

Arquitectura DEL RAMO 23



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2008 - 24 mil 522 mdp

crecimiento
de la deuda

2015 - 80 mil 076 mdp

EdoMex
Nuevo León
Veracruz
Durango
Chihuahua
Chiapas
Jalisco
Sonora

Excedentes

Fortafin

2017 - 58 mil 545 mdp

126 BILLONES

“

El presupuesto debe equilibrarse, el tesoro debe reponerse, la deuda pública debe disminuir, la arrogancia de los funcionarios públicos debe moderarse y controlarse...

Cicerón 55 A.C.

2018 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.

Documento elaborado por Mariana Campos, Coordinadora del Programa de Presupuesto y Rendición de Cuentas, así como por Liliana Ruiz y Alejandro García, integrantes de su equipo. Agradecemos a todos los involucrados por su ayuda y seguimiento para la realización de este texto. La presentación del documento, "Arquitectura del Ramo23", está disponible en la página web de México Evalúa (www.mexicoevalua.org).

Agradecemos también a Edna Jaime por su guía y confianza; a Cecilia Román por sus valiosas observaciones y trabajo de edición y a Miguel Cedillo por el diseño de este documento.

CONTENIDO

2	La Caja Negra
2	¿Qué es la Caja Negra del presupuesto federal?
2	¿Cómo funciona la Caja Negra del presupuesto federal?
4	El gobierno gasta más y diferente de lo que se le aprueba
4	La cirugía del presupuesto
8	¿Por qué es posible gastar más de lo que se aprobó?
8	Prácticas Internacionales
11	El caso de México
16	¿Por qué debe preocuparnos este esquema de gasto?
22	Estado de México
23	Nuevo León
24	Veracruz
25	Durango
26	Chihuahua
27	Chiapas
28	Jalisco
29	Sonora
30	¿Cómo se financia el gasto adicional?
30	Recursos del endeudamiento
32	Ingresos excedentes
37	Conclusiones
39	Recomendaciones
42	Anexos
48	Bibliografía

LA CAJA NEGRA

¿QUÉ ES LA CAJA NEGRA DEL PRESUPUESTO FEDERAL?

El acto de entrega de la propuesta de presupuesto que cada año el Poder Ejecutivo somete a la autorización del Poder Legislativo es uno de rendición de cuentas. Además del simbolismo democrático, y la importancia que tiene para preservar el equilibrio de poderes de una nación, permite transparentar los planes, programas y resultados esperados del gasto público que es ejercido por las autoridades, principalmente por el Gobierno federal. Este acto de apertura gubernamental es indispensable para hacer posible la participación ciudadana en el presupuesto.

Sin embargo, esta acción pierde valor cuando se sabe de antemano que la propuesta de presupuesto que se va a discutir y el presupuesto que se termina aprobando no serán los que se van a ejercer. En el caso del presupuesto federal, no se puede considerar que hay apertura gubernamental cuando los verdaderos planes de gasto no son parte de la propuesta, ni del presupuesto consensado entre ambos poderes. En ese caso, hay opacidad en los planes del gobierno. La mayor transparencia se logra una vez que los recursos se han ejercido completamente y que las decisiones en materia de gasto ya han sido tomadas. En estas condiciones, el presupuesto que realmente “se va a ejercer” es como una caja negra que poco a poco va revelando su contenido, conforme se va ejecutando.

En esta situación se debilita la participación ciudadana en la discusión del presupuesto, se otorga un manto de discrecionalidad a sus ejecutores del presupuesto en detrimento de la participación ciudadana, y se vulnera la gobernanza del gasto público.

¿CÓMO FUNCIONA LA CAJA NEGRA DEL PRESUPUESTO FEDERAL?

Esta caja negra, que va revelando su contenido conforme se va ejerciendo, es posible debido a la operación de un conjunto de mecanismos o arquitectura institucional que le permiten al gobierno un amplio espacio de discrecionalidad para asignar los recursos públicos durante el ejercicio fiscal al margen de la legislatura y de controles internos.

Esto implica para el Gobierno federal la posibilidad de: 1) mover recursos presupuestados para un fin hacia otro fin sin justificarlo, 2) recibir una cantidad creciente de ingresos excedentes que no fueron previstos en la aprobación del presupuesto y por ende deberá asignarlos al margen de la legislatura durante el ejercicio fiscal y sin rendir cuentas adecuadamente, 3) aumentar la cantidad de recursos que se gastan fuera del presupuesto, a través de figuras discrecionales como programas de subsidios que no cuentan con reglas de operación y fideicomisos no paraestatales, que no están reguladas en las leyes de presupuesto, por lo que no generan suficiente información de sus gastos; no hay garantía de que persigan fines pertinentes y que sean revisados.

Este diseño institucional promueve que, en la práctica, los fines del presupuesto puedan cambiar fácilmente, lo cual es conveniente para la persecución y financiamiento de intereses políticos o de grupos de interés, pero es un modelo vulnerable para asegurar el financiamiento de las políticas públicas que tienen el diseño y los mecanismos para atender problemas y necesidades identificados.

Un Congreso que no funge como un verdadero contrapeso político en la revisión y análisis del presupuesto está contribuyendo a perpetuar el esquema; suele permitir que las cifras que acompañan el presupuesto que se “discute” y “aprueba” en su seno se encuentren alejadas de la realidad observada en años anteriores.

La simulación se puede percibir desde los fundamentos del presupuesto o Criterios Generales de Política Económica (CGPE), en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos. Estos documentos, que aprueba el Congreso, presentan cifras que no son realistas y que se irán modificando durante el ejercicio fiscal.

El presente estudio tiene como antecedente el documento ***Descifrando la Caja Negra del Gasto (Caja Negra)***, publicado por México Evalúa en 2014 con el objetivo de profundizar en el análisis sobre el proceso de aprobación y ejecución del gasto en México, así como de identificar buenas prácticas en otros países y señalar áreas de mejora para el caso de México.

La finalidad de esta nueva publicación es darle continuidad al primer estudio, a fin de seguir contribuyendo con el análisis del gasto público y ahondar en el entendimiento de la arquitectura institucional en la que se ejerce –todo ello con el objetivo de proponer mejoras–.

Desde “Descifrando la Caja Negra del gasto” detectamos que existe una inconsistencia entre el gasto ejercido y su presupuesto aprobado, misma que no es explicada y justificada apropiadamente en los documentos públicos. Ahora los nuevos datos muestran que el Gobierno federal ha seguido gastando más y de manera diferente a lo que aprueba el Congreso, y que las diferencias son incluso mayores. Además, hemos observado que esta situación tiene efectos negativos en la calidad del gasto público: gran parte del gasto adicional se ejerce a través de una bolsa de dinero llamada Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, la cual se mantiene sin una regulación apropiada. A través de algunos fondos de este Ramo se transfieren recursos a gobiernos locales, los cuales presentan un riesgo elevado de ser usados para premiar o castigar a dichos gobiernos; es decir, para el control político.

En esta investigación analizamos el uso de las transferencias de recursos públicos hacia figuras discrecionales de gasto como son los programas de subsidios del Ramo 23. Específicamente, estudiamos los datos del gasto de programas presupuestarios que no cuentan con reglas de operación y exhiben un gasto de tamaño considerable que en su mayoría no fue autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente. Su asignación se hace sin contrapesos, queda a criterio exclusivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); cuánto se gasta, a quién se le da, por qué, cuánto y cuándo. Los datos sugieren que con frecuencia la objetividad esperada en las asignaciones entra en conflicto en tiempos electorales.

Gran parte del gasto adicional se ejerce a través de una bolsa de dinero llamada Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”

EL GOBIERNO GASTA MÁS Y DIFERENTE DE LO QUE SE LE APRUEBA

LA CIRUGÍA DEL PRESUPUESTO

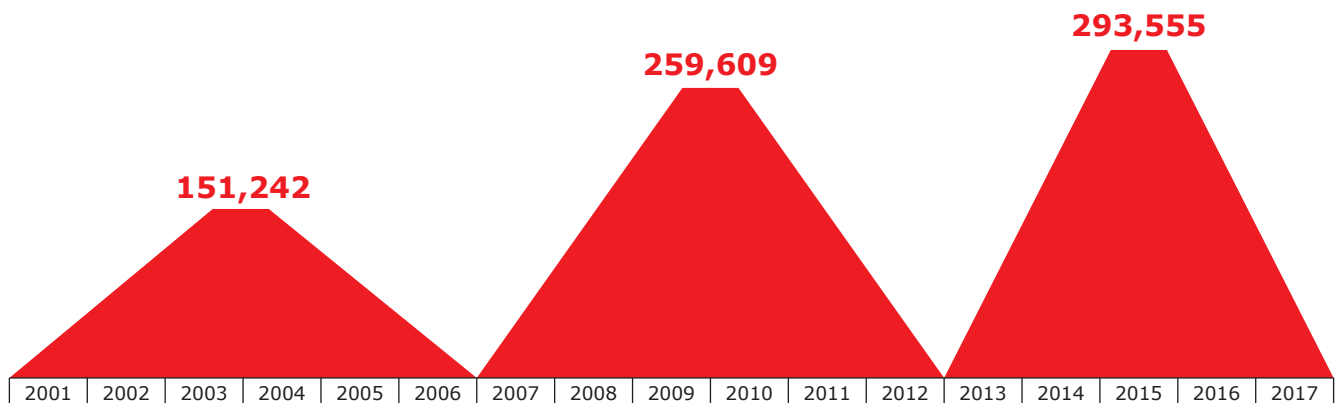
En México los ejecutores del gasto público, principalmente el Poder Ejecutivo, gozan de una amplia discrecionalidad para gastar. En el periodo 2013-2017, es decir, en los años que lleva la administración actual, el gasto ejercido y acumulado del Gobierno federal superó el presupuesto que se le aprobó para esos cinco años en 1.46 billones de pesos. Esto significa que, en promedio, en cada uno de esos años se gastaron alrededor de 293 mil millones de pesos más de lo aprobado. Esta situación se agrava cada administración; hace dos periodos este promedio de sobregasto era de 151 mil millones de pesos.

Desde luego, es razonable modificar el presupuesto aprobado para garantizar el cumplimiento de metas, o bien para pagar en tiempo y forma obligaciones difíciles de estimar o cambiantes. Sin embargo, el viraje excesivo en el presupuesto es un mal síntoma; puede indicar falta de disciplina fiscal, deficiencias en la preparación y aprobación del presupuesto, o la falta de una revisión adecuada por parte del Congreso.

Uno de los efectos más perjudiciales de esta situación es el desincentivo que genera a la planeación efectiva de los programas. Pierde sentido planear cuando no es necesario someter al Congreso estimaciones realistas, en parte porque no será reclamado por los congresistas, y además porque todo puede adecuarse durante el ejercicio. Este esquema erosiona la supremacía del Poder Legislativo en los temas presupuestarios.

Gráfico 1. Monto del sobrejercicio anual por administración

(Promedio anual en millones de pesos)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras deflactadas por medio del INPC a precios constantes de 2017.

Atendiendo a esta preocupación, analizamos los cambios importantes entre el gasto ejercido y el presupuesto aprobado utilizando la información del gasto clasificado por el tipo de insumo que se adquirió al ejercerlo.¹

En los cinco años que comprenden el periodo de análisis, la ampliación de gasto más cuantiosa al presupuesto aprobado fue a los rubros de "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas", o capítulo 4000. Se observó un sobregasto acumulado en este capítulo² de 922 mil millones de pesos. Este monto es equivalente a 4% del PIB³, representa 63% del sobregasto total promedio observado en el mismo periodo y un incremento de 15% sobre el presupuesto aprobado para este capítulo. En promedio, cada año se le aprobó a este capítulo un presupuesto de 1.23 billones⁴ de pesos, pero en realidad se ejercieron en promedio 1.41 billones de pesos.

El capítulo 7000 "Inversiones financieras y otras provisiones" presentó el segundo mayor sobrejercicio acumulado en el periodo 2013-2017 por un monto de 496 mil millones de pesos. Es importante mencionar que gran parte de este gasto se utilizó para respaldar pasivos pensionarios de Pemex y CFE.

En tercer lugar encontramos el capítulo 8000 "Participaciones y aportaciones", recursos federales a las entidades federativas y municipios, con un sobrejercicio

¹ Se utilizó la clasificación por objeto de gasto: la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales. Se conserva un carácter genérico de clasificación de: capítulo, concepto y partida.

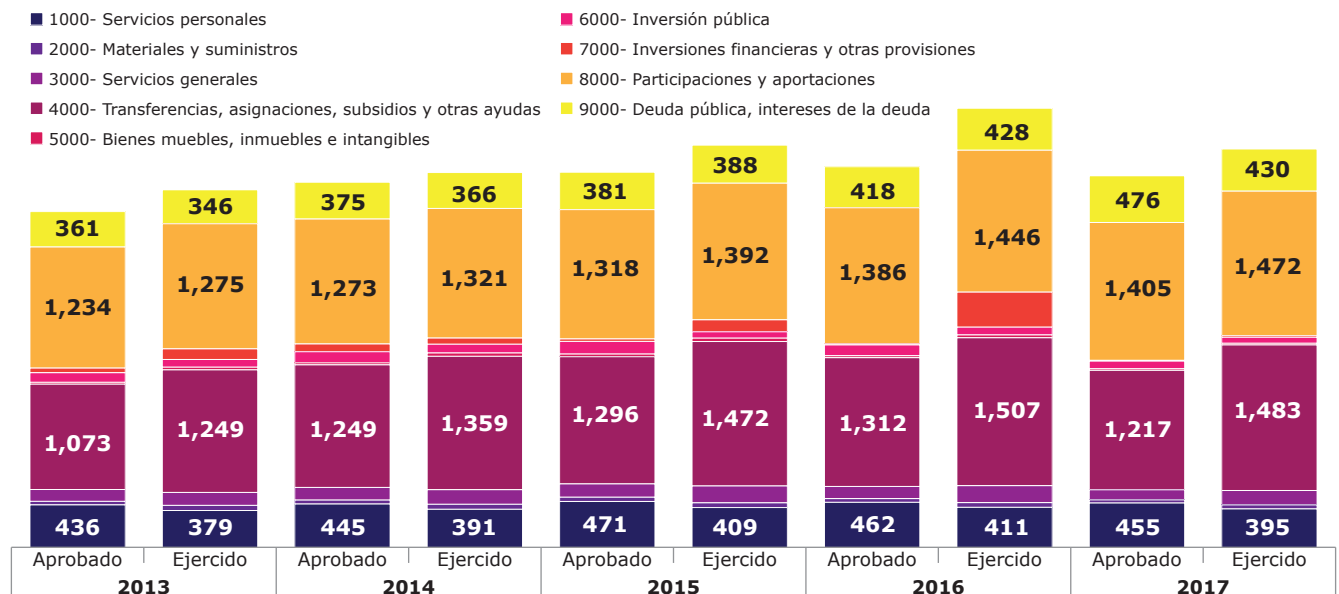
² Capítulo de gasto: es la clasificación de gasto más agregada según el clasificador por objeto de gasto de la Administración Pública Federal (COG)

