto. Lo anterior, se explica porque el costo para los actores ante la opinión pública o en las elecciones, aunque incierto, resulta menor que el costo que pagarían si se produce una parálisis gubernamental (Gamboa Montejano 2007).

---

<sup>48</sup> Este Diseño se encuentra en las leyes locales de Hidalgo y Nayarit.

<sup>49</sup> El Diseño V forma parte del marco normativo de los estados de Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Tamaulipas y Morelos.

Otra inferencia sobre los efectos de la reconducción presupuestal se encuentra en el estudio titulado *Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal*. Este estudio consiste en inferir los efectos de la reconducción presupuestal partiendo del diseño institucional de cada Estado. Sin embargo, la autora sólo dice qué tipo de diseño tenderá a favorecer más o menos a los gobernadores estatales, es decir, nunca advierte un caso concreto en el que la reconducción haya sido utilizada y analice los efectos que generó. De manera general, los efectos que Sleman infiere de la reconducción son los siguientes:

“la falta de un presupuesto público al inicio de un año fiscal tiene el efecto de producir disrupciones en el funcionamiento del gobierno que van desde una mera desactualización de los gastos públicos, hasta el punto de ocasionar la interrupción o parálisis de las funciones de gobierno. En cualquier caso, la ausencia de un nuevo acuerdo presupuestal tienden a propiciar un mal desempeño de cualquier gobierno y de esta forma, algún grado de inestabilidad política” (2014,9).

Derivado de lo anterior, la autora supone que la aplicación del mecanismo evita la parálisis gubernamental, sin embargo trae consigo efectos como la desactualización de los gastos públicos, el mal desempeño del gobierno o algún grado de inestabilidad política. Es decir, aunque la autora acepta que la aplicación del mecanismo es mejor que no contar con ningún presupuesto, agrega que dependiendo de su diseño cada tipo de reconducción presupuestal tiende a generar efectos negativos (Sleman Valdés y López Lara 2013).

Por ejemplo, el tipo de reconducción presupuestal que existe en el Estado de Sonora permite al gobierno continuar sus funciones prorrogando el presupuesto del año anterior. Sin embargo, este tipo de diseño sí limita la capacidad del gobierno para mantener el bienestar de la sociedad e imposibilita al gobierno iniciar nuevas obras o proyectos socioeconómicos (Sleman Valdés y López Lara 2013), además, relaja la urgencia de los actores presupuestales para conseguir un nuevo acuerdo.

Otra inferencia de lo que ocurre cuando se aplica el mecanismo de reconducción presupuestal se encuentra en Tsebelis, sin embargo este autor, habla de los efectos del “desacuerdo legislativo” y no propiamente de los “efectos de la reconducción presupuestal”.

Para explicar la sugerencia de Tsebelis es necesario primero explicar su concepto de “estabilidad política”, la cual es comprendida como la imposibilidad de desviaciones o cambios importantes en el *status quo*.<sup>50</sup> El autor agrega que dichas desviaciones son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño (cuando existen muchos jugadores con veto); cuando entre estos jugadores la distancia ideológica es grande y existe una importante cohesión interna (Tsebelis 2006).

En cuanto a los posibles “efectos” de la estabilidad política, el mismo autor señala que para los regímenes presidenciales, cuando la estabilidad política es grande, la inestabilidad del régimen también aumenta. Es decir, aumenta la posibilidad de que otros agentes del sistema político como el Jefe del Ejecutivo o los militares se pongan en contra de las instituciones democráticas que sean incapaces de resolver los problemas sociales (Tsebelis 2006, 265).

También, en un matiz menos radical, Tsebelis menciona que otro de los posibles efectos es que el gobierno se vea impactado por fenómenos como una mayor independencia y autonomía del Poder Judicial y de la burocracia del gobierno. En ese sentido, para el caso

---

<sup>50</sup> Aunque también, posteriormente nos regala otra definición de estabilidad política: “concebir la estabilidad política como la incapacidad del sistema político para responder a los cambios que ocurren en el ambiente económico, político y social”. Por *status quo* el autor se refiere al conjunto de preferencias políticas establecidas.

de Sonora podemos sugerir que la incapacidad del Legislativo de lograr un acuerdo en el proyecto de ingresos y de egresos, tuvo como consecuencias el déficit en la función gubernamental así como el aumento de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Derivado de los argumentos anteriores sobre los efectos del desacuerdo legislativo y de la reconducción presupuestal, se elaboraron las siguientes inferencias para los diferentes tipos de reconducción presupuestal de las entidades federativas. Es decir, se infiere qué tipo de efecto tendrán los diferentes tipos de reconducción presupuestal en los siguientes rubros: 1) el tipo de certidumbre financiera que le dará al estado; 2) en la permisividad del mecanismo para crear nueva infraestructura y proyectos socioeconómicos de gobierno; 3) en la capacidad del mecanismo para mantener la calidad de los servicios públicos; 4) en cómo afecta la posibilidad de conseguir un nuevo acuerdo presupuestal y; 5) si el diseño aumenta o disminuye la posibilidad de actos discrecionales por parte del Ejecutivo.

### **Diseño I**

Este diseño de reconducción presupuestal es el que se encuentra en Sonora. En este caso, se infiere que la aplicación del mecanismo tiene como consecuencia una certidumbre financiera limitada, porque no permite modificar las partidas y los montos en los que se ejerce el gasto, además, tampoco permite actualizaciones al gasto por motivos de inflación. Al mismo tiempo, el mecanismo de reconducción no permite la creación de nueva obra pública ni la implementación de nuevos proyectos económicos de gobierno. Además, las condiciones del mecanismo no le permiten al gobierno mantener las condiciones de calidad en la prestación de los servicios públicos básicos. La normatividad del mecanismo no

favorece la posibilidad de que el Ejecutivo y el Legislativo lleguen a un nuevo acuerdo rápidamente para aprobar el paquete fiscal. Finalmente, se piensa que el desacuerdo legislativo y la implementación del mecanismo favorecen la posibilidad de que el Ejecutivo y sus dependencias sean más discrecionales en el ejercicio de sus facultades y en el ejercicio del gasto público.

## **Diseño II**

Al permitir modificaciones a los rubros y a los montos del gasto, así como actualizaciones para contrarrestar la inflación, el Diseño II infiere una buena certidumbre positiva y mantiene la calidad de los servicios públicos básicos que el gobierno tiene que atender. Sin embargo, no se permite la obra pública ni la implementación de nuevos proyectos económicos. Al igual que el anterior diseño, no favorece la posibilidad de un acuerdo rápido entre los poderes para aprobar un nuevo presupuesto. Finalmente, este diseño también ocasiona una relajación en la urgencia por aprobar un nuevo presupuesto.

## **Diseño III**

Este Diseño tiende a generar los mismos efectos que el Diseño I, esto a pesar de que limita temporalmente la acción del mecanismo de reconducción. Es decir, aunque la normatividad indica que no podrá ejercerse todo el año y que un nuevo acuerdo es obligatorio, no sanciona a ninguno de los dos poderes en caso de que agotado el límite temporal del mecanismo no se haya alcanzado un acuerdo. En ese sentido, el límite temporal sin sanción también relaja la urgencia de un acuerdo presupuestal (Sleman Valdés y López Lara, 2013).

#### **Diseño IV**

Los posibles efectos de este diseño son en teoría los más deseables, ya que es el que favorece más la posibilidad de conseguir un nuevo acuerdo presupuestal. Lo anterior, porque es el diseño que permite únicamente que la reconducción presupuestal se ejerza en gastos obligatorios, lo que implica un margen mínimo para la operación del gobierno. Evidentemente no permite la creación de nueva obra pública ni mantiene la calidad de los servicios públicos. También, el favorecimiento de la acción discrecional es mínimo puesto que este diseño está elaborado para no permanecer activo mucho tiempo por sus limitaciones, en ese sentido, obliga a los legisladores y al ejecutivo a darle una muy alta prioridad a conseguir un acuerdo en el presupuesto.

#### **Diseño V**

Este diseño presenta el efecto de una certidumbre financiera, se permite la nueva obra pública y nuevos proyectos socioeconómicos, también mantiene la calidad de los servicios públicos. También, la posibilidad de incrementar la discrecionalidad gubernamental es mínima, puesto que el Ejecutivo está operando con su iniciativa presupuestal, que aunque no fuese aprobada por el Congreso local, entra en vigor con carácter de ley hasta la aprobación de un nuevo proyecto. Sin embargo, uno de los efectos negativos de este mecanismo es que debilita fuertemente la división de poderes y le quita al Congreso local su facultad para ejercer como un verdadero contrapeso del Ejecutivo. En ese sentido, se puede inferir que en los estados que incorporaron este diseño, los gobernadores tendrían incentivos suficientes para entorpecer el proceso presupuestario (Sleman Valdés y López Lara, 2013).