³ Producto Interno Bruto, 21,766 mmdp

⁴ Billones se refiere a millones de millones: 1×10^{12}

Gráfico 2. Gasto aprobado vs ejercido en capítulos de gasto del Gobierno federal

(Miles de millones de pesos de 2017)

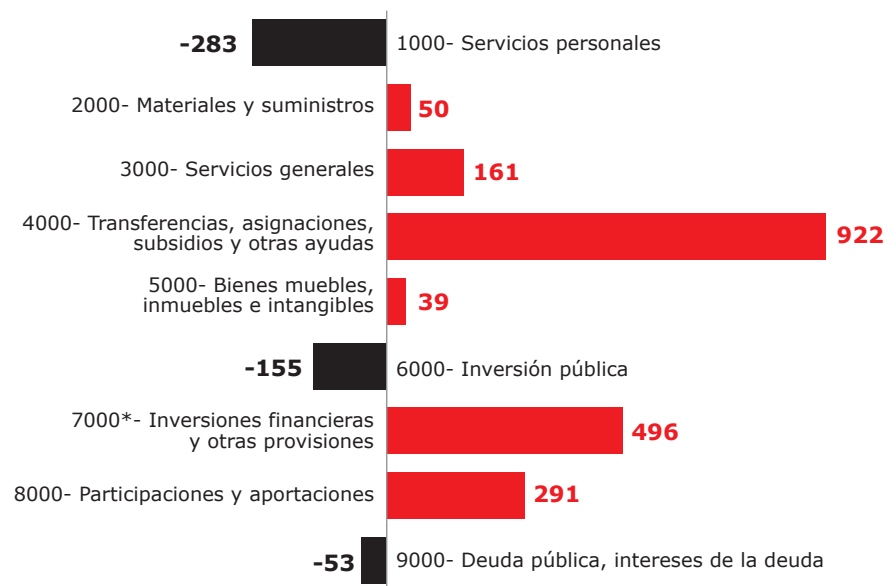


Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública correspondientes y base trimestral del portal de Transparencia presupuestaria de la SHCP para 2017.

acumulado de 291 mil millones de pesos en el mismo periodo.⁵ En contraste, los capítulos 1000 "Servicios personales", 6000 "Inversión pública" y 9000 "Deuda pública" gastaron menos de lo que les aprobó el Congreso por un monto acumulado en el periodo, registrando subejercicios por 283 mil millones de pesos, 155 mil millones de pesos y 53 mil millones de pesos, respectivamente en el periodo 2013-2017. (Ver Anexo para mayor detalle)

Gráfico 3. Adecuación del gasto del Gobierno federal por tipo de insumo adquirido – Acumulado 2013 a 2017

(miles de millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública correspondientes y base trimestral del portal de Transparencia presupuestaria de la SHCP para 2017. Cifras deflactadas por medio del INPC. Por capítulo de gasto según del COG. Capítulo 7000* -en su mayoría fue apoyo para pasivos pensionarios de Pemex y CFE-.

En los sobrejercicios de gasto a nivel partida⁶, encontramos en primer lugar a la partida "Adquisición de otros valores" con un sobrejercicio acumulado de 613 mil millones de pesos en el período 2013-2017. Es importante mencionar que estos recursos fueron principalmente transferencias para la adquisición de pasivos pensionarios de Pemex y CFE.

En segundo lugar se encontró el de 601 miles de millones de pesos que se ejerció en "Aportaciones a fideicomisos públicos, (46101)". El exceso de gasto de esta partida⁷ representó 41% del monto de sobrejercicio observado entre 2013 y 2017, ó 2.8% del Producto Interno Bruto (PIB). Este rubro incluye las transferencias que hace el Gobierno federal a fideicomisos.

En tercer lugar, observamos un gasto de 355 mil millones de pesos que se destinaron a la partida "Subsidios a entidades federativas y municipios (43801)". El sobrejercicio de ésta representó 24% del monto del gasto adicional observado entre 2013 y 2017. Según la clasificación oficial⁸ esta partida incluye transferencias destinadas a entidades federativas y municipios para apoyarlos⁹, así como para dar cumplimiento a convenios suscritos.

⁵ Al existir un aumento en la Recaudación Federal Participable la ley establece que las Participaciones deberán aumentar según fórmulas descritas en la Ley de Coordinación Fiscal.

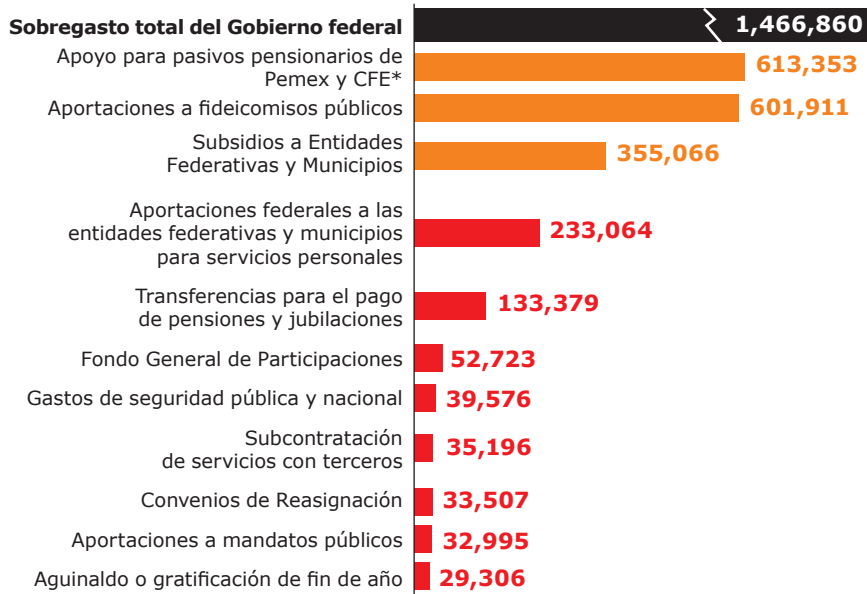
⁶ Partida específica: corresponde al cuarto nivel de desagregación más específico de este Clasificador, que con los tres niveles (capítulo, concepto y partida genérica) se conforma de cinco dígitos, y que describe los bienes o servicios de un mismo género.

⁷ Fideicomiso Público. "...son aquellos que el Gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos..." Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 47.

⁸ Clasificador por el objeto del gasto 2016.

⁹ Apoyarlos en su fortalecimiento financiero y, en caso de desastres naturales o por contingencias económicas.

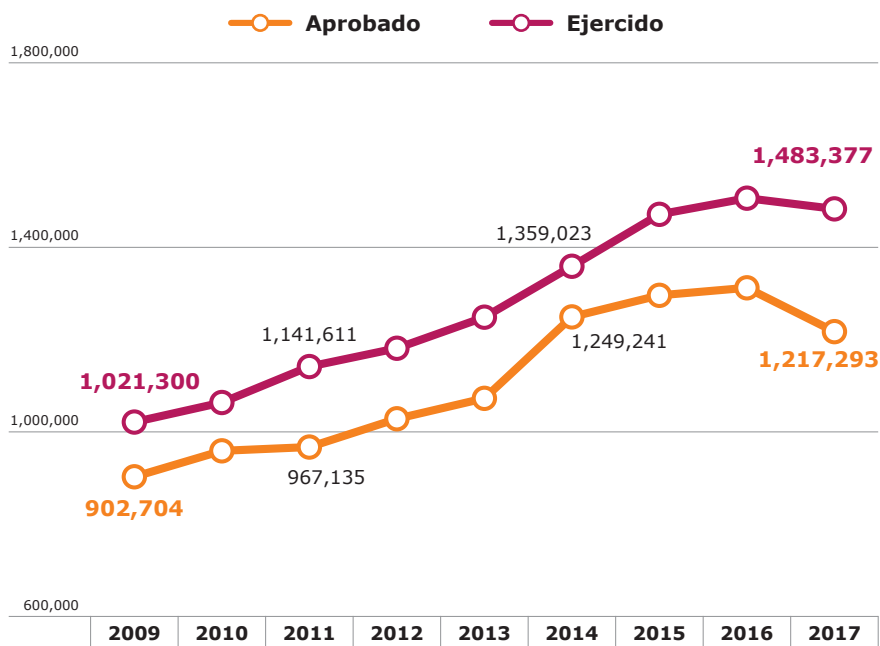
Gráfico 4. Partidas con mayor sobregasto del Gobierno federal – Acumulado 2013 a 2017 (millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las cuentas públicas de cada año correspondiente y base trimestral del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. *Adquisición de otros valores (73903). (Ver anexo)

Gráfico 5. Gasto del Gobierno federal en "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas"

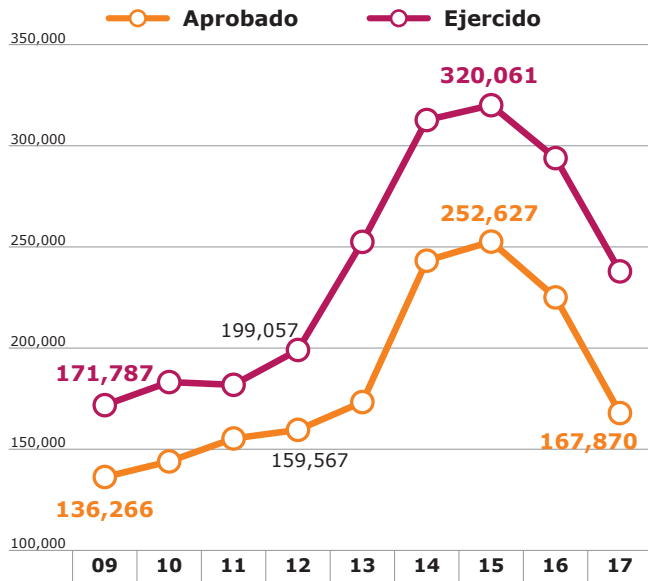
Capítulo 4000 (millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las cuentas públicas de cada año correspondiente y base trimestral del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Se homologaron los conceptos de gasto con la metodología publicada por la SHCP para los años previos a 2012.

Gráfico 6. "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios- 43801" del Gobierno federal

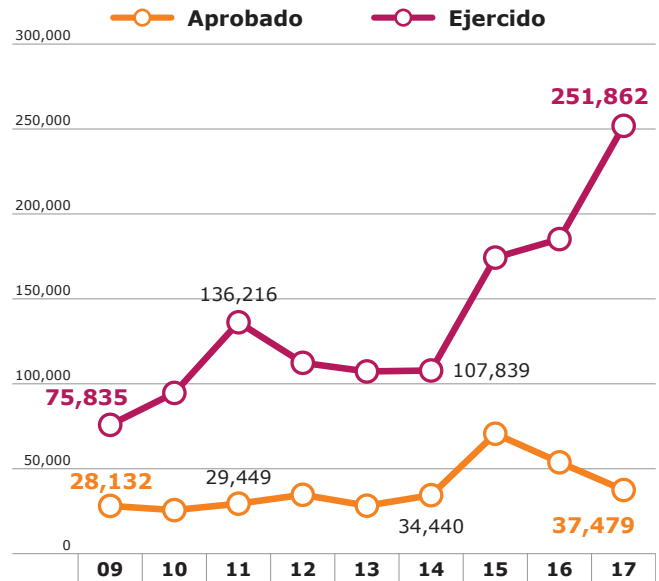
(millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las cuentas públicas de cada año correspondiente y base trimestral del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Se homologaron los conceptos de gasto con la metodología publicada por la SHCP para los años previos a 2012.

Gráfico 7. "Transferencias a Fideicomisos públicos- 46101" del Gobierno federal

(millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las cuentas públicas de cada año correspondiente y base trimestral del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Se homologaron los conceptos de gasto con la metodología publicada por la SHCP para los años previos a 2012.

Al analizar por ejecutor¹⁰ de gasto el detalle de los movimientos al interior del capítulo 4000, se observó que el Ramo 23 -Provisiones Salariales y Económicas- fue el que recibió la mayor parte de los recursos adicionales. Este sumó el 74% del total del sobrejercicio de este capítulo en el periodo de 2013 a 2017.

Más adelante analizamos con mayor profundidad el gasto del Ramo 23 en los "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios", por la relevancia que tiene el gasto en subsidios en un año electoral como lo es 2018. Debe enfatizarse que, además de elegir a un nuevo presidente y a los representantes del Congreso federal, los votantes mexicanos también elegirán en total más de 3000 autoridades¹¹.

¿POR QUÉ ES POSIBLE GASTAR MÁS DE LO QUE SE APROBÓ?

PRÁCTICAS INTERNACIONALES

La OCDE concluyó, en un estudio de prácticas normativas de un conjunto de países que integran dicha organización¹², que las reglas sobre las adecuaciones a las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso

¹⁰ El ejecutor de gasto se refiere a la clasificación administrativa, esto responde a la pregunta quién es el responsable del gasto.

¹¹ Se refieren a elecciones de municipales, estatales y de orden federal.

¹² The Legal Framework for Budget Systems, OECD, 2005

suelen estar reguladas en una ley, ya sea en la propia ley del presupuesto o bien en una especializada para ese fin. No es un asunto que suela regularse exclusivamente en reglamentos internos.

Incluso, según la OCDE, en algunos países las principales reglas de la adecuación presupuestaria que delimitan el terreno se encuentran previstas en la constitución. Tal es el caso de Dinamarca, Finlandia, Corea, España y Suecia. Por su parte, en Francia, Alemania, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos, estos aspectos se encuentran regulados en las leyes que conforman el sistema presupuestario. En el caso de México gran parte está en reglamentos.

Esta misma organización señala que en los países existe una amplia variedad sobre los mecanismos previstos en la normativa. En la literatura se aclara que hay países con políticas que restringen más las facultades que tiene el Poder Ejecutivo para cambiar el presupuesto, tal es el caso de Estados Unidos, Corea y Japón. Mientras otros, le otorgan el poder de hacer más cambios.

Sin embargo, a pesar de la diversidad de disposiciones y mecanismos, existen denominadores comunes, mismos que se señalan en el documento de la OCDE así como en un estudio sobre política presupuestaria comparada que fue publicado por el Fondo Monetario Internacional¹³. En general, el diseño de la regulación parte del principio democrático básico sobre la supremacía que la legislatura debe mantener en los asuntos presupuestarios, por lo que toda flexibilidad está balanceada con mecanismos consistentes con ese supuesto. El legislativo es el poder que lleva los asuntos presupuestarios y está facultado para aprobar el presupuesto.

De acuerdo con las prácticas, la ley debe aclarar quién tiene la autoridad para modificar el presupuesto aprobado por la legislatura, y sobre todo, cuál es el alcance de esa autoridad. Deben definirse los casos en los que el propio ejecutor puede hacer cambios directamente al presupuesto que se le aprobó y cuál es el proceso para enterar de las modificaciones. Desde luego, también se sugiere establecer cuáles son los cambios sensibles que requieren controles o autorizaciones adicionales; cuáles tiene la secretaría de hacienda o similar y cuáles tiene el Congreso. Además se regulan otros ámbitos como la forma en la que estos deben documentarse y notificarse a la legislatura.

En dichas prácticas destacan los siguientes aspectos:

1. Los cambios que puede llegar a efectuar un ejecutor de gasto, por lo general sin autorización de un externo:

- a.** Entre gastos que tienen la misma naturaleza. Por ejemplo, dentro de un mismo capítulo de gasto o tipo de partida del presupuesto de una misma dependencia
- b.** Entre programas que persiguen objetivos similares.
- c.** En algunos casos se limitan por la cantidad que se cambia, y a veces deben notificar a un consejo o figura de supervisión dentro del propio Poder Ejecutivo, como un consejo.

¹³ Fondo Monetario Internacional (2007). Code of good Practices on Fiscal Transparency. Washington, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

2. Los cambios que requieren autorización de las secretarías de hacienda o figuras similares:

- a. Cambios entre programas de una misma secretaría
- b. Cambios a gastos que obedecen a la atención de emergencia, o que no era posible preverlos.
- c. Cambios para hacer frente al pago de una obligación, como puede ser el pago de la deuda.

3. Cambios que por lo general están prohibidos para efectuarse sin autorización de un contrapeso o incluso de la legislatura

- a. Entre secretarías o Ramos presupuestarios
- b. Entre gastos de distinta naturaleza. Es especialmente delicado reducir lo que se destina a inversión física o aumentar gastos de operación o superfluos, así como los recursos que incrementan las partidas relacionadas con sueldos y salarios, aunque sea en el presupuesto de la misma dependencia.
- c. En general los cambios que impliquen aumentos al gasto. Es especialmente delicado aumentar el déficit o la deuda sin autorización de la legislatura.
- d. Cambios en las fuentes de financiamiento del déficit.

En la literatura también se describen mecanismos que permiten flexibilidad presupuestaria al mismo tiempo que controlan riesgos de "mal" gasto para garantizar la capacidad de actuación en situaciones no previstas, pero sin arriesgar en exceso la calidad del gasto público o promover corrupción. El más común de estos es la reserva de contingencias, un fondo de recursos con un techo máximo de gasto aprobado, sin estar asignados a ningún ejecutor o proyecto en particular.

El Ejecutivo por lo general puede utilizar la reserva de contingencias para efectuar erogaciones no previstas; pueden ser emergencias como financiar la atención de desastres naturales, nuevas iniciativas, cambios contractuales o pagos de obligaciones que incrementaron durante el ejercicio. En general son gastos apremiantes que no pudieron ser previstos ni pueden esperar al siguiente año.

La ventaja de utilizar la reserva es que los gastos adicionales se registran en un fondo único, lo cual facilita el monitoreo y la vigilancia, para evitar que se ejerza en trivialidades. Concentrar en un sólo fondo dichos movimientos da orden y hace posible la rendición de cuentas. Además, no desincentiva la planeación, al permitir sólo cierto tipo de gastos.

Otro mecanismo a considerar es el "crédito sobre la asignación de presupuesto" que se utiliza en Suecia y consiste en otorgar un avance a

cuenta de la asignación del próximo año, sujeto a un máximo de 10%. De esta manera se garantiza la capacidad de actuación del ejecutor pero se mantiene un incremento más sostenible del gasto y no se desincentiva la planeación efectiva del mismo.

De los estudios de la OCDE y del FMI se desprende que suele establecerse en la ley el protocolo a observar y frecuencia de las notificaciones o registros que deben hacerse llegar al Congreso conforme se van solicitando, o en su caso efectuando. Se documentan y justifican en la presentación de un presupuesto suplementario, adicional al originalmente aprobado. También es frecuente que emitan decretos o leyes de rectificación sobre la ley anual del presupuesto aprobado.

En algunos casos, el Congreso tiene acceso a la información del presupuesto en tiempo real (EEUU), en otros estas notificaciones son semanales (Perú). No hay un límite preestablecido para el tamaño del presupuesto suplementario, ni un tope al número de veces que puede someterse al Congreso, aunque suele ser de máximo 10% del presupuesto total.

EL CASO DE MÉXICO

Al analizar el caso de México, identificamos varias deficiencias en la regulación en comparación con las prácticas internacionales. Estas indican que el proceso presupuestario actual permite más discrecionalidad a los ejecutores de gasto, especialmente a la SHCP.

En contraste con lo que ocurre en otros países, en México no existe un balance sano entre flexibilidad presupuestaria y mecanismos de control de riesgos. Las disposiciones sobre cuándo y quién puede realizar ajustes presupuestarios no están previstas en la Constitución o en leyes; salvo la asignación de los ingresos excedentes, las normas para hacer adecuaciones al presupuesto están en reglamentos que define la SHCP. Este diseño institucional está ignorando la supremacía que tiene el Congreso en esta materia, pues nuestra regulación federal no prevé que el Legislativo sea un contrapeso durante la ejecución, es decir, que defina los límites o mecanismos de adecuación desde una ley, o incluso que deba autorizar algún cambio al presupuesto durante su ejecución. La discrecionalidad eleva los riesgos de mal gasto.

Este diseño es cuestionable no sólo desde el punto de vista de la política comparada sino también respecto a lo que establece la Constitución Mexicana en su artículo 73: que el Congreso es el único facultado para aprobar el presupuesto. En contraste, el artículo 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) faculta al Ejecutivo para hacer modificaciones directamente, sin regular las circunstancias específicas para ello, y estableciendo únicamente que esto deberá ser, siempre y cuando "ayude a un mejor cumplimiento de los objetivos".

A través de su Reglamento (RLFPRH), la LFPRH también faculta al Ejecutivo para regular los procesos de adecuación de las asignaciones presupuestarias, y menciona, pero no define, dos tipos de procesos: los

En contraste con lo que ocurre en otros países, en México no existe un balance sano entre flexibilidad presupuestaria y mecanismos de control de riesgos.

Hoy México no cuenta con la arquitectura institucional para que las asignaciones de gasto en el ejercicio se orienten a los objetivos de política pública.

externos y los internos. La ley dice que se establecerán en el reglamento los cambios que se considerarán adecuaciones “externas”, por lo que las dependencias y entidades deberán solicitar autorización a la SHCP para hacerlas. También le compromete a definir en qué casos se considerarán internas, de tal manera que ellas mismas las resolverán por medio de la autorización de su propio oficial mayor. Esto, por supuesto, le otorga a la SHCP la discrecionalidad para definir los “casos” específicos en los que será aplicable este escenario. Puesto que el RLFPRH, la normativa en la que se definen los casos específicos que requieren autorización externa e interna, es una normativa de carácter interno, es elaborada y modificada exclusivamente por la SHCP.

En la práctica, nuestra ley sólo establece que cuando dichas modificaciones rebasen 5%, la SHCP deberá incluir en los informes trimestrales de la ejecución del presupuesto la lista de ramos que se ubicaron en dicha situación.¹⁴ Cabe señalar que la ley no establece que deba presentarse alguna justificación sobre estos cambios. Aunque el Congreso, a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, puede emitir una opinión sobre las adecuaciones presupuestarias cuando éstas superen el 5% mencionado, el papel de éste se limita a ello¹⁵. En realidad no hay un contrapeso efectivo para vigilar y autorizar el buen manejo de las adecuaciones presupuestarias.

De esta manera, se afecta y debilita el perfil del Congreso en los asuntos presupuestarios pues el propio marco normativo omite otorgarle facultades para: **1)** monitorear el cumplimiento del presupuesto aprobado y darle seguimiento a las adecuaciones; **2)** limitar el aumento o disminución de ciertos tipos de gasto; **3)** autorizar cambios a rubros sensibles durante el ejercicio; y **4)** analizar adecuadamente el presupuesto que aprueba. En la práctica, el Congreso tiene pocos incentivos políticos para realizar un análisis técnico del presupuesto, y por ende para generar esa capacidad, con lo que termina aprobando un gasto que no es realista y una deuda que no sabe en qué se va a gastar, entre otros temas.

Con respecto al crecimiento de la nómina en el ejercicio, la LFPRH establece en el Art. 33 que una vez aprobada la asignación global de servicios personales¹⁶ ésta no podrá incrementarse. Pero en la práctica no han servido para contenerla. El Ejecutivo presenta un presupuesto sobreestimado para este concepto, el cual es aprobado por el Congreso sin cuestionar el monto, permitiendo al Gobierno federal reasignar esos recursos, por ejemplo para contratar personal por honorarios.

En suma, hoy México no cuenta con la arquitectura institucional para que las asignaciones de gasto en el ejercicio se orienten a los objetivos de política pública. Todo esto repercute negativamente en la calidad del gasto. Se observa que algunos conceptos y rubros de gasto que podrían clasificarse como “no prioritarios” han aumentado consistentemente, y recurrentemente gastan más de lo que el Congreso les aprobó. Un ejemplo de esto: en el periodo 2013-2017 el gasto en servicios de traslado y viáticos¹⁷ presentó un sobrejercicio de 57% (por un monto de 22.7 mil millones de pesos),

¹⁴ Artículo 58 de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

¹⁵ LFPRH art. 58

¹⁶ El gasto en servicios personales incluye: sueldos, salarios, honorarios, prestaciones sociales y pago de estímulos a servidores públicos.

¹⁷ Concepto 3700 “Servicios de traslado y viáticos”

mientras que en el gasto en comunicación social¹⁸ el sobrejercicio fue de 160% (equivalente a 21 mil millones de pesos en el periodo).

Una situación similar se observó en las partidas presupuestarias “aguinaldo o gratificación de fin de año¹⁹” y “subcontratación de servicios con terceros del Gobierno federal”, cuyo sobrejercicio en el periodo 2013-2017 fue de 26% y 109%, respectivamente. El sobrejercicio total de estas dos partidas fue de 64.5 mil millones de pesos en el mismo periodo.

Otra deficiencia de la LFPRH es que esta se enfoca más en regular la responsabilidad hacendaria de las dependencias y entidades, a pesar de que estas no son las únicas mediante las cuales se gasta el presupuesto. El presupuesto también se gasta a través de otros cajones de gasto llamados Ramos generales. En esta categoría se encuentran, entre otros, el Ramo 28 “Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”; “Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios; Ramo 24 “Deuda Pública”; Ramo 19 “Aportaciones a Seguridad Social”; y Ramo 23 “Previsiones Salariales y Económicas”.

El Gobierno federal, por medio de la SHCP, ejerció 71% del presupuesto total en 2017 a través de los Ramos Generales.²⁰ A pesar de que los usa para cumplir con “obligaciones de pago”, estos cajones de gasto no pueden definirse como dependencia o entidad. No representan a una institución con estructura orgánica, ni tienen un secretario u oficial mayor propio. Por lo anterior, es fundamental que el presupuesto de los Ramos Generales al menos esté regulado por mandato legal. Por ejemplo, las asignaciones que deben recibir los gobiernos locales por concepto de Participaciones y Aportaciones vía Ramo General 28 y Ramo General 33 se encuentran reguladas en la Ley de Coordinación Fiscal.

La única entidad que puede revisar si la ejecución de su presupuesto es acorde a lo que establece la ley que los regula es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), pero esto pasa cuando ya han sido ejercidos los recursos y generalmente a partir de una muestra limitada. Por tanto, al no contar con una estructura u órgano interno de control que vigile directamente y de manera cotidiana estos aspectos, el manejo del presupuesto de estos Ramos puede considerarse más vulnerable.

El problema respecto a estos Ramos radica en el conflicto de interés que se suscita al ser la SHCP la institución que a la vez propone y autoriza las modificaciones o adecuaciones a los presupuestos de los Ramos Generales: es juez y parte en esas decisiones.

La situación es especialmente vulnerable en el caso del Ramo General 23 pues es el único de estos que no se encuentra regulado por una ley. Esta deficiencia debilita la línea de autoridad bajo la cual se ejerce el dinero; al no tener un objetivo definido en una ley, el Ejecutivo goza de una importante discrecionalidad para crear y operar programas a través de este Ramo, quedando a criterio de la SHCP: el objetivo y criterios de asignación de los programas, así como las reglas de las adecuaciones al presupuesto aprobado.

La situación es especialmente vulnerable en el caso del Ramo General 23 pues es el único de estos que no se encuentra regulado por una ley.

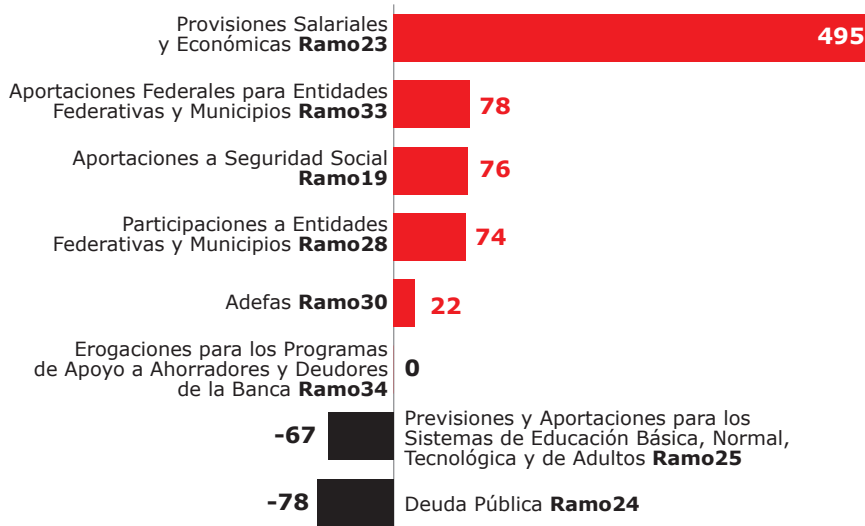
¹⁸ Concepto de gasto 3600-“ Servicios de comunicación social y publicidad”

¹⁹ Partida específica 13202- Aguinaldo o gratificación de fin de año-

²⁰ Ver anexo para más detalle.

Gráfico 8. Sobregasto del Gobierno federal en Ramos Generales – Acumulado 2013 a 2017

(miles de millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública de la SHCP de los años respectivos y base del cuarto trimestre de 2017 del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras redondeadas.