Cuadro 1.3 Los Diferentes Diseños del Mecanismo de Reconducción Presupuestal

Tipo de Reconducción Presupuestal	Tipo de certidumbre financiera	Posibilita nueva obra pública y proyectos económicos	Mantiene la calidad de los bienes y servicios públicos	Favorece el acuerdo y aprobación de un nuevo paquete fiscal	Aumenta la posibilidad de actos discrecionales del Ejecutivo
Diseño I	Limitada	No	No	Baja	Alta
Diseño II	Positiva	No	Sí	Baja	Alta
Diseño III	Limitada	No	No	Baja	Alta
Diseño IV	Muy limitada	No	No	Muy Alta	Baja
Diseño V	Positiva	Sí	Sí	Baja	Baja

Elaboración propia con base en la lectura de “Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México” de Fanny Sleman Valdes y Álvaro F. López Lara (2003).

## **Capítulo IV.**

### **El efecto de la reconducción presupuestal en 2012: El aumento de las observaciones no solventadas y el cálculo del daño al patrimonio del Estado de Sonora**

#### **Introducción al Capítulo**

En este capítulo se describe la metodología que se utilizó para comprobar la hipótesis de esta investigación. Se inicia con la presentación de las unidades de análisis, las Observaciones No Solventadas por parte de las dependencias o secretarías del Poder Ejecutivo Estatal, y también se expone la justificación que motivó la selección del periodo de observación 2005-2015. Después se presenta la definición y operacionalización de las variables que se utilizaron para analizar el fenómeno de estudio, estas fueron el tipo de observaciones no solventadas y el monto aproximado de daño patrimonial que representan.

Además, este capítulo presenta los hallazgos de la investigación. La primera parte muestra cómo las observaciones no solventadas han ido evolucionando en las auditorías que realiza el ISAF a las dependencias del Ejecutivo en Sonora y cómo en el año de la reconducción presupuestal estas tuvieron un comportamiento que sugiere que las dependencias ejercieron los recursos públicos de manera más discrecional en comparación como se ejerció en el año previo a la reconducción. La segunda parte muestra la clasificación de las observaciones que quedan sin solventar y la evolución que tuvieron en la totalidad de las secretarías analizadas, dicho en otras palabras, la segunda parte muestra la evolución de las observaciones por incumplimiento de metas (IM), irregularidad en la asignación de contratos (IAC), gastos no comprobados (GNC), gastos no autorizados (GNA), irregularidad en la obra pública (IOP) e incumplimiento de deberes institucionales (IDI). En este apartado se comprobó que durante el año de la reconducción presupuestal

hubo más cantidad de observaciones con monto de dinero que no se solventaron. Además, en este apartado se corrobora que a partir del año de la implementación las observaciones sin solventar aumentaron considerablemente con respecto a los años previos de fiscalización.

También, el capítulo contiene el hallazgo de la disminución del porcentaje de solventación en el paso de los años en el periodo observado. El último apartado muestra las cifras y los porcentajes del daño patrimonial que representan las observaciones que no fueron solventadas en el periodo que va de 2005 al 2015 en el Estado de Sonora.

### **1. Selección de las unidades de análisis y definición de las variables**

Como se ha señalado, en este trabajo de Tesis se busca comprobar que a partir de la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal, como consecuencia de los gobiernos divididos, las dependencias del Ejecutivo actuaron con mayor discrecionalidad en sus funciones y en el ejercicio del gasto público.

En ese sentido, la discrecionalidad es entendida como un adjetivo que hace referencia a aquello que se hace libremente, a la facultad de gobierno en funciones que no están regladas o a los servicios que no se encuentran sujetos a estrictas medidas de regularidad (Pérez Porto y Gardey 2010).

Dado la anterior definición se puede decir que uno de los caminos para deducir los aumentos o disminuciones de la discrecionalidad gubernamental es a partir de los Informes sobre la Cuenta Pública que realiza el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF). Dicho documento presenta en su apartado más importante un

pliego de observaciones en el que se encuentran los hallazgos de todas las irregularidades o señalamientos que el ISAF hizo a las dependencias e instituciones públicas. En ese sentido el pliego de observaciones contempla la lista de señalamientos que el ISAF realizó al Poder Ejecutivo y a las Secretarías que de él dependen. Las observaciones y los señalamientos sobre el Ejecutivo y sus Secretarías son las unidades que utilizamos para analizar el aumento de la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos.

El ISAF distingue entre tres tipos de observaciones: las observaciones generales, las que lograron solventarse, y las que no fueron solventadas o están pendientes de solventar. Las primeras se refieren a la totalidad de las observaciones que el órgano fiscalizador hizo a las dependencias; las segundas son las que las instituciones fiscalizadas lograron aclarar o solventar hasta antes de la presentación del informe; finalmente, se encuentran las observaciones que las secretarías fiscalizadas no lograron solventar. Son estas últimas las observaciones utilizadas para la construcción de la base de datos que sirvió para realizar este trabajo, ya que ellas contienen, exponen y desglosan las acciones gubernamentales asociadas a la discrecionalidad, a la irregularidad y a otras deficiencias que presentó la administración pública centralizada.

En ese sentido, las observaciones no solventadas se dividen en dos grupos generales: las observaciones no solventadas relacionadas con la eficiencia gubernamental y las observaciones relacionadas con la corrupción y la discrecionalidad (Lagunes López y Pineda Pablos, 2013). Dentro de las primeras se encuentran las siguientes: Incumplimiento de metas (IM), Irregularidades en la obra pública (IOP), Incumplimiento de deberes institucionales (IDI). En el segundo grupo, asociado con a la discrecionalidad gubernamental y a la corrupción, la clasificación de las observaciones es la siguiente:

Irregularidades en la asignación de contratos (IAC), Gastos no comprobados (GNC) y Gastos no autorizados (GNA)<sup>51</sup>.

Para clasificar las observaciones no solventadas en las bases de datos construidas se utilizaron las siguientes definiciones sobre los dos grupos de estas. Las definiciones de las observaciones no solventadas del primer grupo son las siguientes:

- a) Incumplimiento de Metas (IM): se refiere a los casos en las que la dependencia en cuestión no cumple las metas establecidas o realiza cambios sin apego a la legislación. En este punto, no está claro en qué documento previo se fijan o hacen explícitas las metas cuyo cumplimiento aquí se vigila.
- b) Irregularidades en la Obra Pública (IOP): Se refiere a las observaciones en las que no se concluyó las obras programadas y aquellas en las que no se presentó la documentación correspondiente, como el expediente técnico completo.
- c) Incumplimiento de Deberes Institucionales (IDI): Se refiere a las observaciones que se hacen sobre la omisión de procedimientos que deben seguir las dependencias en relación a los plazos y al contenido del programa de la presentación de los informes trimestrales del ejercicio fiscal correspondiente. Cuando la Secretaría muestra diferencias en los informes trimestrales. Cuando la secretaría muestra diferencias entre lo presentado en la Cuenta Pública y la sumatoria realizada por el ISAF. Cuando la secretaría ejerce recursos que no estaban presupuestados sin justificar la acción.

Por otra parte, la conceptualización que sirvió para contabilizar las observaciones relacionadas con la discrecionalidad y la corrupción es la siguiente:

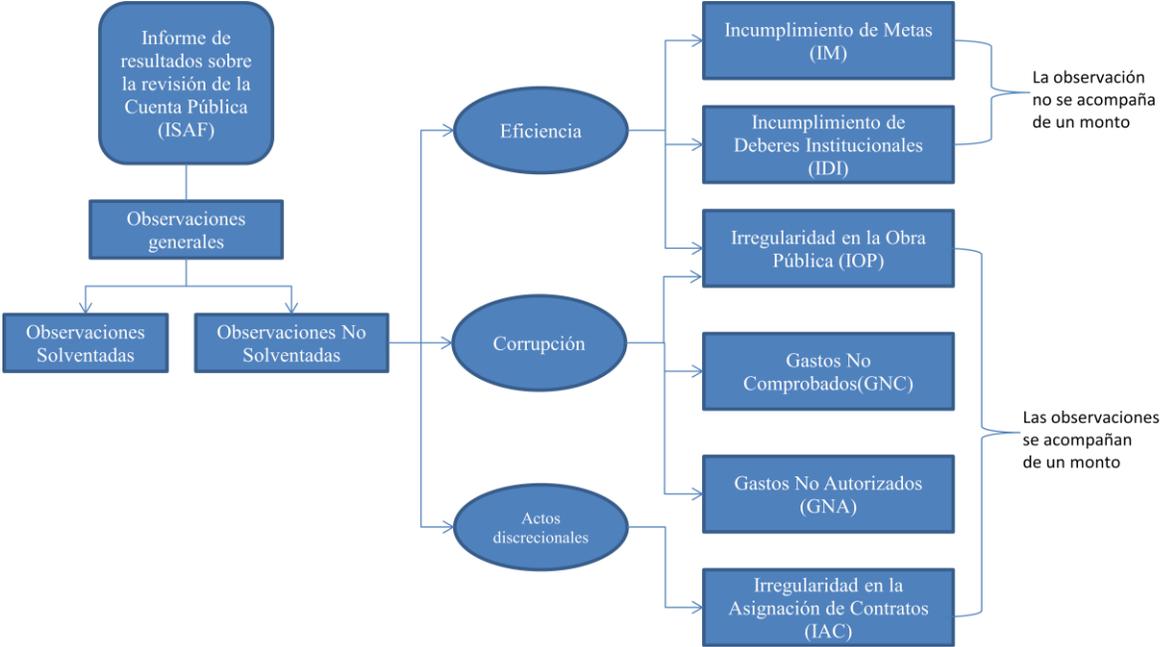
- d) Irregularidades en la Asignación de Contratos (IAC): se refiere a las observaciones en las que no hay documentación que avale la licitación pública de una obra, así como aquellas en las que no se presenta contratos ni cotizaciones
- e) Gastos no comprobados (GNC): hace referencia a las ocasiones en las que no se presentan las facturas y los recibos que respaldan los gastos efectuados por una dependencia. Cuando la dependencia presenta comprobantes presumiblemente apócrifos y cuando en obra pública se detecta un pago comprobado que no fue ejecutado.
- f) Gastos no autorizados (GNA): se refiere al evento en el que los gastos no corresponden a la partida o entidad a la que fueron asignados. Cuando se comprueba el ejercicio de ciertos gastos, pero no la justificación para realizarlos o los permisos necesarios. También cuando la Secretaría recibe y ejerce recursos indebidamente<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup>Para clasificar las observaciones no solventadas se tomó como referencia los trabajos de Lagunes López (2011), Lagunes y Pineda (2013) y el de Pineda y Salazar (2011).