El diseño institucional que tiene actualmente la SHCP no parece ser el apropiado para administrar adecuadamente las amplias facultades de las que goza. A partir del análisis de las prácticas de presupuesto de una muestra de 34 países miembros y no miembros de la OCDE, se identificó que 68% tienen funcionarios de carrera a cargo del presupuesto, en este rubro se podrían incluir a los mandos superiores de la SHCP y Oficialías Mayores. Es decir, en las naciones en las que estas figuras no se reemplazan con los cambios de administración, las personas a cargo están menos predispuestas al conflicto de interés entre la agenda política del jefe -el presidente- y los objetivos institucionales de preservar la calidad del gasto y la prudencia fiscal. En contraste, en México el presidente cuenta con facultades plenas para nombrar al Secretario de Hacienda, así como para removerlo a él y empleados superiores de esa dependencia.

Lo anterior evidencia la necesidad de que la ejecución del presupuesto esté monitoreada por los perfiles adecuados para controlar mejor los riesgos de mal gasto. Esto implica ampliar la capacidad para lograr el cumplimiento de los objetivos institucionales de la administración pública federal con un adecuado balance de pesos y contrapesos en dicha fase del ciclo presupuestario con el fin de evitar que se erosione la calidad del gasto público, contener el ímpetu de crecimiento en el gasto de operación y los gastos superfluos, así como proteger las asignaciones hacia la inversión.

GOBERNANZA DE LA SHCP

Al frente de la SHCP se encuentra un secretario, quien para cumplir a cabalidad con los asuntos que le competen se auxilia de subsecretarios, titulares de unidad, oficial mayor, entre otros. De acuerdo con la Constitución Política de México (art. 74, 76 y 89), el Presidente de la República es quien nombra y remueve tanto al Titular como a los empleados superiores de la SHCP. Para designarlo requiere la ratificación tanto del Senado como de la Cámara de Diputados (Art. 74, 76 y 89). La Constitución establece que para ser Secretario de Estado sólo se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos (Art. 91).

Las atribuciones de la SHCP son diversas, y en algunas existe mayor potencial de conflicto de interés: 1) manejar la deuda pública de la Federación; 2) proyectar y calcular los ingresos considerando las necesidades del gasto público federal; 3) la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; 4) ejercer el control presupuestario de los servicios personales y establecer normas en materia de control del gasto en este rubro.

La gobernanza actual de la SHCP no cumple con criterios básicos que le permitan llevar a cabo sus funciones privilegiando la sostenibilidad de las finanzas públicas por encima de las decisiones políticas. Un ejemplo de esto es que los empleados superiores como secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y titulares de unidad no forman parte del servicio profesional de carrera de la administración pública federal (Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF, art. 8). El hecho de no ser funcionarios civiles de carrera implica que los funcionarios de SHCP no tienen garantizada estabilidad y permanencia en el puesto en distintas administraciones. Dependen en su encargo del Presidente de la República. Lo anterior implica que en la balanza entre realizar sus funciones hacendarias como "la utilización razonable del crédito

público" y cumplir con las órdenes del titular del Ejecutivo, puede pesar más la segunda. Es decir, los incentivos institucionales pueden alinearse para favorecer la agenda política en lugar de proteger el adecuado cumplimiento de las facultades de la SHCP, y con ello impulsar mejores políticas en materia de ingresos, gasto y deuda.

En las últimas cinco administraciones federales* (entre 1988-2017), nueve personas han ocupado el cargo de subsecretarios de egresos o similar, siendo la administración con más cambios la de Felipe Calderón con cuatro subsecretarios diferentes durante el sexenio (2007-2012).

En las administraciones de Ernesto Zedillo (1992-2000) y de Vicente Fox (2001-2006) solo hubo un subsecretario, sin embargo ninguno de ellos pasó al siguiente sexenio. Es decir, aún en los periodos en que hay estabilidad, los encargados de los egresos cambian por razones políticas sin tomar en cuenta la experiencia que se pierde con estos cambios o la importancia de blindar las decisiones de gasto de factores políticos. En la administración de Enrique Peña Nieto (2013-2018) solo ha habido un subsecretario de egresos.

Este problema se ha agravado en los últimos años con el aumento de la democracia política y la mayor competencia electoral, factores ausentes cuando se estableció el diseño institucional de SHCP en los años noventa. Las reglas del juego como están dadas hoy no blindan las decisiones de los funcionarios hacendarios y los Oficiales Mayores en favor de la sostenibilidad fiscal. Las presiones políticas pueden llevar a los funcionarios a aumentar la deuda más allá de su nivel óptimo para cumplir la agenda política del presidente o a aumentar el gasto público en partidas superfluas o no prioritarias. Es fundamental mejorar el entramado institucional y modificar los incentivos de los funcionarios para que el conflicto entre política y sostenibilidad fiscal pueda prevenirse y controlarse.

*Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Reforma. Antes de 1992 el nombre del cargo de subsecretario de egresos era "Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

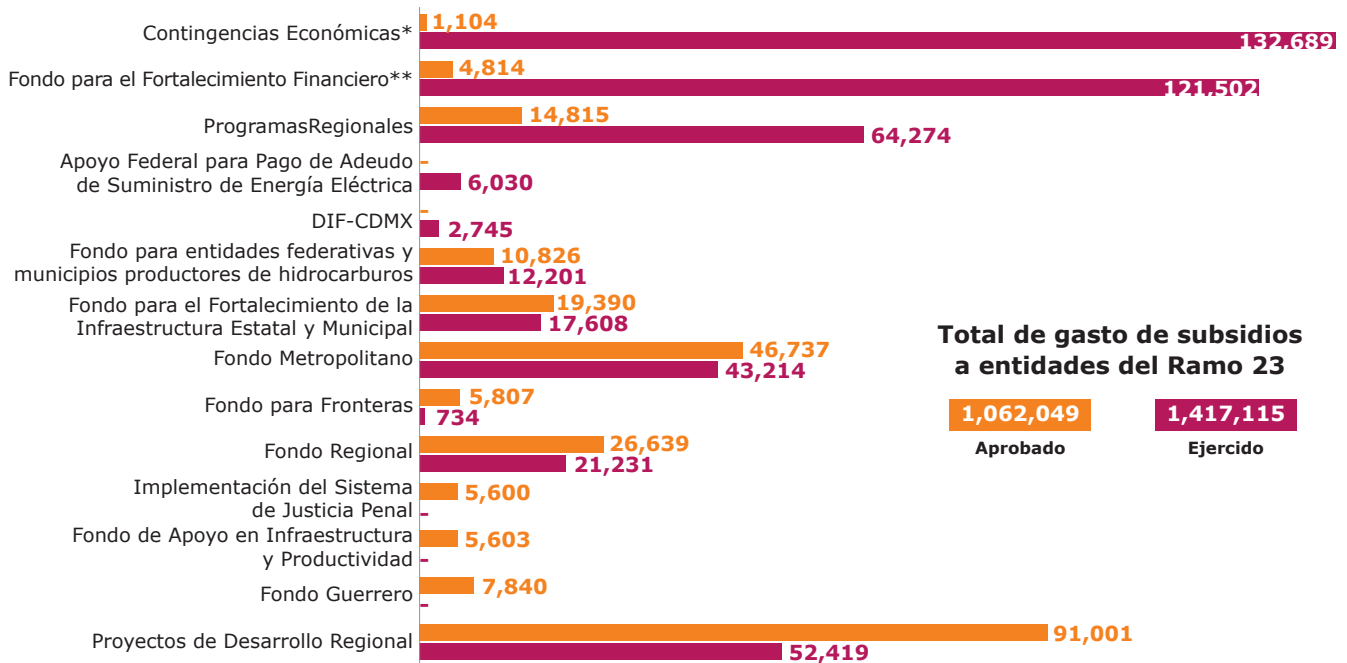
¿POR QUÉ DEBE PREOCUPARNOS ESTE ESQUEMA DE GASTO?

Más del 80% del sobrejercicio de la partida subsidios a entidades federativas y municipios entre 2013 y 2017 se erogó a través de tres programas de subsidios²¹ del Ramo 23 que son transferencias directas a gobiernos locales: Fondo para el Fortalecimiento Financiero (Fortafin), Programas Regionales, y Contingencias Económicas. Se trata de una bolsa millonaria de recursos cuya asignación queda a criterio exclusivo de la SHCP; sin reglas de operación, sin diseño ni normatividad, esta secretaría decide a quién otorgarle recursos, por qué, cuánto y cuándo. La entrega de recursos se efectúa por medio de convenios que la misma secretaría define, los cuáles en su mayoría no se publican.

Cabe destacar que los programas discretionales del Ramo 23 no se han mantenido operando al mismo tiempo. "Programas Regionales", que ha operado desde 2009 hasta la fecha, es el único programa discrecional de los tres identificados que operó en la administración anterior. En la actual administración han operado otros dos programas: "Contingencias Económicas", que fue creado en 2014, continuó existiendo en 2015, para extinguirse en 2016. En su lugar surgió el Fortafin, que operó en 2017 y se espera que opere durante 2018 con una lógica similar.

²¹ Programas tipo U "Otros subsidios"

Gráfico 9. Programas de subsidios del Ramo 23 con mayores adecuaciones presupuestarias – Acumulado 2013 a 2017 (en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las cuentas públicas de cada año correspondiente y base trimestral del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. *Programa antes R117 **Programa antes U130. El gasto de subsidios a entidades se refiere a la partida 43801. (Ver anexo)

En términos generales, los programas de subsidios discrecionales constituyen una mala práctica. A fin de promover la persecución de un fin legítimo para el interés público, la entrega de subsidios debe obedecer a una intervención diseñada en leyes y reglas de operación, con mecanismos adecuados para resolver un problema o necesidad correctamente identificados. Idealmente, el objetivo del subsidio debe estar alineado con objetivos de política pública -como los inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo-. De otra forma, estos programas son proclives a un uso político, contexto en el que se convierten en un poderoso instrumento para premiar y castigar gobiernos.

La propia SHCP ha sido promotora del Sistema de Evaluación del Desempeño de los programas de subsidios. Como primer paso, ha obligado a que las dependencias federales otorguen sus subsidios a través de programas diseñados en reglas de operación sujetos a diversas evaluaciones, a fin de que su diseño sea adecuado y que sea posible verificar la consistencia de su operación y medir sus resultados.

El problema de la discrecionalidad de los programas de subsidios del Ramo 23 en comento no radica sólo en la gran cantidad de recursos federales transferidos sin reglas de operación, sino en la falta de transparencia sobre su destino al aprobarse su presupuesto. El monto que aprueba el Congreso para que el Gobierno federal gaste a través de estos programas del Ramo 23 no está asociado con un destino geográfico, a pesar de ser una obligación hacer explícita esa información²². Esto confirma una falta de transparencia en los documentos de dicho presupuesto.

En cambio, la información sobre el destino geográfico de este tipo de gasto se puede consultar únicamente cuando ya fue ejercido el recurso, distanciándose de las prácticas en la materia. Ésta se encuentra disponible en los informes de la ejecución del presupuesto que el Gobierno federal entrega al Congreso de manera trimestral y en la Cuenta Pública Federal.

Adicionalmente, estos programas tuvieron observaciones serias respecto al manejo de sus recursos: de acuerdo con las revisiones de la ASF a las Cuentas Públicas 2013

²² La LFPRH establece en el artículo 28 que el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones: administrativa, funcional y programática, económica, geográfica y de género. Asimismo, la LGCG establece en el artículo 61 que la federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con información, entre otros, sobre la aplicación de los recursos conforme a las clasificaciones administrativa, funcional, programática, económica, y en su caso geográfica y sus interrelaciones que faciliten el análisis para valorar la eficiencia y la eficacia en el uso y destino de los recursos y sus resultados.

CUADRO INFORMATIVO

Los programas de subsidios según la LFPRH deben tener por lo menos un documento normativo que dé cuenta de su diseño. Este diseño debe cumplir con lo siguiente:

1. Procurar que el diseño sea apropiado, debe ser el **medio más eficaz y eficiente** para alcanzar los **objetivos** y **metas** que se pretenden
2. Quién y por qué puede recibir un subsidio

3. Cuál es el monto máximo del subsidio que puede recibir
4. Promover un acceso equitativo entre los posibles beneficiarios
5. Canalizar recursos exclusivamente a quienes cumplan con los criterios de asignación
6. Incorporar mecanismos de monitoreo y supervisión a la entrega de los recursos

7. Buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia
8. Evitar entregar recursos para fines similares a los de otros programas; duplicidad en el ejercicio de los recursos
9. Prever la temporalidad en su otorgamiento
10. Evaluar los resultados obtenidos

a 2016²³, estos subsidios acumularon una cantidad considerable de irregularidades. El monto del que no se comprobó el uso de los recursos alcanzó 5 mil 943 millones. El probable daño al erario ascendió a 7 mil 931 millones de pesos.

Uno de los casos más graves se observó en Veracruz; en 2015 la ASF señaló un presunto daño al erario de más de 3 mil millones pesos vinculado al programa Contingencias Económicas, principalmente por el retiro injustificado de recursos de la cuenta específica del programa.

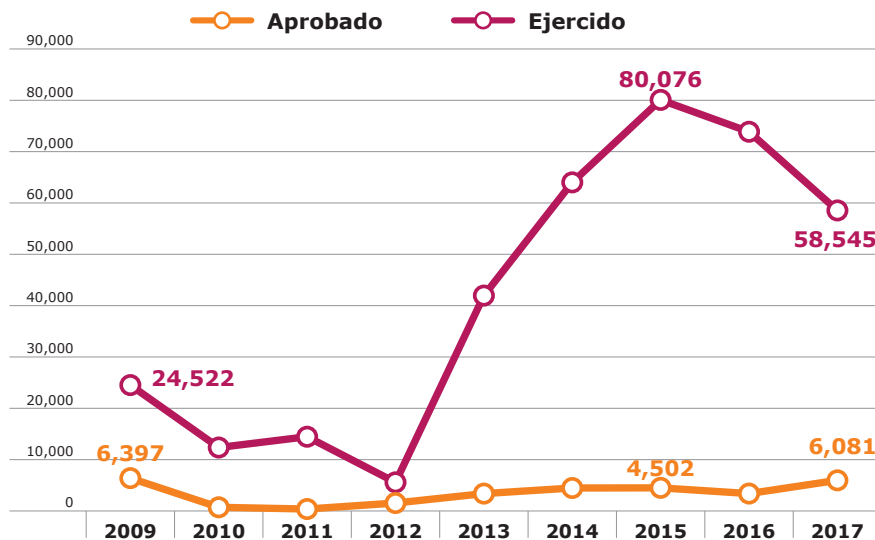
Los montos ejercidos en los tres programas mencionados han sido mayores en la actual administración que en la anterior. Entre 2009 y 2012 el total ejercido fue de 56 mil 922 millones de pesos, mientras que entre 2013 y 2017 fue de 318 mil 465 millones de pesos. Visto por año, el gasto promedio de la administración anterior fue 14 mil 230 millones de pesos, mientras que en la actual este alcanzó 63 mil 693 millones de pesos. Como se puede notar, el uso de los programas de subsidios sin reglas de operación radicados a través del Ramo 23 se ha vuelto una práctica establecida y sus montos de gasto aumentaron radicalmente, a pesar de que en los últimos dos ejercicios fiscales disminuyeron por los recortes al gasto general.