Es preciso agregar una distinción más, todas las observaciones por IAC, GNC y GNA presentan un monto de dinero en su exposición. En el mismo sentido, sólo algunas observaciones por IOP presentan un monto en su exposición, en este caso la naturaleza misma de la observación señala la existencia de alguna irregularidad en el ejercicio de los recursos financieros.

Imagen 1.1 Clasificación de las Observaciones No Solventadas



Elaboración propia basado en la lectura de “El arte de contar cuentas y rendir cuentas. La revisión de las cuentas públicas del Gobierno de Sonora, 2004-2010” de Lagunes López y PinedaPablos , 2013.

Ahora bien, los montos encontrados en las Observaciones por IAC, IOP, GNC y GNA se asumen en este estudio como parte del cálculo de daños al patrimonio del Estado, tomando en cuenta las siguientes definiciones e interpretaciones de Daño Patrimonial que se encuentran en la literatura:

Pincheira Barrios (s.f.) argumenta que el concepto de daño patrimonial se “refiere en general a todo menoscabo o detrimento que se produce en los bienes que componen el

patrimonio de una persona”. Una definición más completa de daño patrimonial se encuentra en Maciá Gómez, el autor asegura que el término daño se refiere a “todo deterioro, limitación o sufrimiento causado en un objeto, un derecho o una persona”, en tanto que el daño patrimonial se refiere al menoscabo o detrimento que se produce en los bienes que componen el patrimonio de una persona, sin embargo, también agrega que estos daños tienen que presentar la posibilidad de ser evaluados monetariamente.

La revisión de las leyes nacionales no presentan una definición clara del daño patrimonial, sin embargo, derivado del análisis a los documentos de la Auditoría Superior de la Federación, es posible interpretar a qué se refieren estos por daño patrimonial. Por ejemplo, la ASF dice que en sus Pliegos de Observaciones “se determina en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos”<sup>53</sup>. Si tomamos lo anterior como referencia, podríamos argumentar que los pliegos de observaciones realizados por los institutos locales de auditoría y fiscalización también contienen observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio.

Por otra parte, en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora se encuentra una definición del Daño Patrimonial:

“El quebranto, menoscabo, daño o perjuicio que se cause a la hacienda pública o al patrimonio de los sujetos de fiscalización, cuantificable en dinero, generado por una conducta activa u omisa en la que se sustraen de manera directa o indirecta recursos económicos públicos asignados para determinado fin, dándole diverso

---

<sup>53</sup> Auditoría Superior de la Federación. “Acciones derivadas del proceso de fiscalización”. Visto en: [https://www.asf.gob.mx/Publication/35\\_Acciones\\_derivadas\\_del\\_proceso\\_de\\_fiscalizacion](https://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion)

aprovechamiento equivocado o indebido distinto para el que fue aprobado, por parte de servidores públicos o terceros ajenos a la función pública”.<sup>54</sup>

Desde una óptica personal y utilizando como base las definiciones expuestas anteriormente consideramos que el daño patrimonial consiste en una lesión al patrimonio público que se presenta cuando existe perjuicio, menoscabo, detrimento o pérdida de los recursos públicos, ya sea por una mala gestión fiscal generada por una conducta activa o de omisión.

En el sentido de la anterior definición podemos decir que cuando la dependencia no presentó el documento que comprobara gasto, o cuando se detectó alguna irregularidad en alguna licitación, o cuando un gasto se realizó sin la autorización correspondiente, la dependencia incurrió en una acción discrecional con un presunto impacto de daño o perjuicio a la hacienda pública estatal.

Para calcular el daño patrimonial se realizó una operación de suma que contenía todos los montos encontrados en las observaciones por IAC, IOP, GNC y GNA. Una vez obtenido el producto se realizó una nueva operación para saber qué porcentaje representaba este sobre el presupuesto aprobado para las Secretarías y para la totalidad del Estado. También se realizó la misma operación para el presupuesto ejercido por las Secretarías y el ejercido para el Estado.

## **2. Justificación del Periodo de Observación**

La justificación por qué se eligió como periodo de observación los años que van del 2005 al 2015 reside en que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF) fue creado en 2005, en otras palabras fue a partir del 2005 cuando un órgano

---

<sup>54</sup> La definición de Daño Patrimonial se encuentra en el Artículo 2 Fracción IX de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

autónomo e independiente comenzó a realizar auditorías al Gobierno del Estado, otorgándole al proceso de fiscalización mayor credibilidad. Cabe mencionar que antes del 2005 las auditorías eran realizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Sonora, institución que dependía completamente del titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo que implicaba la carencia de autonomía para llevar a cabo un proceso de auditoría real y por consecuencia, le restaba al proceso de fiscalización credibilidad.

Con el objetivo de clarificar el periodo temporal, es importante señalar que el año 2009 se renovó la titularidad del Poder Ejecutivo de Sonora. El nuevo gobernador inició sus funciones el día 13 de Septiembre, lo que implica que sobre él recayeron únicamente los tres meses y medio finales del ejercicio de fiscalización. En ese sentido, si tomamos en consideración que el gobierno de Guillermo Padrés comenzó sus funciones a finales de 2009, tendríamos que decir que su primer año de gobierno en cuanto a fiscalización fue el 2010.

Derivado de lo anterior entendemos que el periodo de fiscalización 2005-2009 se le adjudica al gobierno de Eduardo Bours Castelo, en tanto que el periodo de 2010-2015 corresponde a la gestión de Guillermo Padrés Elías.

En este apartado, también es importante exponer el papel del perfeccionamiento en los procesos de fiscalización en Sonora. Sobre este tema en particular, habría que señalar que en las evaluaciones de calidad de las leyes locales de auditoría y fiscalización y del proceso de fiscalización realizadas de 2004 a 2008 por Figueroa Neri (2009), Sonora presentó una calificación de 10 sobre 1000 en el año 2004, de 60 sobre 100 en los años que van de 2005 a 2007, y de 100 sobre 100 en el año 2008. Lo anterior, nos permite interpretar

que el proceso de auditoría y fiscalización en Sonora se profesionalizó en 2008, es decir, alcanzó un grado mayor de experiencia 4 años antes de la reconducción presupuestal. En ese sentido, el aumento del cálculo del daño al patrimonio del Estado en 2012 no se explica a través del perfeccionamiento en el proceso de fiscalización.

### **3. Hallazgos**

Esta parte del trabajo inicia con la exposición de algunos eventos que devinieron con la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal en el año 2012. Es decir, se mencionan algunos casos o problemáticas que acontecieron en las finanzas públicas por la no aprobación del presupuesto. Para lo anterior, se exponen las conclusiones que realizó la Comisión de Vigilancia del ISAF sobre el informe de la Cuenta Pública 2012.

Finalmente, también da cuenta de los hallazgos encontrados a partir del análisis que se realizó con las bases de datos construidas sobre las observaciones no solventadas en el periodo de que va de 2005 al 2015. En ese sentido se muestra la evidencia que comprueba la hipótesis que se propuso para realizar esta investigación. Es decir, se comprueba que a partir de la implementación del mecanismo de reconducción presupuestal se habilitó más la discrecionalidad de las dependencias del Ejecutivo, situación que se tradujo en el incremento de las observaciones no solventadas y del presunto daño al patrimonio del Estado de Sonora.