Los sobrejercicios de gasto que presentan estos programas de manera regular son de tamaño considerable, e incluso, en el periodo 2013-2017, fueron una constante. Específicamente en 2017, la Cámara de Diputados aprobó que el Gobierno federal gastara 6 mil 487 millones de pesos en estos programas, pero en la práctica el gasto fue de 58 mil 545 millones de pesos. Es decir, el Gobierno federal gastó nueve veces más que lo aprobado por el Congreso.

Un ejemplo extremo del sobrejercicio que se puede observar en estos programas es el caso del programa "Contingencias Económicas". Durante su breve existencia, tuvo

²³ Se revisaron los informes de auditoría de 2016 hasta su segunda entrega.

Gráfico 10. Gasto de 3 programas sin reglas de operación del Ramo 23 (en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Se consideraron tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

Gráfico 11. Gasto ejercido en los tres programas sin reglas de operación del Ramo 23

(en millones de pesos de 2017)

	2009	2010	2011	2012	Subtotal (09-12)	Promedio (09-12)	2013	2014	2015	2016	2017	Subtotal (13-17)	Promedio (13-17)
Programas regionales	24,522	12,361	14,463	5,576	56,922	14,230	41,958	7,756	3,643	7,854	3,063	64,274	12,855
Contingencias Económicas	-	-	-	-	0	-		56,256	76,433			132,689	66,345
Fortafin	-	-	-	-	0	-				66,019	55,482	121,502	60,751
Subtotal	24,522	12,361	14,463	5,576	56,922	14,230	41,958	64,012	80,076	73,873	58,545	318,465	63,693

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y Transparencia Presupuestaria. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.

un presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados de 2 mil 201 millones de pesos en el periodo 2014-2015, pero en el mismo periodo gastó 132 mil 689 millones de pesos. Es decir, gastó alrededor de 60 veces su presupuesto aprobado originalmente.

Los virajes excéntricos en presupuestos pueden reflejar, ya sea una falta de planeación en las obras, iniciativas o programas que financian, o bien, opacidad en sus planes de gasto, es decir, en el presupuesto aprobado. El resultado es que las asignaciones se llevan a cabo dentro de una arquitectura discrecional, en la cual no hay objetivos institucionalizados más allá de la oficina de la SHCP, lo que evita que sean evaluados en el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño. En la práctica todo esto promueve una mala calidad del gasto público.

La mala composición de gasto se ha visto reflejada en el aumento de la deuda pública, pero con un nivel históricamente bajo de inversión pública. La deuda aumentó 10 puntos porcentuales del PIB en la administración actual (2013-2017). Ésta pasó de representar 36.4% del PIB en 2012 a 46.8%²⁴ del PIB en 2017.

No solamente se ha incrementado la deuda, sino también el costo de tenerla: el costo financiero²⁵ aumentó 45% real en la presente administración, llegando a 533 mil millones de pesos.

Uno de los principales problemas de tener un costo financiero tan elevado es que este ha desplazado gasto destinado a otros rubros importantes como salud, educación e inversión. En la administración de Enrique Peña Nieto los primeros dos se estancaron, el gasto en salud²⁶, creció apenas en promedio 0.4% real anual de 2013 a 2017. Por su parte, el gasto en educación²⁷ también se estancó creciendo 0.3% real anual en el mismo periodo. Finalmente, el gasto en inversión física²⁸ cayó en promedio 2.2% en el periodo. El problema se fue agravando: sólo en 2017, el gasto de inversión física del Gobierno federal cayó 16% en términos reales.

COMPORTAMIENTO GENERAL DE LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES DE RAMO 23

Al analizar la entrega de transferencias discrecionales del Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" a los gobiernos estatales²⁹ durante las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa como en la de Enrique Peña Nieto destacan dos escenarios.

²⁴ Cifras preliminares de 2017 calculadas en febrero de 2018.

²⁵ Costo financiero del sector público presupuestario.

²⁶ Gasto funcional en Salud del Gobierno federal.

²⁷ Gasto de la Secretaría de Educación, se consideró también el gasto de la Secretaría de Cultura creada en 2017 para no sobreestimar su gasto previo.

²⁸ Se refiere al gasto del Gobierno federal en inversión pública.

²⁹ Debe aclararse que en el primer caso, se observaron la entrega de recursos que aconteció en los años de 2009 a 2012, dado que estos programas no existieron durante toda la administración anterior. El estreno de estos programas coincidió con el del primer panista que estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito. En el segundo caso se observaron los años 2013 a 2017, los primeros cinco años de la presente administración.

El primer escenario corresponde con años regulares, sin elección federal en puerta. En estos, se observaron comportamientos distintos en las dos administraciones: la administración anterior privilegió con mayores transferencias a los estados con gobernantes emanados del mismo partido, por encima de los estados gobernados por la oposición.

En cambio, la administración actual ha mostrado una diversidad de comportamientos, e incluso, el monto de transferencias fue mayor para los gobernadores de oposición. Lo anterior también puede obedecer a un comportamiento racional: los recursos discrecionales pueden tener utilidad para ganar simpatizantes, algo que debe considerarse cuando se busca aprobar reformas transformadoras. En esos casos puede ser valioso ganar aliados al apoyar gobiernos políticamente relacionados con los opositores.

Gráfico 12. Transferencias estatales promedio según el estado de color partidista

(millones de pesos de 2017)

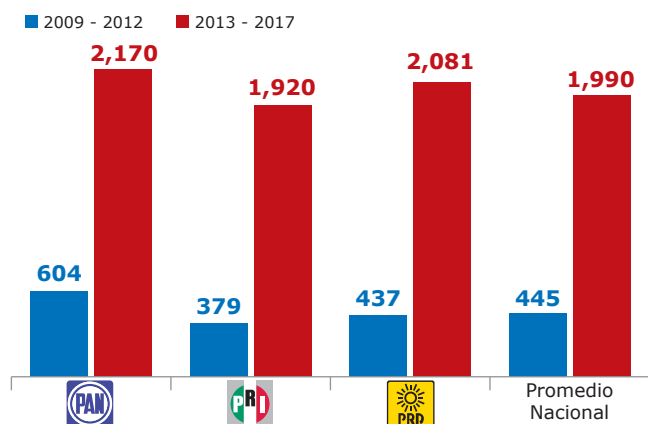
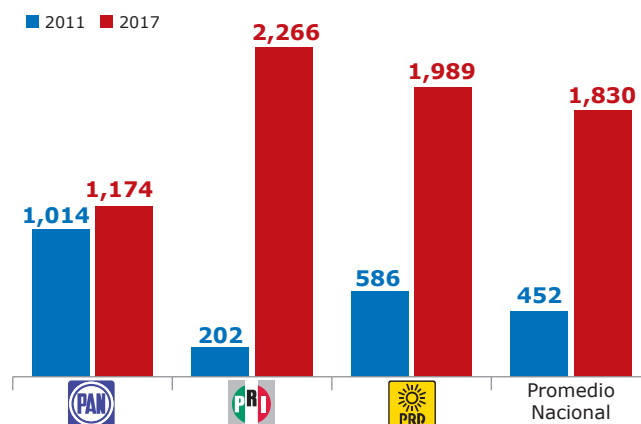


Gráfico 13. Transferencias estatales promedio según el estado de color partidista

(millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y Transparencia Presupuestaria. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

El segundo escenario corresponde al año previo a la elección presidencial (2011 y 2017), en donde ambas administraciones muestran el mismo comportamiento: el monto promedio de transferencia se incrementa a los gobiernos estatales del mismo partido con respecto al monto promedio observado en otros años. Y el monto promedio de transferencia a los gobiernos estatales de los partidos de oposición disminuye. En el caso del Gobierno federal panista, esto ocurrió más en las transferencias a los gobiernos estatales emanados del PRI, lo cual coincide con una etapa en la que encuestas ya registraban mayores probabilidades de triunfo para el candidato de ese partido.³⁰

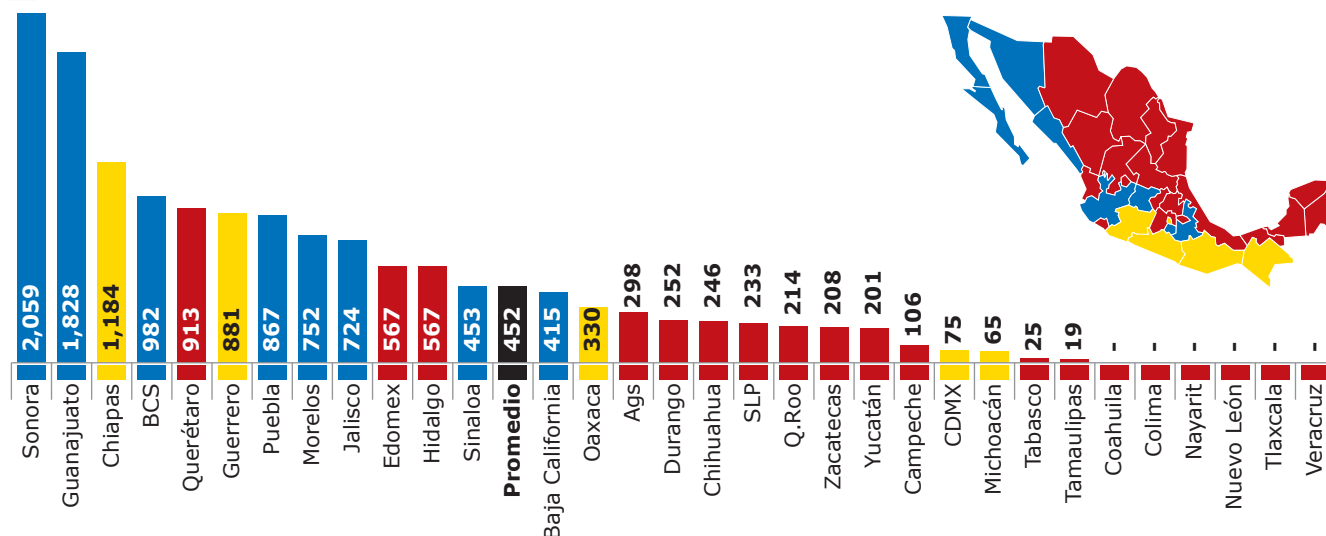
En el caso del Gobierno federal priista, se observó que el recorte al gasto de 2017 en estos programas afectó principalmente a los gobiernos estatales cuyos gobernadores emanaron del PAN.

El análisis por estado es consistente con los promedios observados en el análisis general. Como se puede ver en la siguiente gráfica (Gráfico 14) en el año 2011, cuando el PAN estaba en la presidencia, los subsidios más altos se transfirieron a los estados azules. Aquellas entidades federativas que no recibieron recursos eran de distinto partido.

³⁰ Fuente: Buendía y Laredo. Disponible en http://www.buendiyalaredo.com/publicaciones/155/PANORAMA_ELECTORAL_WEB.pdf y http://www.buendiyalaredo.com/publicaciones/129/PREFERENCIA_ALIANZAS.pdf

Gráfico 14. Transferencias de subsidios a entidades federativas en 2011

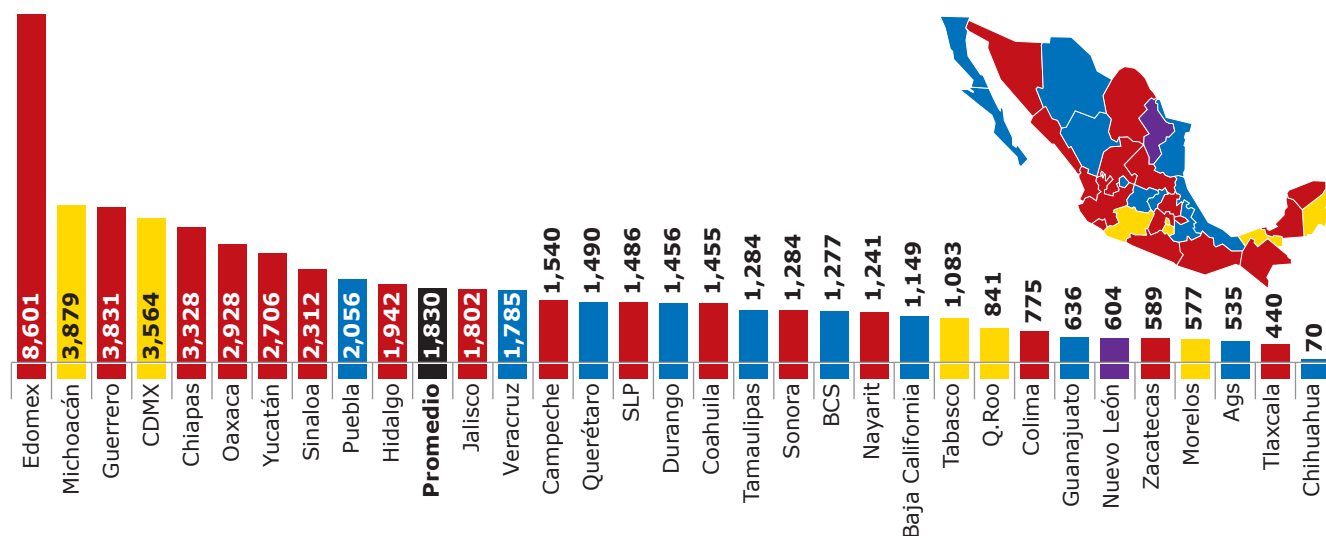
(en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública, INE y Transparencia Presupuestaria. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

Gráfico 15. Transferencias de subsidios a entidades federativas en 2017

(en millones de pesos de 2017)

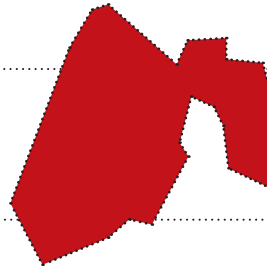


Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública, INE y Transparencia Presupuestaria. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

Una situación similar ocurrió en 2017 (Gráfico 15), cuando los mayores montos de subsidios se transfirieron a los estados priistas, mientras el PRI estaba en la presidencia. Ambos años, 2011 y 2017, son años previos a una elección presidencial.

En la siguiente sección planteamos ocho casos estatales en los que se analiza con mayor detalle el comportamiento de las transferencias del Gobierno federal a través de los programas discrecionales del Ramo General 23 entre 2009 y 2017.