### **3.1 Las observaciones de la Comisión de Vigilancia al Informe de la Cuenta Pública 2012 realizado por el ISAF**

El documento que contenía la Cuenta Pública del ejercicio fiscal del año 2012 fue presentado al Congreso del Estado de Sonora el día 15 de abril de 2013 con el número de Folio 559<sup>55</sup>. Después de su lectura en el pleno y hacer constar que el documento había llegado al Congreso, se remitió el mismo a la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

Dicha comisión perteneció a la Legislatura LX (2012-2015) y se encontraba integrada de la siguiente manera: representando al PRI se encontraban los legisladores José Luis Marcos León, Luis Alejandro García Rosas y Abel Murrieta Gutiérrez; por el PAN los diputados integrantes eran Juan Manuel Armenta Montaña, Gildardo Real Ramírez y Perla Zuzuki Aguilar Lugo; por el PVEM la diputada Karina García Gutiérrez; por el PANAL el legislador Ismael Valdez López y; por el PRD el diputado Carlos Ernesto Navarro López.

Hasta el día 11 de septiembre de 2013 la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización presentó el informe de resultados con relación a la Cuenta Pública 2012 del Gobierno del Estado<sup>56</sup>. En las conclusiones sobre el análisis de la Cuenta Pública, los integrantes de la Comisión de Vigilancia del ISAF dijeron haberse “percatado del gran número de irregularidades existentes en la administración del Gobierno del Estado, así como de sus finanzas públicas”. El órgano fiscalizador realizó un total de 2,519 observaciones para el Gobierno del Estado de Sonora, de las cuales 673

---

<sup>55</sup> Gaceta Parlamentaria 575, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LX(2012-2015), 17 de Abril de 2013.

<sup>56</sup> Gaceta Parlamentaria 608, Congreso del Estado de Sonora, Legislatura LX(2012-2015), 11 de Septiembre de 2013

irregularidades quedaron pendientes de resolver. Los integrantes de la comisión mencionaron que entre las irregularidades que sobresalían se encontraban las siguientes:

1) se encontró que más de 409 millones de pesos no contaban con la documentación probatoria de su correcto ejercicio. Lo anterior, se presentó en la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud y la Secretaría de Seguridad Pública, todas, dependencias del Poder Ejecutivo.

2) la cuenta pública reflejó que más del 70% de la Obra Pública contuvo irregularidades. También, se presentó que 76 obras no cumplieron con el plazo de ejecución, 300 obras no contaban con los expedientes técnicos completos, se presentaron actas de entrega recepción sin cumplir con requisitos mínimos. Además se encontró que 26 millones de pesos por importe de concepto pagado no fueron ejecutados.

3) en el ejercicio de los recursos excedentes (participaciones federales), el Gobierno del Estado no entregó información específica sobre el monto de \$1,334,861,000.00 (mil trescientos treinta y cuatro millones ochocientos sesenta y un mil pesos).

4) la cuenta pública mostró que el Ejecutivo Estatal suscribió título de crédito por 1,770 millones de pesos en el 2012, de los cuales, el Congreso de Sonora únicamente había autorizado 670 millones de pesos. Es decir, el Ejecutivo Estatal contrató créditos por 1,100 millones de pesos sin fundamento legal.

5) se encontró la utilización de más de 165 millones de pesos ejercidos fuera de las cuentas bancarias del Sistema Integral de Información y Administración Financiera (SIIAF). Lo anterior, quiere decir que esos recursos carecieron de las reglas mínimas de transparencia y supervisión de gasto. En este caso, las principales dependencias involucradas fueron la SAGARPA y la Secretaría de Economía.

6) la comisión dictaminadora resaltó el hallazgo de que el Gobierno del Estado pagó más de 30 millones de pesos a servidores públicos, sin cumplir así con los decretos de austeridad expedidos por el mismo Gobierno. Los principales involucrados fueron funcionarios de alto nivel como el Procurador de Justicia del Estado, el Secretario de Educación y el Secretario de la SAGARPA.

7) La Comisión de Vigilancia, también mencionó que producto de la revisión de la Cuenta Pública, se encontró que varias dependencias del Poder Ejecutivo ejercieron gasto en partidas relativas a asesoría y capacitación, ayudas diversas y propagandas; así también, resaltaron que fue notorio y público que el Gobernador, durante los meses que se trabajó bajo el mecanismo de reconducción, llevó a cabo la contratación de plazas adicionales, recontrataciones, ocupación de plazas vacantes, ejercicio de recursos excedentes y reasignaciones o aumentos del gasto, contabilizando un total de 240 observaciones por este conducto.

8) También, la Comisión encontró que las dependencias no respetaron el presupuesto de gasto corriente ni el presupuesto de gasto de inversión, ya que

gastaron más de lo que el Congreso del Estado había aprobado. Además, no comprobaron con documentación sus erogaciones adicionales, ni tampoco las justificaron.

Los puntos anteriores se pueden interpretar como un resumen general de las irregularidades que presentó el Gobierno en general en el ejercicio de los recursos públicos durante el año fiscal 2012. Es evidente que en su mayoría estas irregularidades u observaciones son imputables al Poder Ejecutivo por ser este el que concentra y distribuye la mayor parte de los recursos públicos.

Ahora bien, en este punto resulta preciso recordar lo que se dijo en el capítulo II sobre la revisión del informe de resultados que calificaba la Cuenta Pública 2012, la cual fue reprobada mediante dictamen por la Comisión de Vigilancia al concluir que ese año las observaciones generales y las observaciones sin solventar alcanzaron una cifra histórica. Derivado de lo anterior, la Comisión concluyó que el año 2012 fue el de mayor desorden administrativo en la historia del Gobierno sonorense.

### **3.2 El aumento de las observaciones no solventadas**

Derivado del análisis de la información en la base de datos que se construyó para esta investigación, el primer hallazgo que tenemos es el incremento gradual del número de observaciones generales y la disminución del porcentaje de solventación de las observaciones realizadas por el ISAF a las dependencias del Poder Ejecutivo.

El Cuadro 1.4 muestra el número de observaciones generales que se le hizo a cada una de las dependencias, el número de observaciones que se alcanzó a solventar antes de la presentación del informe correspondiente y el número de observaciones no solventadas por dependencia. Los únicos informes en el que no se presenta la información de la manera

mencionada anteriormente, son los relativos al año 2005 y al año 2015. Sin embargo, para estos años se tomó como referencia la cifra que el ISAF otorga como observaciones generales a la administración pública directa<sup>57</sup>, en ese sentido, la cifra para 2005 fue de 85 y para el 2015 fue de 90.

Cuadro 1.4 El Porcentaje de Solventación de las Observaciones Por Año

Año	Obs Totales	Obs Solventadas	Obs No Solventadas	% Solventación	% No Solventación
2005*	85	76	9	89.41	10.59
2006	138	109	29	78.99	21.01
2007	124	108	16	87.10	12.90
2008	175	137	38	78.29	21.71
2009	156	110	46	70.51	29.49
2010	239	158	81	66.11	33.89
2011	241	134	107	55.60	44.40
2012	321	160	161	49.84	50.16
2013	260	147	113	56.54	43.46
2014	281	103	178	36.65	63.35
2015*	90	9	81	10.00	90.00
Total	2110	1251	859	59.29	40.71

Elaboración propia con base en los datos encontrados en los Informes Anuales Sobre la Cuenta Pública que realizó el ISAF al Gobierno del Estado de Sonora en el periodo que va de 2005 al 2015.

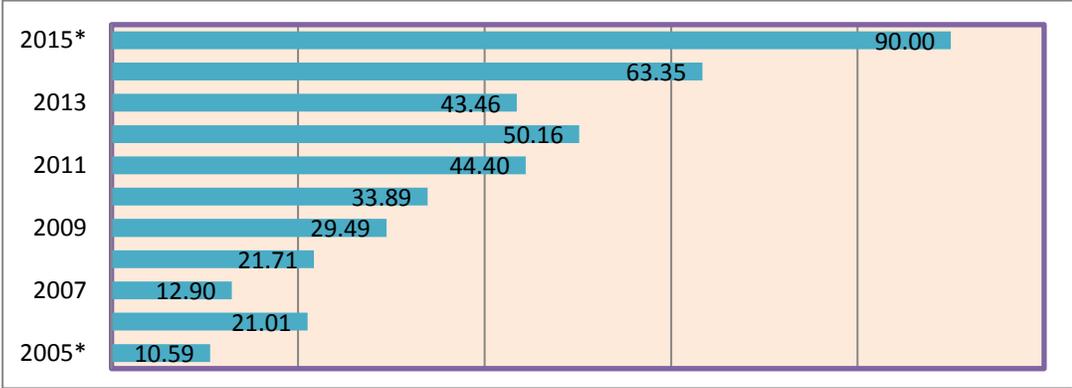
Es muy notorio que el punto de quiebre más importante se encuentra en el año 2010, que como se mencionó antes, para este trabajo es visto como el primer año fiscal real de la administración encabezada por Guillermo Padrés Elías. En ese sentido también llama la atención que el primer año en que el porcentaje de observaciones no solventadas superó al de las solventadas fue el 2012, año de la reconducción presupuestal.

Sin lugar a dudas, uno de los datos más relevantes de este apartado se encuentra en que durante el primer año en que el ISAF realizó las auditorías a las dependencias del Ejecutivo, estas fueron capaces de solventar casi el 90% de las observaciones que el órgano

<sup>57</sup> La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora concibe que la administración pública directa se compone por las Secretarías (Art. 3, pág 1). En el caso del 2005 se toma esta cifra porque el informe del ISAF omite las observaciones generales a las dependencias analizadas, en ese sentido, se convierte en una estimación y no en una cifra real. En los años restantes, el análisis de las cifras es precisa.

fiscalizador realizó, sin embargo, para el año de reconducción presupuestal, las mismas secretarías analizadas sólo tuvieron la capacidad para solventar el 49.84% de las observaciones que se les realizó. También, un dato sobresaliente se encuentra en los años 2014 y 2015, en los que las dependencias únicamente lograron solventar el 36.65% y el 10% de las observaciones. Es decir, del año 2005 al 2015 las dependencias pasaron de solventar el 90% de las observaciones que se les hacían a sólo solventar el 10%.

Gráfica 1.1 Porcentaje de las Observaciones No Solventadas Por Año



Elaboración propia con base en los datos encontrados en los Informes Anuales Sobre la Cuenta Pública que realizó el ISAF al Gobierno del Estado de Sonora en el periodo que va de 2005 al 2015.

Lo anterior es posible de explicar por dos razones. La primera tendiente a la poca capacidad técnica y administrativa de las dependencias, y la otra a la discrecionalidad y opacidad de las mismas. En ese sentido, la primera explicación toma en cuenta el hecho de que las Secretarías cuentan con recursos limitados o incapacitados para solventar las observaciones; por el otro lado, se encuentra la idea de que las Secretarías actúan discrecionalmente y el nivel de sanciones o castigos hacia este comportamiento se encuentra en niveles muy bajos.

La idea anterior descansa en el hecho de que el proceso de auditoría y fiscalización en Sonora es de baja calidad (Lagunes López 2011), porque si bien es cierto que el ISAF goza de total autonomía para hacer sus investigaciones y publicar las fallas de las dependencias, durante el periodo analizado en esta investigación no tenía la facultad para sancionar las irregularidades que se presentan en las dependencias. En ese sentido quien está facultado para sancionar y castigar es la Secretaría de Contraloría del Estado, quien depende totalmente de la voluntad del Poder Ejecutivo. Por esta razón, se deduce que las dependencias gozan cierto grado de impunidad para no solventar las observaciones realizadas por el instituto fiscalizador.

Como mencionan Lagunes y Pineda (2013), existe un supuesto implícito de no hay una separación real entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, puesto que el titular del Ejecutivo y el secretario de la Contraloría no cometen faltas en el ejercicio del gasto, ni están sujetos a fiscalización de la misma manera que los demás funcionarios. Los mismos autores también señalan que el marco legal genera procesos rigurosos de auditoría y fiscalización en las etapas primeras, pero al final, en la aplicación de las sanciones, el proceso resulta débil y arbitrario. Finalmente, concluyen que el tipo de proceso funciona para desalentar la malversación de fondos en los niveles bajos y medios de la burocracia, pero deja libre el terreno a las prácticas de corrupción en los altos niveles del gobierno.

Sin embargo, con la nueva reforma de 2017 a la Ley Superior de Auditoría y Fiscalización para el Estado de Sonora<sup>58</sup>, el ISAF aumenta sus facultades considerablemente para realizar las tareas de auditoría y fiscalización con mayor intensidad y eficacia. El primer cambio importante se encuentra en que la nueva ley señala que el

---

<sup>58</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado número 38, Sección II, 11 de mayo de 2017.

ISAF es ahora un Órgano Público Autónomo para dejar de ser un Órgano del Congreso del Estado, como se mencionaba en la ley anterior<sup>59</sup>. También, la nueva reforma estipula que para garantizar la autonomía presupuestaria del órgano fiscalizador, este contará con un presupuesto aprobado por el Congreso equivalente al 3.0 al millar del Presupuesto aprobado para el Gasto Público Estatal, y este mismo nunca podrá ser menor que el presupuesto autorizado en el ejercicio del año anterior<sup>60</sup>.

Además, con una serie de adiciones se faculta al Instituto para investigar los actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas<sup>61</sup>. También, se faculta al ISAF para promocionar responsabilidades administrativas sancionatorias, informes de presunta responsabilidad administrativa, así como realizar denuncias de hechos y denuncias de juicio político<sup>62</sup>. Aunado a lo anterior, el ISAF también podrá promover y dar seguimiento, ante las autoridades competentes, para que se impongan las sanciones que correspondan a los servidores estatales y municipales<sup>63</sup>.

Otro de los cambios recientes a la ley también faculta al instituto suspender a servidores públicos hasta por 30 días hábiles cuando estos no proporcionen en tiempo y forma la información o no permitan la revisión de libros, instrumentos y documentos que comprueben y justifiquen los ingresos o el gasto públicos<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Artículo 6 Ley Superior de Auditoría y Fiscalización para el Estado de Sonora.

<sup>60</sup> Artículo 16 Ley Superior de Auditoría y Fiscalización para el Estado de Sonora.

<sup>61</sup> Fracción XXIX, Artículo 17 de la Ley Superior de Auditoría y Fiscalización para el Estado de Sonora.

<sup>62</sup> Fracción XXXI y XXXII, Artículo 17, Ley Superior de Auditoría y Fiscalización para el Estado de Sonora.

<sup>63</sup> Fracción XXXIII, Artículo 17, Ley Superior de Auditoría y Fiscalización para el Estado de Sonora.

<sup>64</sup> Artículo 32, Ley Superior de Auditoría y Fiscalización para el Estado de Sonora.

Producto de la misma reforma, el instituto también podrá imponer sanciones a servidores públicos por infracciones cometidas a la Ley Superior de Auditoría y Fiscalización. La multa será de 10 a 1000 unidades de medida y actualización, y los funcionarios públicos contarán con un plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha de notificación. Además, el pago de la multa no eximirá al servidor público o a la institución fiscalizada de cumplir con las obligaciones y las medidas de solventación de las observaciones detectadas en su acción u omisión.<sup>65</sup>

### **3.3 Las observaciones no solventadas por dependencia**

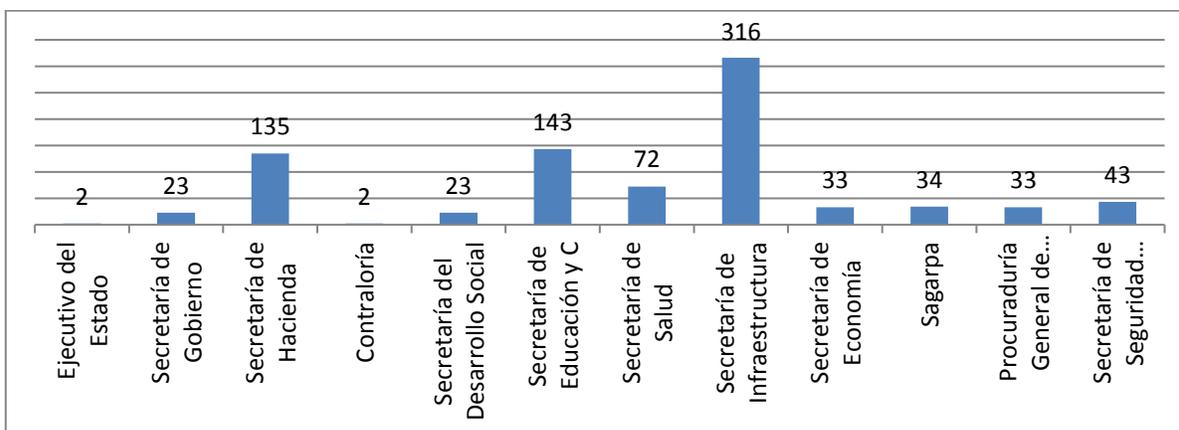
Evidentemente todas las Secretarías cumplen con diferentes funciones y objetivos administrativos y políticos, también con base en su función cuentan con diferentes presupuestos. Otra situación que diferencia a una Secretaría de otra reside en el grado de cercanía que esta tenga con el titular del Ejecutivo o dicho en otras palabras, con el grado de concentración de poder que su titular ostente, es decir, el presupuesto y el poder de las Secretarías son variables a considerar para el número de observaciones generales que estas tengan.

En ese sentido es bien entendido que la Oficina del Ejecutivo es una de las dependencias más fuertes del Poder Ejecutivo ya que ahí se encuentra el titular del mismo, facultado, entre otras cosas, para designar y destituir a los Secretarios de todas las dependencias.

---

<sup>65</sup> Artículo 71 y 72, Ley Superior de Auditoría y Fiscalización para el Estado de Sonora.