ESTADO DE MÉXICO

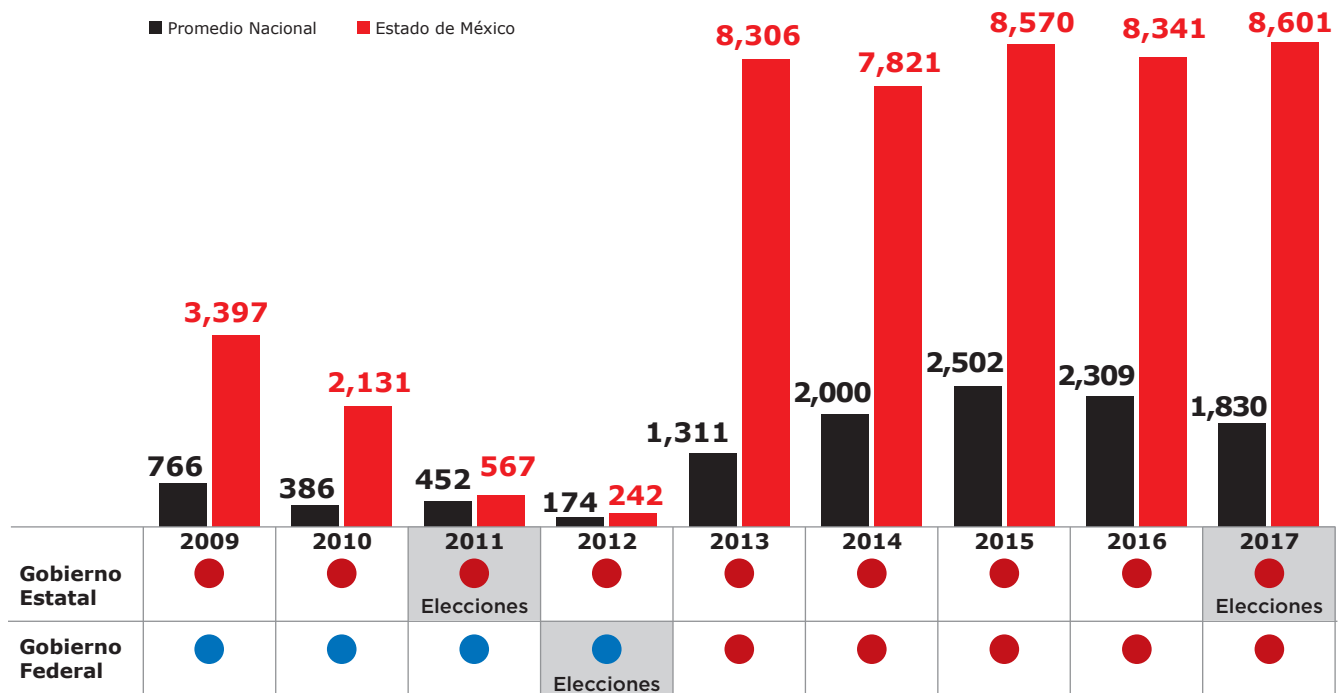


Cuando el Gobierno federal era panista y esta entidad estaba a cargo de un gobernador del PRI en 2011, el estado recibió una transferencia significativamente menor, precisamente en un año en el que también se eligió un nuevo gobernador. En el año de la siguiente elección estatal, la situación fue opuesta, el Edomex recibió la máxima transferencia del periodo analizado. Pero, en esta ocasión el Gobierno federal y estatal emanaron del PRI; incluso, el recorte general que tuvo el gasto de estos programas en 2017 no le afectó a esta entidad federativa, recibió 4.7 veces más recursos que el promedio nacional o una séptima parte del total asignado ese año.

Además, en el periodo de la nueva administración federal priista (2013-2017) los recursos transferidos al Estado de México fueron considerablemente mayores al promedio nacional.

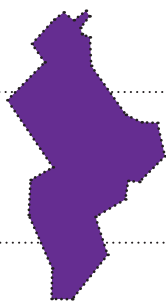
Gráfico 16. Transferencias al Edomex y promedio nacional

(en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

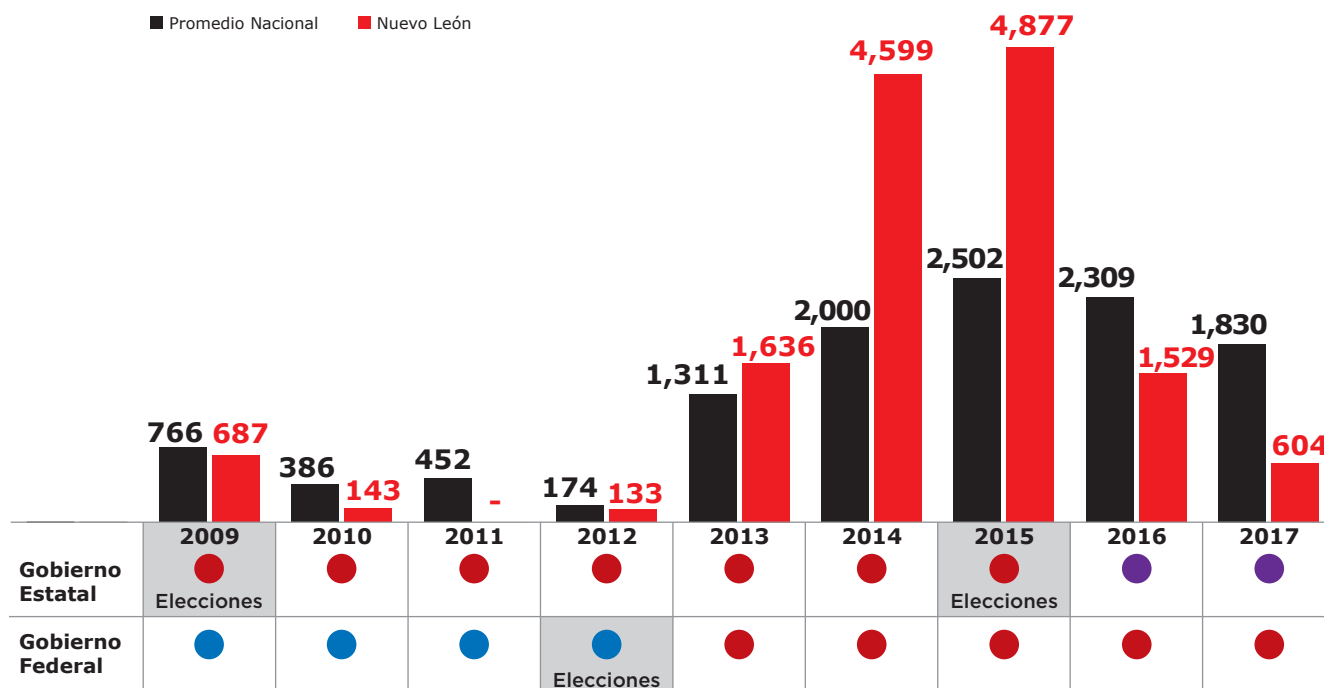
NUEVO LEÓN



Cuando el titular del Ejecutivo Federal era emanado del PAN y Nuevo León tenía un gobernador priista, esta entidad recibió recursos a través de subsidios federales discrecionales por debajo del promedio nacional. Incluso el estado recibió cero recursos en 2011 por concepto de estos programas discrecionales del Ramo 23, mientras que el promedio nacional fue de 452 millones de pesos ese año.

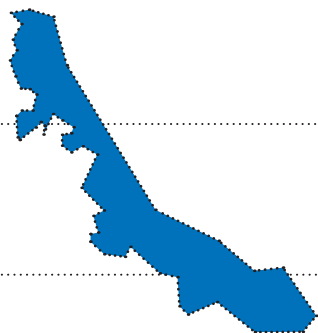
Gráfico 17. Transferencias a Nuevo León y promedio nacional

(en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Calendario del INE para elecciones. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

Sin embargo, cuando el PRI recuperó la presidencia, el estado de Nuevo León, con gobernador priista, notoriamente comenzó a recibir monto de recursos mayores al promedio nacional a través de los programas de subsidios discrecionales del Ramo 23. El estado recibió el monto de transferencia más alto en 2015 – coincidente con una elección de gobernador en la entidad. Pero la situación volvió a cambiar, al perder el PRI la gubernatura de Nuevo León, cayó de nuevo el monto de recursos transferidos al estado, ya gobernado por el independiente Jaime Rodríguez “El Bronco”, ahora se ubica por debajo del promedio nacional.

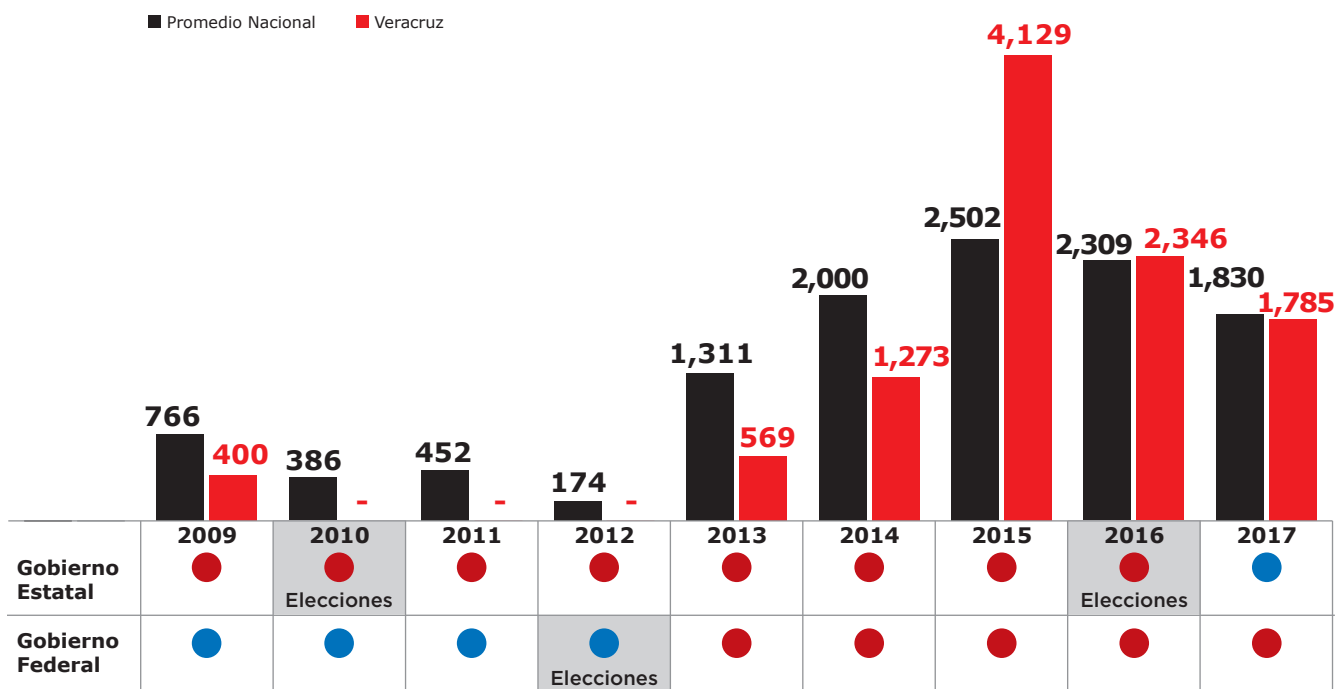


VERACRUZ

Otro ejemplo claro de cómo varían las transferencias de subsidios federales en función de la afinidad política es Veracruz. Cuando el PAN se encontraba en la presidencia, y el estado era gobernado por una administración del PRI, esta entidad prácticamente no recibió recursos, -en tres de los cuatro años recibió cero, incluido el año 2010 cuando hubo elección de gobernador-. Solo en 2009 recibió recursos por estos conceptos y el monto fue menor al promedio nacional. Sin embargo, en cuanto el PRI volvió a la presidencia en 2013, comenzó a canalizar recursos federales sin reglas de operación a Veracruz, estado cuyo gobernador era también priista.

Gráfico 18. Transferencias a Veracruz y promedio nacional

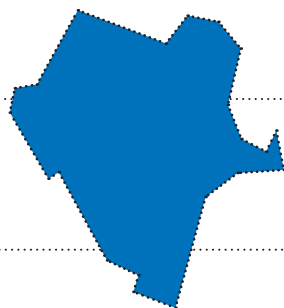
(en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Calendario del INE para elecciones. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

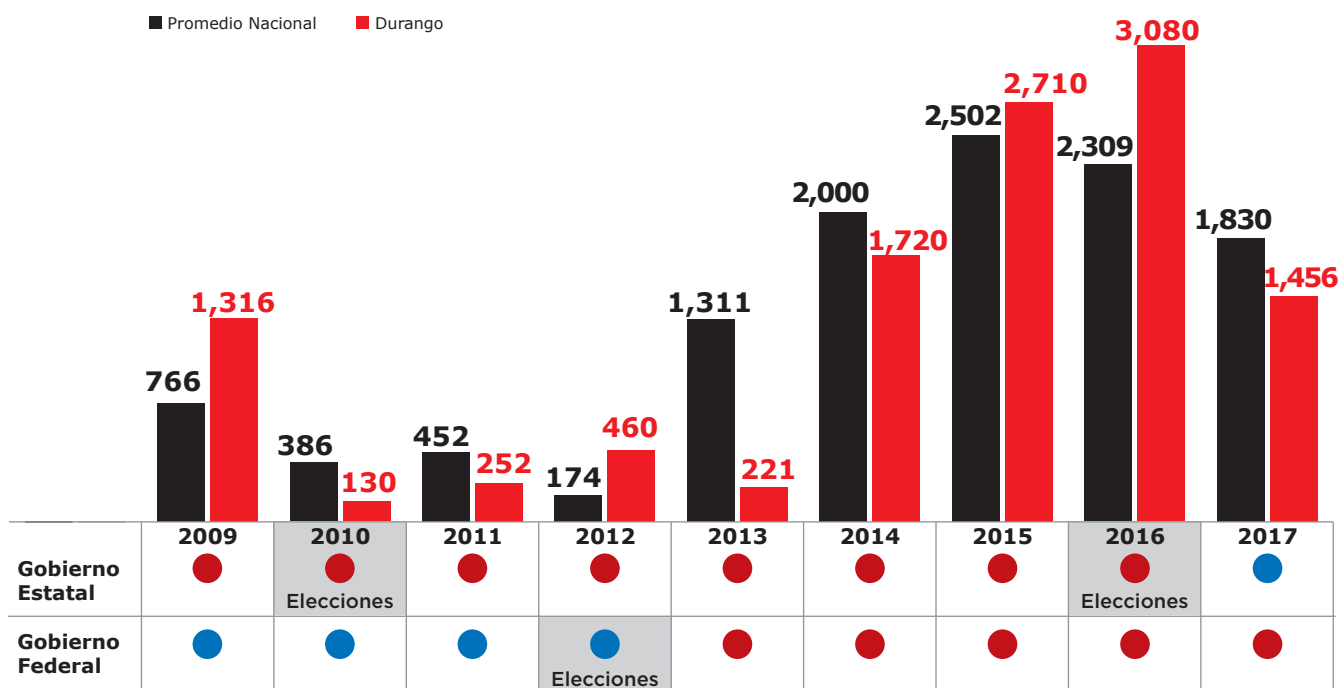
También se observa que el año en que recibió más recursos, y un monto considerablemente mayor al promedio nacional fue 2015, año previo a la elección de un nuevo gobernador. Esto parece indicar que, cuando hay afinidad política y las elecciones se acercan, los recursos transferidos a los estados del mismo partido aumentan en monto y en comparación con el promedio nacional. En 2017, hubo una leve caída con respecto a 2016, pero no es notoria dado que siguió recibiendo un monto cercano al del promedio nacional. Aún así, está dentro del grupo de estados que fueron afectados por el recorte que hubo ese año, en contraste con el Edomex que no fue afectado por el recorte.