Gráfica 1.2 El número de observaciones no solventadas por dependencia 2005-2015



Elaboración propia con base en los informes sobre la cuenta pública que realizó el ISAF en los años que van del 2005-2015

Dentro de los hallazgos en este apartado se encontró que la Oficina del Ejecutivo y la Contraloría General son las dependencias que aparecen con menor número de observaciones no solventadas en todo el periodo analizado con solamente 2 cada una. La primera, como se mencionó antes, es la que mayor poder concentra y la segunda es la más afín a las tareas del ISAF. En ese sentido la razón por la que no cuentan muchas observaciones es motivo de interpretación y debate, ya que puede deberse a que son muy cuidadosas en sus procedimientos; o a que se trata de una variación en los criterios de auditoría y fiscalización (Lagunes y Pineda, 2013).

También, como se mencionó anteriormente, la concentración de poder y presupuesto son variables a considerar para el número de observaciones generales que se les haga a las dependencias. En ese sentido, las dependencias que concentran más observaciones sin solventar son la Secretaria de Infraestructura, la Secretaria de Educación y la Secretaria de Hacienda, siendo también estas tres las que concentran y ejercen mayor presupuesto.

Ahora bien, el cuadro 1.5 presenta información sobre el número de observaciones que tuvo cada dependencia durante el periodo analizado. Por ejemplo, uno de los datos más relevantes se encuentra en el hecho de que a partir de la implementación de la reconducción presupuestal se presenta el aumento más notorio de observaciones no solventadas de todo el periodo analizado. Este mayor número de observaciones sin solventar puede traducirse en que las dependencias accionaron más discrecionalmente a partir de dicho año fiscal.

**Cuadro 1.5 Número de Observaciones No Solventadas Por Año y Dependencia**

Dependencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	2015	Total
Ejecutivo del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Secretaría de Gobierno	1	0	1	1	4	0	2	4	0	8	2	23
Secretaría de Hacienda	1	5	0	0	5	12	22	30	19	31	10	135
Contraloría	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Secretaría del Desarrollo Social	3	4	1	0	1	2	2	2	3	2	3	23
Secretaría de Educación y C	3	6	3	3	4	8	18	39	28	18	13	143
Secretaría de Salud	0	5	0	11	2	4	9	15	6	19	1	72
Secretaría de Infraestructura	0	4	9	17	22	51	33	53	43	48	36	316
Secretaría de Economía	0	1	1	0	4	1	5	6	3	10	2	33
Sagarpa	0	3	1	1	1	2	5	6	5	9	1	34
Procuraduría General de Justicia	1	0	0	3	1	0	1	4	3	12	8	33
Secretaría de Seguridad Pública	0	1	0	2	2	1	9	2	3	18	5	43
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>38</b>	<b>46</b>	<b>81</b>	<b>107</b>	<b>161</b>	<b>113</b>	<b>178</b>	<b>81</b>	<b>859</b>

Elaboración propia con base en los informes sobre la cuenta pública que realizó el ISAF en los años que van del 2005-2015.

### **3.4 Tipo de observaciones no solventadas por año y categoría**

En esta parte del trabajo se presenta de manera específica el tipo de observación que quedaron sin solventar por año. Dicho en otras palabras, se segmenta y se contabiliza a las observaciones dependiendo del contenido de estas, pudiendo ser las siguientes por: incumplimiento de metas (IM), irregularidades en la obra pública (IOP), incumplimiento de deberes institucionales (IDI), irregularidades en la asignación de contratos (IAC), gastos no

comprobados (GNC) y gastos no autorizados (GNA). Además, también se contabilizó el número de observaciones no solventadas que venían acompañadas por un monto de dinero, es decir, se contabilizó las observaciones que representaron un mal manejo de los recursos públicos.

Cuadro 1.6 El Tipo de Observaciones No Solventadas por Año

Año	IM	IAC	IOP	GNC	GNA	IDI	Totales	Obs Monto
2005	2	0	2	5	0	0	9	5
2006	0	1	7	4	5	12	29	10
2007	0	0	8	1	3	4	16	7
2008	0	1	15	9	1	12	38	12
2009	1	1	18	7	4	15	46	16
2010	2	0	40	13	8	18	81	30
2011	2	0	33	24	16	32	107	55
2012*	1	3	60	27	20	50	161	72
2013	1	0	40	18	14	40	113	35
2014	4	1	32	34	13	94	178	55
2015	0	0	33	19	9	20	81	32
Total	13	7	288	161	93	297	859	329

Elaboración propia con base en los informes sobre la cuenta pública que realizó el ISAF en los años que van del 2005-2015.

El año 2012, año de la reconducción presupuestal, fue el año en que hubo más observaciones por irregularidad en la asignación de contratos (IAC), irregularidad en la obra pública (IOP) y por gastos no autorizados (GNA). De esa manera otro hallazgo importante reside en que el número de observaciones no solventadas acompañadas de un monto ascendió a 72 en el año de la reconducción presupuestal. Dicho de otra manera, el año en que se implementó el mecanismo de reconducción fue el año en que las dependencias del Ejecutivo fueron más señaladas por malos manejos de los recursos públicos. Los datos presentados anteriormente comprueban la hipótesis que presentamos debido a que evidentemente las dependencias del Poder Ejecutivo tuvieron un comportamiento más discrecional en sus funciones y en el gasto de los recursos públicos

durante el año en que el presupuesto gubernamental operó bajo el mecanismo de reconducción presupuestaria.

En el caso de las observaciones IDI, que se refieren a los incumplimientos de los deberes de las dependencias, la evidencia muestra que durante el año que se implementó el mecanismo de reconducción, las dependencias fueron menos eficientes con respecto a los años anteriores a la reconducción presupuestal. Es decir, en este apartado la evidencia resultó ser clara para comprobar el señalamiento de Sleman cuando menciona que los efectos de varios mecanismos de reconducción presupuestal limitan al gobierno para mantener la calidad de su servicio, o dicho en otras palabras, lo vuelve más ineficiente.

### **3.5 El cálculo del presunto daño patrimonial**

En este apartado se presenta la evidencia que comprueba que a partir del año de la reconducción presupuestal el daño patrimonial al Estado aumentó. Es decir, aquí se muestra la evidencia que indica cuál fue el impacto real de las observaciones de gastos no comprobados, por gastos no autorizados, irregularidades en la asignación de contratos y por irregularidades en la obra pública. Para tal objetivo, se presentan dos tablas diferentes.

En la primera se contrasta el daño patrimonial contra el presupuesto general aprobado y contra el presupuesto real ejercido en la totalidad del gobierno. En la segunda tabla se contrasta el cálculo de daño patrimonial contra el presupuesto aprobado y contra el presupuesto ejercido, pero únicamente por el Ejecutivo y las secretarías observadas.

Consecuente con la hipótesis planteada, se comprueba que el daño patrimonial fue mayor en el año de la reconducción presupuestal que en su año previo y en su año posterior.

Para el año en cuestión, que es el año 2012, encontramos que el cálculo de daño patrimonial fue de 1.42 % sobre el presupuesto general aprobado y de 1.20% sobre el presupuesto real ejercido por el gobierno. En ambos casos, el daño fue significativamente mayor al año previo y al año posterior a la reconducción presupuestal; ya que para el 2011, las cifras fueron de 1.18% y de 0.89%. En tanto que para el 2013, el porcentaje de daño patrimonial sobre el presupuesto aprobado fue de 0.87% y el de presupuesto ejercido fue de 0.72%.

El cálculo de daño con mayor porcentaje se refleja en los dos últimos años del periodo de gobierno de Guillermo Padrés Elías. Además, durante estos dos años el Ejecutivo y las Secretarías presentaron la mayor incapacidad de solventación en todo el periodo analizado. Es decir se presenta una relación positiva en la incapacidad de solventación de las observaciones y en el aumento del presunto daño patrimonial.

Cuadro 1.7 El Daño Patrimonial al Presupuesto Anual del Gobierno

Año	Daño Patrimonial	Presupuesto Aprobado Total Gob	% DP vs PATG	Presupuesto Ejercido Total Gob	% DP vs PETG
2005	69,670,639	19,779,991,000	0.35	21,527,867,000	0.32
2006	74,884,142	22,957,120,000	0.33	26,010,333,000	0.29
2007	41,501,888	23,547,569,000	0.18	26,007,612,000	0.16
2008	468,942,487	37,228,430,000	1.26	31,988,731,000	1.47
2009	106,585,434	31,818,181,000	0.33	34,801,566,000	0.31
2010	330,297,321	32,787,885,000	1.01	37,598,584,000	0.88
2011	407,401,419	34,604,866,000	1.18	46,017,528,000	0.89
2012	524,514,982	36,860,975,000	1.42	43,583,240,000	1.20
2013	372,188,101	42,591,880,000	0.87	51,610,784,000	0.72
2014	784,913,191	46,442,888,000	1.69	58,784,024,000	1.34
2015	1,007,177,716	48,594,060,000	2.07	56,984,839,000	1.77
Total	4,188,077,320	377,213,845,000	1.11	434,915,108,000	0.96

Elaboración propia con base en los informes sobre la cuenta pública que realizó el ISAF en los años que van del 2005-2015.

Si realizamos la misma operación pero utilizando la cifra que se obtiene de sumar únicamente el presupuesto aprobado a las secretarías observadas y el presupuesto real

ejercido por estas secretarías, los porcentajes de daño patrimonial aumentan significativamente como se presentan en el cuadro 1.8.

Cuadro 1.8 El Daño Patrimonial al Presupuesto Anual de las Dependencias

Año	Daño Patrimonial	Presupuesto Aprobado Dependencias	% DP vs PADep	Presupuesto Ejecutado Dependencias	%DP vs PEDep
2005	69,670,639	14,351,938,000	0.49	15,583,476,000	0.45
2006	74,884,142	16,812,379,000	0.45	18,658,700,000	0.40
2007	41,501,888	17,142,105,000	0.24	19,204,477,000	0.22
2008	468,942,487	24,599,086,000	1.91	23,971,754,000	1.96
2009	106,585,434	23,404,631,000	0.46	25,991,031,000	0.41
2010	330,297,321	23,482,335,000	1.41	26,054,440,000	1.27
2011	407,401,419	24,489,680,000	1.66	29,309,400,000	1.39
2012	524,514,982	26,681,851,000	1.97	30,560,761,000	1.72
2013	372,188,101	30,375,376,000	1.23	33,095,782,000	1.12
2014	784,913,191	29,707,306,000	2.64	33,537,429,000	2.34
2015	1,007,177,716	37,557,639,000	2.68	45,368,164,000	2.22
Total	4,188,077,320	268,604,326,000	1.56	301,335,414,000	1.39

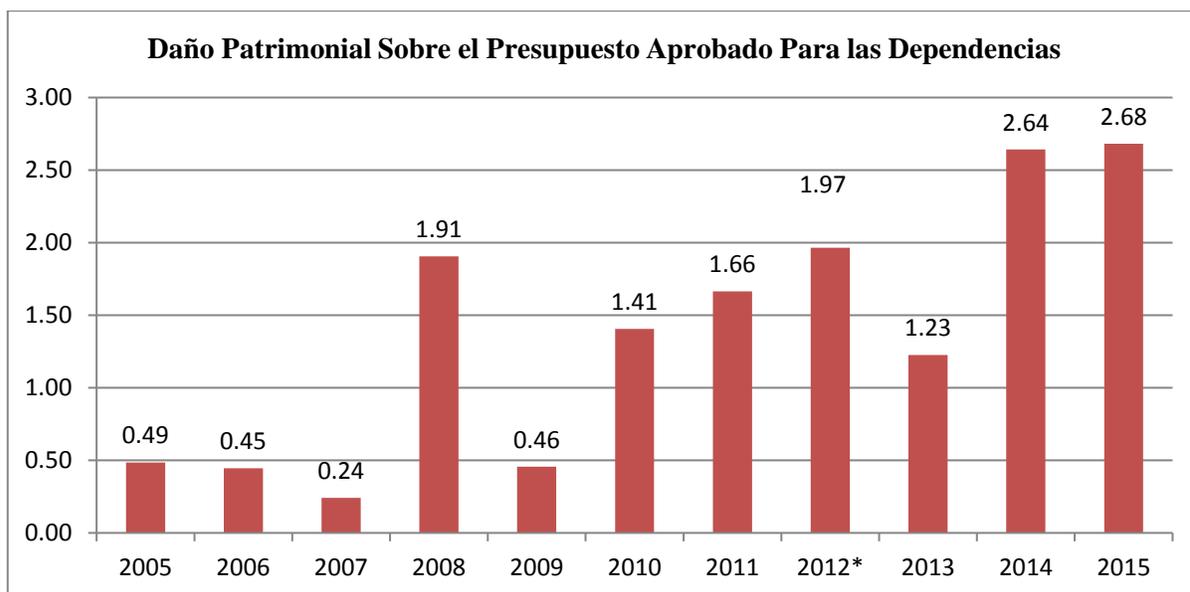
Elaboración propia con base en los informes sobre la cuenta pública que realizó el ISAF en los años que van del 2005-2015.

En esta tabla la evidencia resulta ser más sólida debido a que la operación porcentual que determina el daño patrimonial se realiza únicamente sobre el presupuesto aprobado y ejercido por las secretarías observadas y no por la totalidad del gobierno.

Lo anterior indica mayor justicia en la operación debido a que cuando el daño patrimonial se calcula sobre la totalidad del presupuesto aprobado para el gobierno salen del análisis otras instituciones que incurrieron en señalamientos por malos manejos de dinero. En cambio es más pertinente el monto de daño patrimonial que se calcula sobre la suma del presupuesto aprobado y ejercido únicamente por las dependencias.

De nueva cuenta, si nos apoyamos con la tabla de la evolución porcentual de las observaciones no solventadas, encontramos que en los años con mayor porcentaje de observaciones no solventadas son en los que existió un mayor daño patrimonial. Es posible ver que el año de la reconducción presupuestal y los dos últimos años de ejercicio fiscal adjudicados a del gobernador Guillermo Padrés Elías son los años en los que los recursos públicos fueron ejercidos de una manera más discrecional por parte de las dependencias del Ejecutivo.

Gráfica 1.3 El Porcentaje del Daño Patrimonial por Año



Elaboración propia con base en los informes sobre la cuenta pública que realizó el ISAF en los años que van del 2005-2015.

## **Conclusiones**

El objetivo de esta tesis no cuestiona el mecanismo de reconducción presupuestal, puesto que se ve este mecanismo de una forma más positiva que negativa. Es decir, bajo los marcos de los gobiernos divididos el peligro de que el presupuesto no sea aprobado en tiempo y forma siempre será latente, de ahí la importancia de contar con un mecanismo que indique qué hacer en caso de presentarse tal eventualidad. También, aunque el mecanismo trae consigo consecuencias no deseables, estas serán mejores que las consecuencias que se presenten cuando no se cuente con un presupuesto aprobado y en el diseño normativo del estado no exista un mecanismo como la reconducción presupuestal.

Es necesario resaltar el hecho de los efectos que genere el mecanismo de reconducción presupuestal dependen en gran medida del diseño normativo del mecanismo. En ese sentido, como se explicó en el Capítulo III el diseño del mecanismo en Sonora tenía los efectos de limitar la certidumbre financiera del Estado y de no mantener la calidad de los bienes y los servicios, tampoco favorecía la posibilidad de conseguir un acuerdo y aprobar un nuevo paquete fiscal y, además favorecía la acción discrecional del Ejecutivo y sus dependencias.

Esto último es lo que en esta tesis se buscó comprobar. La evidencia empírica mostró que efectivamente durante el año de reconducción presupuestal el Ejecutivo y sus dependencias ejercieron los recursos públicos de una manera más discrecional. Por ejemplo, en el año de la reconducción presupuestal se tuvo el mayor número de observaciones no solventadas que contenían un monto (dinero). Con lo anterior, se comprueba el punto central de esta tesis, la reconducción presupuestal tuvo un impacto en el aumento de la discrecionalidad del Ejecutivo y sus dependencias. Además, este aumento

en la discrecionalidad se tradujo en un daño patrimonial mayor al del año anterior, es decir, la suma de dinero que las dependencias no pudieron comprobar o que gastaron sin tener autorización legal en 2012 fue mayor al de los años 2013, 2011, 2010, 2009, 2007, 2006 y 2005.

Otra de las conclusiones es la incapacidad de las dependencias para solventar las observaciones que el órgano fiscalizador realiza al ejercicio de las finanzas públicas. Es decir, en la línea de tiempo analizada, se nota con claridad que las dependencias han dejado de solventar las observaciones ya sea porque cuentan con recursos humanos limitados o porque simplemente no les interesa un ejercicio real de rendición de cuentas. También, se encuentra una relación positiva que muestra que conforme la capacidad de solventación de las dependencias disminuye entonces el daño patrimonial al Estado aumenta. Lo anterior muy posiblemente encuentra explicación en la baja calidad del proceso de fiscalización en Sonora (Lagunes López, 2013), porque si bien es cierto que el ISAF es un organismo autónomo para analizar el comportamiento del gobierno, el ejercicio de sancionar y castigar los malos comportamientos reside en la Secretaría de Contraloría del Estado de Sonora y esta, se encuentra subordinada al titular del Ejecutivo del Estado. En ese sentido, el ejecutivo se convierte en juez y parte al acaparar la facultad para sancionar las observaciones no solventadas.

Pese a que el mecanismo de reconducción presupuestal generó consecuencias negativas en el comportamiento de las dependencias y en la manera en la que se ejercieron los recursos públicos, se cree que es una ley positiva y necesaria en los contextos de gobiernos divididos, porque bajo este tipo de gobierno el presupuesto siempre está en riesgo de no ser aprobado.

Sin embargo, se considera como indispensable una reforma para modificar el diseño normativo del mismo en aras de dotarlo de mayor certidumbre financiera, de hacer más probable que los poderes lleguen a un acuerdo rápidamente y en aras de reducir la posibilidad de que el Ejecutivo y sus dependencias aumenten la discrecionalidad de su acción y del ejercicio del gasto público.