DURANGO



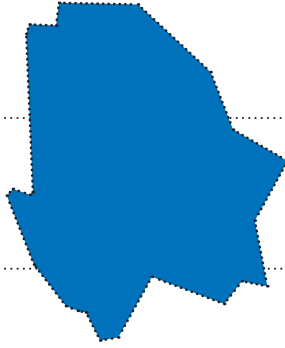
En el estado de Durango se observa un patrón similar al de los casos anteriores al analizar las transferencias de los dos años de elección estatal (2010 y 2016). En la primera elección la administración federal y estatal eran de distinto partido, entonces el estado recibió menos recursos que el año anterior y el promedio nacional. Pero en la segunda elección, cuando ambos gobiernos eran del mismo partido, coincidió con que recibió el monto máximo de recursos del periodo analizado. En cuanto inicia la administración estatal del PAN, que además coincide con el año previo a la elección presidencial, la situación se modificó para Durango: recibió un monto menor que el año anterior, y por debajo del promedio nacional, de transferencias federales a través de los programas sin reglas de operación del Ramo 23.

Gráfico 19. Transferencias a Durango y promedio nacional
(en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Calendario del INE para elecciones. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

CHIHUAHUA

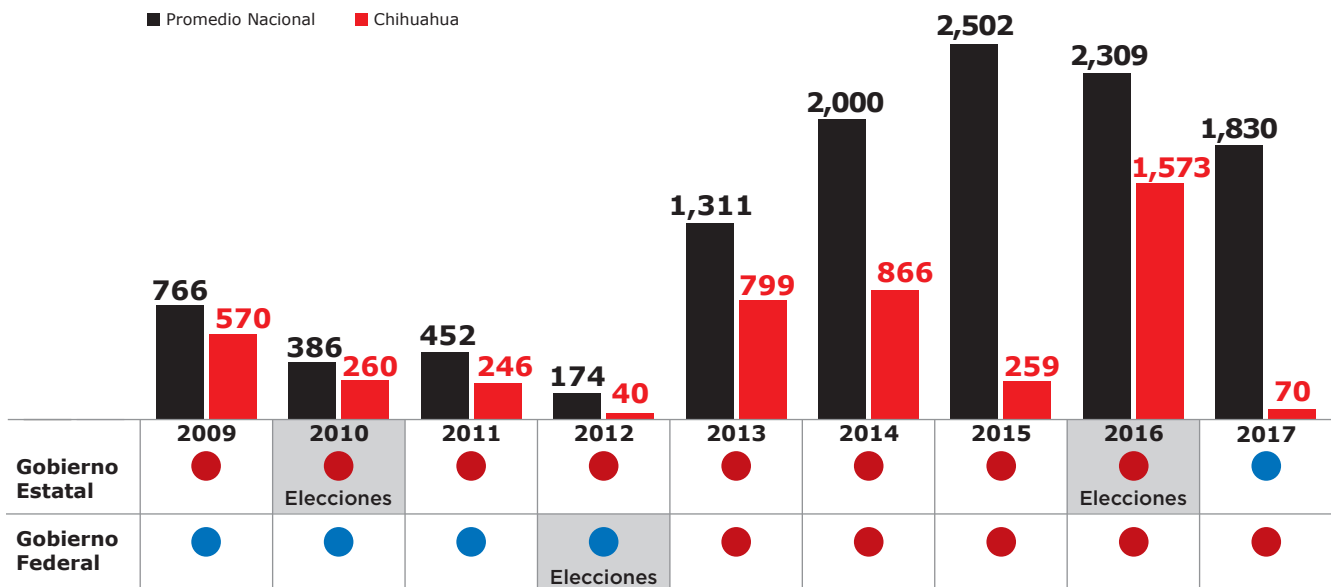


El caso de Chihuahua, que cobró relevancia nacional a inicios del 2018³¹, presenta un comportamiento parecido -con sus propias particularidades-. Chihuahua es un estado que ha recibido montos menores al promedio nacional en todos los años del periodo analizado. Sin embargo, esto no significa que se encuentre exento de la relación entre los montos transferidos y la afinidad política de los gobiernos.

Mientras el Gobierno federal era panista y el estado estaba a cargo de un gobernador priista la elección estatal de 2010 no atrajo un monto mayor de recursos. Cuando el Gobierno federal volvió a ser priista, la SHCP comenzó a transferir mayores recursos a través de los programas sin reglas de operación del Ramo 23, aunque el estado permaneció por debajo del promedio nacional.

Gráfico 20. Transferencias a Chihuahua y promedio nacional

(en millones de pesos de 2017)

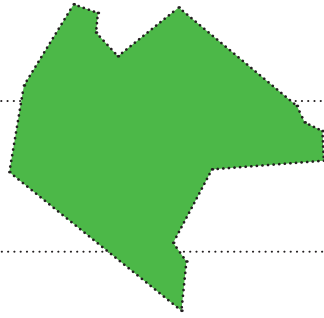


Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Calendario del INE para elecciones. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

³¹ El 8 de enero de 2018, Javier Corral, Gobernador del estado de Chihuahua, señaló públicamente al Gobierno federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por no entregar recursos federales correspondientes al estado. El Gobernador argumentó que este "recorte" se debió a investigaciones realizadas por su gobierno sobre hechos de corrupción que implicaban a funcionarios priistas. Específicamente, Corral se refirió a convenios firmados con la SHCP para otorgar recursos a Chihuahua en los conceptos de desarrollo regional, fortalecimiento a la gestión legislativa y fortalecimiento financiero, todos ellos temas financiados con recursos del I Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

A pesar de ello, en 2016 que fue año de elección estatal, pero ahora con gobiernos del mismo partido, Chihuahua recibió un monto sustancialmente mayor al registro histórico. Fue la cantidad máxima de recursos recibidos por esta vía. Lo anterior se compara negativamente con el monto recibido por Chihuahua en 2017, año en el que el PRI ya no se encontraba gobernando Chihuahua. Bajo la gubernatura del PAN, a cargo de Javier Corral, el estado recibió sólo 70 millones de pesos: 22 veces menos de lo que recibió en 2016, ubicando al estado como el que menos recursos recibió en 2017. Es importante mencionar que esta disparidad se mantiene al observar los datos per cápita.

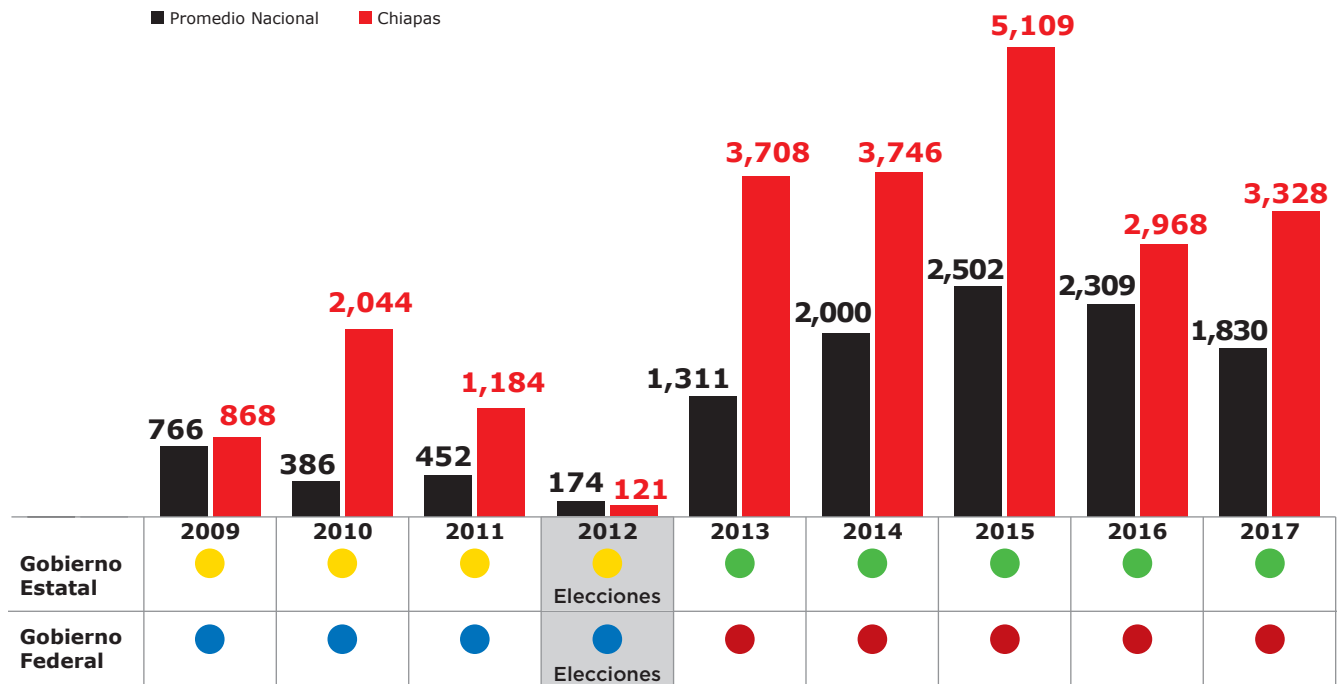
CHIAPAS



Chiapas es otro caso en el que los datos sugieren una relación entre las transferencias de los programas sin reglas de operación del Ramo 23 y las afinidades políticas entre gobiernos. En el periodo 2009-2012, cuando fue gobernado por la coalición PRD-PT-Convergencia, este estado recibió recursos federales de los mencionados programas del Ramo 23 mayores que la media nacional. Sin embargo, en la elección estatal con gobiernos de distinto partido le tocó un monto menor al promedio nacional por única vez. En 2012 recibió recursos 16.9 veces menores que los que recibió en 2010 y siete veces menores que los que recibió en 2009. Cuando el PRI recuperó la presidencia y la coalición PVEM-PRI-PANAL llegó a la gubernatura del estado, los recursos comenzaron a fluir nuevamente hacia la entidad federativa en montos mayores a los transferidos en la administración anterior. Incluso en 2017, el recorte que redujo el gasto total de estos programas no le afectó, como a estados del PAN. Esto además coincide con la próxima elección federal y estatal para elegir gobernador Chiapas.

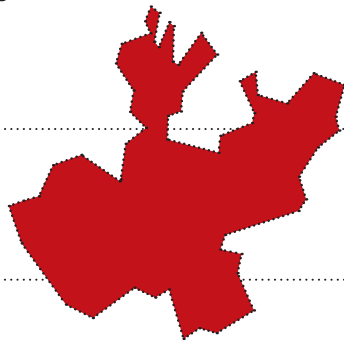
Gráfico 21. Transferencias a Chiapas y promedio nacional

(en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Calendario del INE para elecciones. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

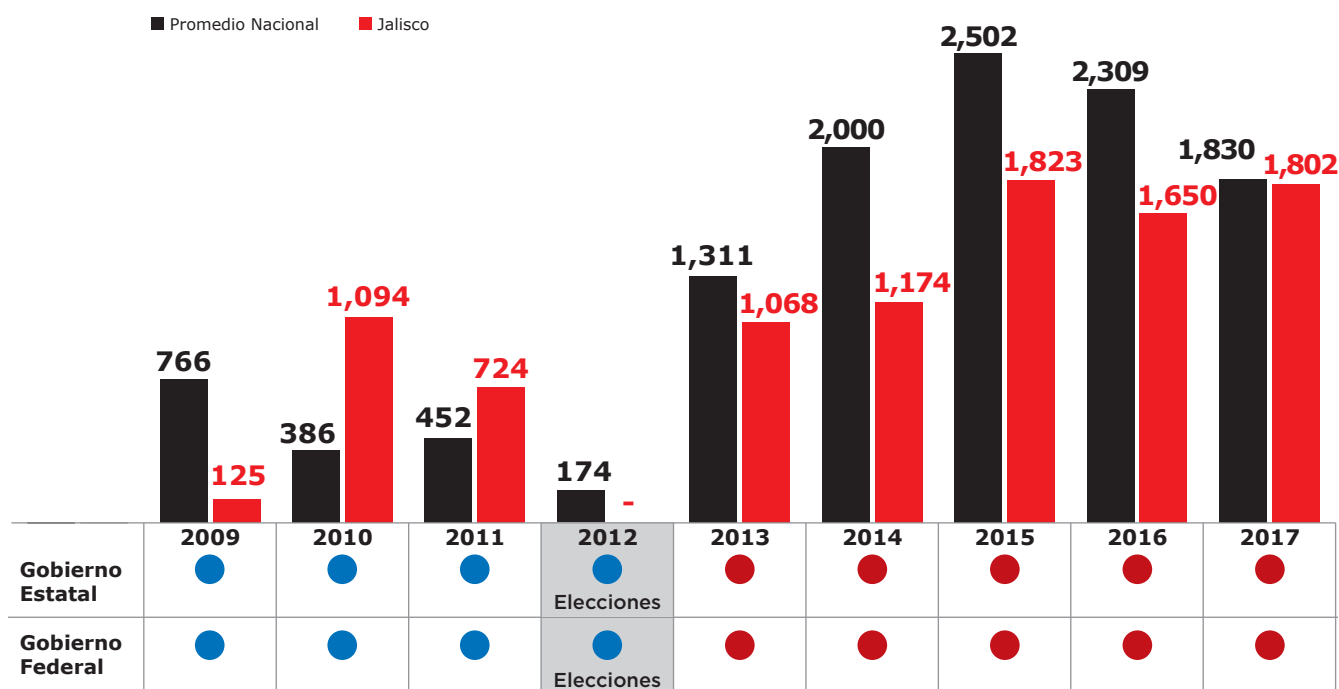
JALISCO



El caso de Jalisco también tiene particularidades, pero el comportamiento de los montos que recibió evidencia rasgos similares a los ya analizados. En el periodo 2009-2012, el PAN estaba en la presidencia y envió recursos al estado panista a través de los programas mencionados del Ramo 23. Los apoyos superaron la media nacional en los años 2010 y 2011.