La propuesta es que el mecanismo debe permitir modificaciones a los montos para que se contemplen fenómenos como la inflación, con esto se generaría mayor certidumbre económica y podría mantenerse la calidad de los servicios públicos durante el tiempo que se aplique el mecanismo. También, si el presupuesto no es aprobado para el 31 de diciembre la Ley debe establecer una alta prioridad para que el Congreso local se avoque únicamente a la resolución del tema presupuestal, no como ocurrió en 2012 cuando la bancada del PAN al no ver aprobada su propuesta dejó el tema presupuestal en la congeladora y comenzó a tratar otros temas de menor importancia para el funcionamiento del gobierno. Por otra parte, en el caso de establecer una fecha límite para la aplicación del mecanismo, esta debería estar acompañada de sanciones en caso de que en el Legislativo no se llegara a un acuerdo en el tema presupuestal. Esto, porque el sólo hecho de establecer una fecha límite para aprobar un nuevo presupuesto no es garantía para apresurar la urgencia en los legisladores locales, en cambio, contemplar sanciones sobre el presupuesto del Congreso o sobre el salario de los diputados sí pudiera acelerar la urgencia para aprobar un nuevo presupuesto.

## Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis. «EL ÚLTIMO TRAMO, 1929-2000.» En *Nueva historia mínima de México*, 262-302. México, D.F.: El Colegio de México, 2013.
- Almada Bay, Ignacio y José Marcos Medina Bustos. *Historia Panorámica del Congreso de Sonora 1825-2000*. México, D.F.: Cal y Arena, 2001.
- Beltrones González, Adria Velia Adria. «Reseña de la Ponencia “Los Efectos de la Reconducción Presupuestal Experiencia de Caso Sonora 2012”.» *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*. 2012. 39-42.
- Brady, David W. «The causes and consequences of divided government: toward a new theory of american politics?» *American Political Science Review*, 1993: 189-194.
- Carpio Cervantes, Enrique. «Cambio Político y Reforma del Sistema Presupuestario en México.» *Andamios*, 2012: 233-256.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, D.F.: Siglo XXI Editores , 1989.
- Casar, María Amparo. «El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso.» *Red de seguridad y defensa de América Latina*, 2001: 2.
- Casar, María Amparo. «Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública.» *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, s.f.: 401-418.
- Casar, María Amparo. «Los gobiernos sin mayoría en México:1997-2006.» *Política y Gobierno*, 2008: 221-270.
- Casar, María Amparo. «Perspectivas Políticas de un Gobierno Dividido.» *Documentos de Trabajo del CIDE* , 1998: 1-14.
- Casillas, Carlos. «Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política.» *Nexos* , 1998.
- Colomer, Josep M. *Instituciones Políticas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2001.
- Díaz Rodríguez, Orestes Enrique. «El Diseño Institucional Presidencialista.» *Memorias del Segundo Coloquio de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara*. Guadalajara, Jalisco, 2011.

- Diego Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés. «El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. Una perspectiva histórica y comparada.» *Biblioteca Jurídica de la UNAM* , s.f.: 71-89.
- Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Figuroa Neri, Aimée. «Las leyes estatales y su calidad (2004-2008) .» En *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, de (Directora) Aimée Figuroa Neri y María Imelda Murillo Sánchez, 59-114. Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación , 2009.
- Fiorina, Morris P. «An Era of Divided Government.» *The Academy of Political Science*, 1992: 387-410.
- . *Divided Government*. Pearson Education , 2003.
- Gamboa Montejano, Claudia. *Aprobación del Presupuesto. Estudio de antecedentes, Derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel Constitucional sobre el tema*. México, D.F. : Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados, 2007.
- García Luna, Herman Aarón. *Gobierna dividido y parálisis legislativa. El caso de la elección de consejeros electorales durante la LIX legislatura del estado de Sonora 2009-2012*. Hermosillo, Sonora. : El Colegio de Sonora, 2014.
- Guillén Bautista, Héctor Alejandro. *Fortalecimiento de la división de poderes en la transición política mexicana*. Guadalajara, Jalisco.: Ediciones de la Noche, 2009.
- Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. «El proceso presupuestario como eje central de la discusión política.» En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, de Carlos Scartascini y Ernesto Stein Mark Hallerberg, 267-268. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo en coedición con Mayol Ediciones S.A., 2010.
- Hernández Chávez, Alicia. *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo. La política económica 1982-1997*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica , 1998.
- Hurtado, Javier. «Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México.» *Este País* 85, 1998: 1-11.
- José Luis Mario Aguilar y Maya Medrano, Roberto Ávila García, Jorge Gabriel Macías Llamas, Juan Antonio Rodríguez Corona. «La Reconducción Presupuestaria como Medio de Sustentabilidad de la Actividad Financiera del Estado de Guanajuato.» *Indetec*, s.f.: 1-18.

- Lagunes López, Oscar Nicasio y Nicolás Pineda Pablos. «El arte de contar cuentos y rendir cuentas. La revisión de las cuentas públicas del Gobierno de Sonora, 2004-2010.» *Región y Sociedad. El Colegio de Sonora*, 2013: 231-268.
- Linz J, Juan. «Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a Difference?» En *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Locke, John. *Ensayo Sobre El Gobierno Civil*. México: Editorial Porrúa , 2008 .
- Lujambio, Alonso. *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales* . México, D.F.: Ediciones Mesa Directiva, Cámara de Diputados. , 2010.
- Lujambio, Alonso y Ulises Carrillo. «La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000.» *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 2 , 1998: 239-263.
- M., M. en E. Reyes Tépac. *El Procedimiento Legislativo en Materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y Procedimiento para la Fiscalización de la Cuenta Pública*. México, D.F.: Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados , 2010.
- Maciá Gómez, Ramón. «La dualidad del daño patrimonial y del daño moral .» *Revista de responsabilidad civil y seguro* , s.f.: 21-32.
- Nacif Hernández, Benito,. «¿Qué hay de malo con la parálisis?...» *Documentos de Trabajo del CIDE* 183, 2006: 1-18.
- Nacif, Benito. «Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México.» *Política y Gobierno*, 2004: 9-41.
- Negretto, Gabriel L. «Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina.» *Revistas mexicana de sociología*, 2003: 41-76.
- Pantoja Morán, David. «Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficacia.» *Este País* 75, 1997: 1-13.
- Pérez Vega, Moisés. «La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones ejecutivo-legislativo.» *Andamios* , 2009: 253-278.
- Pineda Pablos, Nicolás, Gabriela García Figueroa y Eliseo Rodríguez Camou. «Democratización y rendición de cuentas. El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora.» *Gestión y Política Públicas*, 2007: 203-236.

- Poom Medina, Juan. «Gobiernos Divididos en Sonora: Una reflexión sobre la LV (1997-2000) y LVI (2000-2003) Legislaturas Locales.» *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno. Ensayos ganadores del Quinto Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero del IFE*, 2001: 61-67.
- Reyes Tépatch, Marcial. *El Procedimiento Legislativo en Materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y Procedimiento para la Fiscalización de la Cuenta Pública*. México, D.F.: Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados, 2010.
- Roccatti, Mireille. «RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO.» *AMICUS CURIAE (UNAM)*, 2014: 1-25.
- Rodríguez Montaña, Luis Carlos. *Proceso legislativo en Sonora: El caso de la LVI Legislatura, periodo 2000-2003*. Hermosillo, Sonora: Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales. El Colegio de Sonora, 2008.
- Sánchez Martínez, José Said. «Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014.» *Revista Estudios Políticos Núm 32. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Estudios Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México*, 2014: 115-142.
- Sánchez Martínez, José Said. «Los congresos locales y la política de gasto en México: 2000-2012.» *Foro Internacional 226, LVI. El Colegio de México*, 2016: 1019-1052.
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein. «Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario.» En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, de Carlos Scartascini y Ernesto Stein. Editores Mark Hallerberg, 1-16. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo en coedición con Mayol Ediciones S.A., 2010.
- Sleman Valdés, Fanny & Álvaro F. López Lara. «Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México.» *Gestión y estrategia*, 2013: 81-93.
- Sleman Valdés, Fanny. *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2010-2012): la influencia de las reglas presupuestales y el pluralismo político*. México, D.F. : Tesis para obtener el grado de Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política. FLACSO México., 2014.
- Tsebelis, George. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Weldon, Jeffrey. «El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder de bolsillo.»  
*Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1997: 101-124.

Zepeda Hoyos, Francisco Javier. *Gobiernos Divididos en México: El caso de la LV Legislatura del Estado de Sonora, 1997-2000*. Hermosillo, Sonora: Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales. El Colegio de Sonora, 2001.

## **Leyes**

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Documentos del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora**

Informe sobre la Cuenta Pública 2005.

Informe sobre la Cuenta Pública 2006.

Informe sobre la Cuenta Pública 2007.

Informe sobre la Cuenta Pública 2008.

Informe sobre la Cuenta Pública 2009.

Informe sobre la Cuenta Pública 2010.

Informe sobre la Cuenta Pública 2011.

Informe sobre la Cuenta Pública 2012.

Informe sobre la Cuenta Pública 2013.