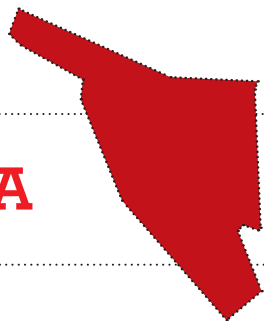
Gráfico 22. Transferencias a Jalisco y promedio nacional

(en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Calendario del INE para elecciones. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

Sin embargo, cuando el PRI ganó la presidencia y también obtuvo la victoria en el estado de Jalisco, los recursos transferidos al estado presentaron un aumento notorio, aunque las transferencias que ha recibido desde entonces han sido menores a las recibidas por el promedio nacional. En 2017, a pesar del recorte en el total del gasto de los programas estudiados, el estado de Jalisco recibió mayores recursos; es el único año en que el monto recibido en esta administración se acercó más al promedio nacional.



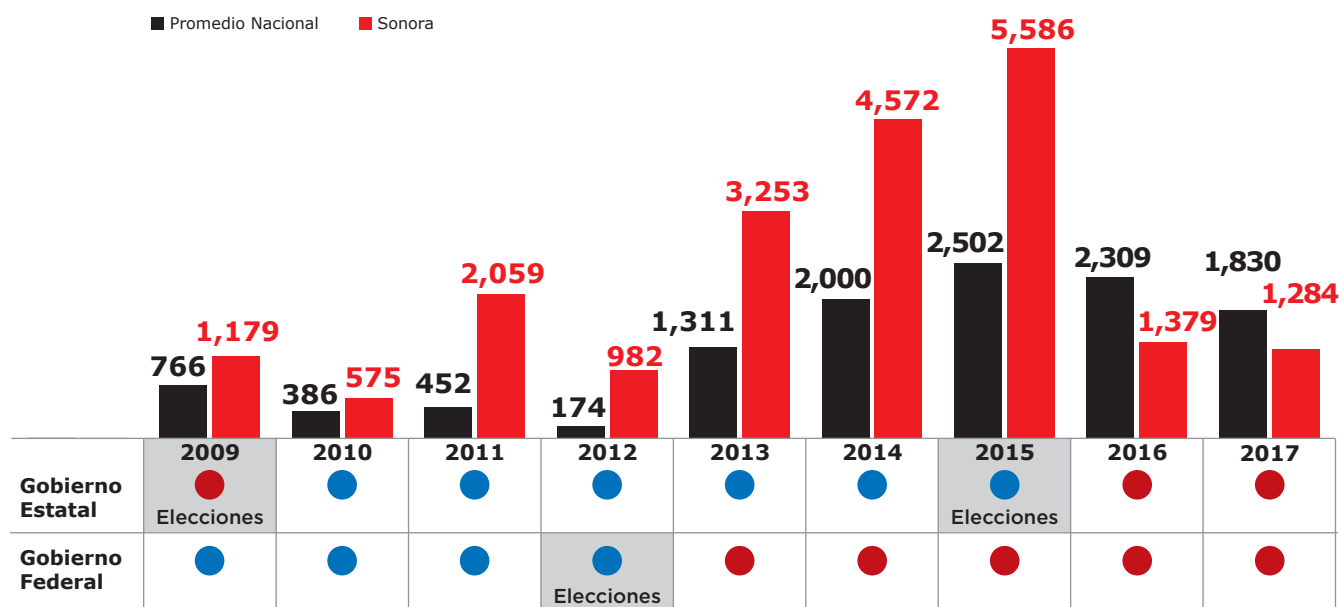
SONORA

El estado de Sonora ejemplifica dos situaciones de uso de los subsidios discrecionales del Ramo 23. Primera, cuando el PAN ocupó la presidencia transfirió recursos mayores a la media nacional a este estado gobernado por el mismo partido (2010-2012). En 2011, fue el estado que más recursos recibió, año previo a la elección presidencial con gobiernos del mismo partido. En 2012, hubo una caída importante en el gasto del fondo Programas Regionales. No obstante, Sonora recibió más del 17% (más de una sexta parte) del total de la bolsa.

Segunda, una vez que el PRI estuvo a cargo del Ejecutivo, asignó al estado panista recursos cuantiosos por estos programas, muy por arriba de la media nacional. Un comportamiento atípico con respecto a los casos analizados. Pero este caso sugiere que a veces puede ser racional otorgar mayores subsidios discrecionales a gobiernos de oposición cuando se persiguen otros fines: conseguir apoyo para hacer reformas.

Gráfico 23. Transferencias a Sonora y promedio nacional

(en millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública y portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas con el INPC.*2017 con cifras trimestrales al cuarto trimestre. Calendario del INE para elecciones. Se refiere a los tres programas presupuestarios, Contingencias Económicas, Fortalecimiento Financiero y Programas Regionales.

Llama la atención que cuando el Gobierno federal y estatal ya eran del mismo color partidista se presentó un recorte importante en las transferencias que recibió el estado. No obstante, este comportamiento también es racional si se considera que al mismo tiempo se avecinaban elecciones en otros estados en 2016 y 2017.

¿CÓMO SE FINANCIA EL GASTO ADICIONAL?

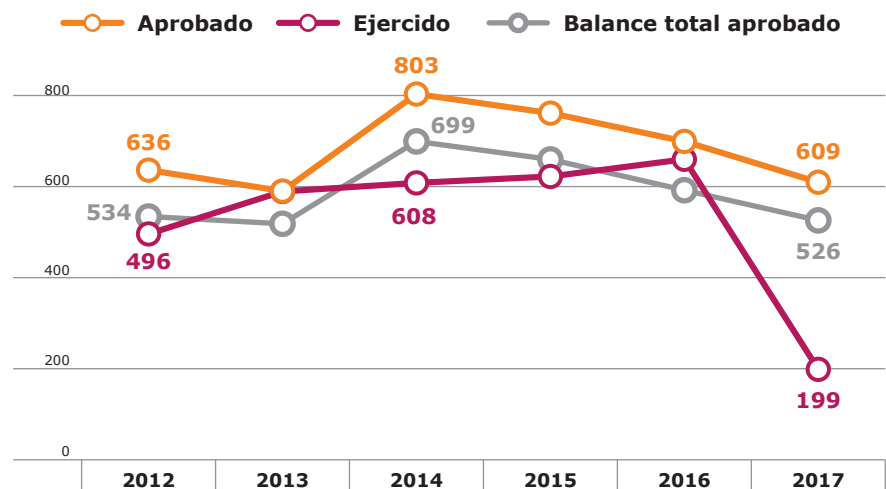
El Gobierno federal gasta más de lo que le aprueba el Congreso debido a que goza de amplias facultades para ingresar y obtener recursos adicionales que le permiten financiar el exceso de gasto.

RECURSOS DEL ENDEUDAMIENTO

El Congreso le concede al Gobierno federal una especie de colchón de deuda que funciona como un cheque en blanco que usa durante el año. Esto es posible porque el Congreso aprueba un techo de endeudamiento mayor al déficit (el faltante de ingresos para cubrir los gastos en un ejercicio fiscal), sin exigir cuentas sobre el uso de los recursos que no se explican en lo presentado a la legislatura durante el proceso de aprobación del Paquete Económico.

Gráfico 24. Endeudamiento neto del Gobierno Federal

(en miles de millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la SHCP, Banxico, la Cuenta Pública y cuarto informe trimestral de la SHCP del 2017.

Nota: Los datos contemplados para el aprobado son los que se especifican en la LIF de cada año, el monto ejercido es la suma de los montos internos y externo en dólares con el tipo de cambio del último día hábil definido por Banxico para solventar operaciones.

32 La fracción VIII del artículo 73 constitucional establece que en materia de deuda pública, el Congreso debe "...dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. ³²

Debe advertirse que es delicado que el Congreso le autorice al Gobierno federal hacer uso de recursos provenientes de financiamiento sin asegurarse de su destino. Si bien la Constitución establece, mediante el artículo 73 fracción VIII, las facultades exclusivas del Congreso en materia de autorización de deuda pública,³² no puede autorizar deuda sin verificar el destino del financiamiento como hasta ahora parece que lo ha hecho. En esa misma fracción se establece que ninguna deuda podrá celebrarse más que para proyectos productivos que directamente produzcan un incremento en

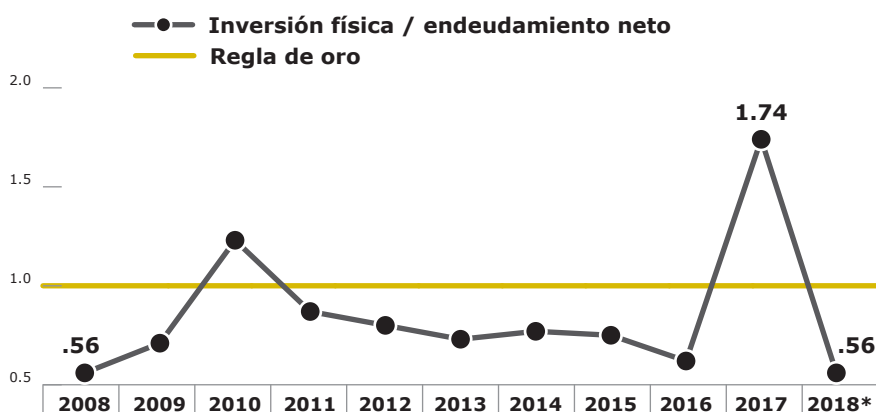
los ingresos públicos. Es decir, al establecer que la deuda puede usarse para fines específicos, se vuelve indispensable que el Congreso verifique su uso antes de aprobarla -durante el año fiscal y en la Cuenta Pública-.

Lamentablemente, en la práctica el Congreso no hace esta labor. Así, se hace patente la carencia de un contrapeso externo al gobierno en la toma de decisión sobre el nivel de endeudamiento, detonando consecuencias negativas en al menos tres aspectos:

1. Los recursos del endeudamiento pueden ser usados para financiar gasto no prioritario o superfluo en detrimento del gasto en inversión.
2. El nivel de endeudamiento puede crecer de manera reiterada en un contexto de bajo crecimiento económico.
3. La división de poderes se deteriora como principio fundamental para el buen funcionamiento del Estado.

Es pertinente observar en este punto el caso de Alemania, nación que probó su solidez fiscal en la crisis de 2008, cuando varios países de la zona euro quebraron mientras que Alemania apoyó el rescate de varios. Esta solidez, en parte, se vincula con una regla de oro en la formulación del presupuesto alemán, misma que debe cumplirse en su ejecución: el monto de endeudamiento anual no debe exceder el monto de inversión. Es decir, por cada peso que se reciba de deuda debe haber un peso destinado a al gasto de inversión. Esta medida o candado sirve para promover un balance más sano entre gasto de inversión y gasto corriente.

Gráfico 25. Regla de oro del Gobierno federal



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas de la SHCP, PEF 2018 y Cuenta Pública.

La regla de oro se rompe frecuentemente en nuestro país. Como se puede ver en la gráfica anterior, la proporción inversión física / endeudamiento neto del Gobierno federal no ha sido igual a 1, como sería óptimo. En contraste, este cociente presenta valores menores a 1 prácticamente todos los años, y se encuentra debajo de la línea de la regla de oro. Preocupa también que el mencionado cociente se ha deteriorado, y para 2018 se espera un valor de 0.56. Esto quiere decir que por cada peso de endeudamiento, se propone invertir únicamente 56 centavos. Solo en 2010 y 2017 se registró un cociente mayor a uno. En el caso del año 2017 el cociente de 1.74 se debió a que en ese año se recibieron ingresos extraordinarios provenientes del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM³³), los cuales se utilizaron para para reducir el endeudamiento, como lo establece la LFPRH. Sin embargo, si no hubiera sido por los ingresos excepcionales del ROBM, probablemente no se habría cumplido la regla de oro.

INGRESOS EXCEDENTES

Los ingresos públicos son aprobados anualmente por el Congreso a fin de que el Gobierno federal obtenga los recursos necesarios para financiar su gasto sin que sea necesario extraer más recursos de la sociedad durante ese periodo. Es fundamental que el Congreso, en su función de aprobación del presupuesto, cuente con información clara, contundente y suficiente para comprender, discutir y aprobar los tipos y montos de ingresos a partir de los cuales se financiará el gasto público.

Lamentablemente, los planes de financiamiento del Gobierno federal no se presentan al Congreso con la transparencia suficiente, ni son consistentes con el nivel de ingreso recibido en años anteriores. Las iniciativas de ley de ingresos que el Gobierno federal envía al Legislativo son poco realistas, y de antemano omiten incluir la totalidad de ingresos que efectivamente se van a recibir. De esta manera, año tras año se obtienen más ingresos de los que el Congreso aprobó originalmente. Por ejemplo, aunque se anunció en 2016 y 2017 que se tendrían ingresos excepcionales provenientes del ROBM, estos no se incluyeron en la LIF de los años correspondientes³⁴.

La subestimación sistemática de los ingresos es resultado de una política deficiente sobre la asignación de los ingresos excedentes, aquéllos que se obtengan durante el ejercicio del gasto sin haber sido considerados en el presupuesto aprobado. Cuando existe flexibilidad y discrecionalidad sobre su asignación, el gobierno buscará maximizar el tamaño de estos ingresos, por lo que tenderá a subestimar la cantidad de recursos que realmente va a recibir. Así, durante el ejercicio podrá contar con mayores recursos adicionales y utilizarlos de la forma que le resulte más conveniente, sin rendición de cuentas al respecto.

Es importante aclarar que la asignación de los ingresos excedentes petroleros y del ROBM está mejor regulada que la de los ingresos por “otros aprovechamientos”. En este estudio el análisis se enfoca en la asignación de los ingresos restantes, que no se refieren a estos últimos.

³³ Los ingresos adicionales por el ROBM dependen del valor del peso mexicano respecto al dólar. Son básicamente ganancias cambiarias que se obtienen por las reservas que tiene el Banco de México en dólares.

³⁴ El ROBM representó el 30.1% de los ingresos por aprovechamientos en el periodo 2013-2017 al sumar 594 mil millones de pesos. Este ingreso cuenta con medidas específicas de transparencia.

Debe regularse de manera anticipada el destino de los ingresos excedentes siguiendo buenas prácticas, como las que recientemente ya tienen que acatar los gobiernos locales. En contraste con las prácticas que sigue el Gobierno federal, las entidades y municipios cuentan con una ley³⁵ promovida por el propio Gobierno federal que regula de manera específica qué gastos se pueden financiar con dichos ingresos excedentes. Esta señala que deben destinarse en primer lugar a la amortización de deuda, en segundo a la inversión pública, y en tercer lugar al ahorro. Esta práctica debiera adoptarse también a nivel federal.

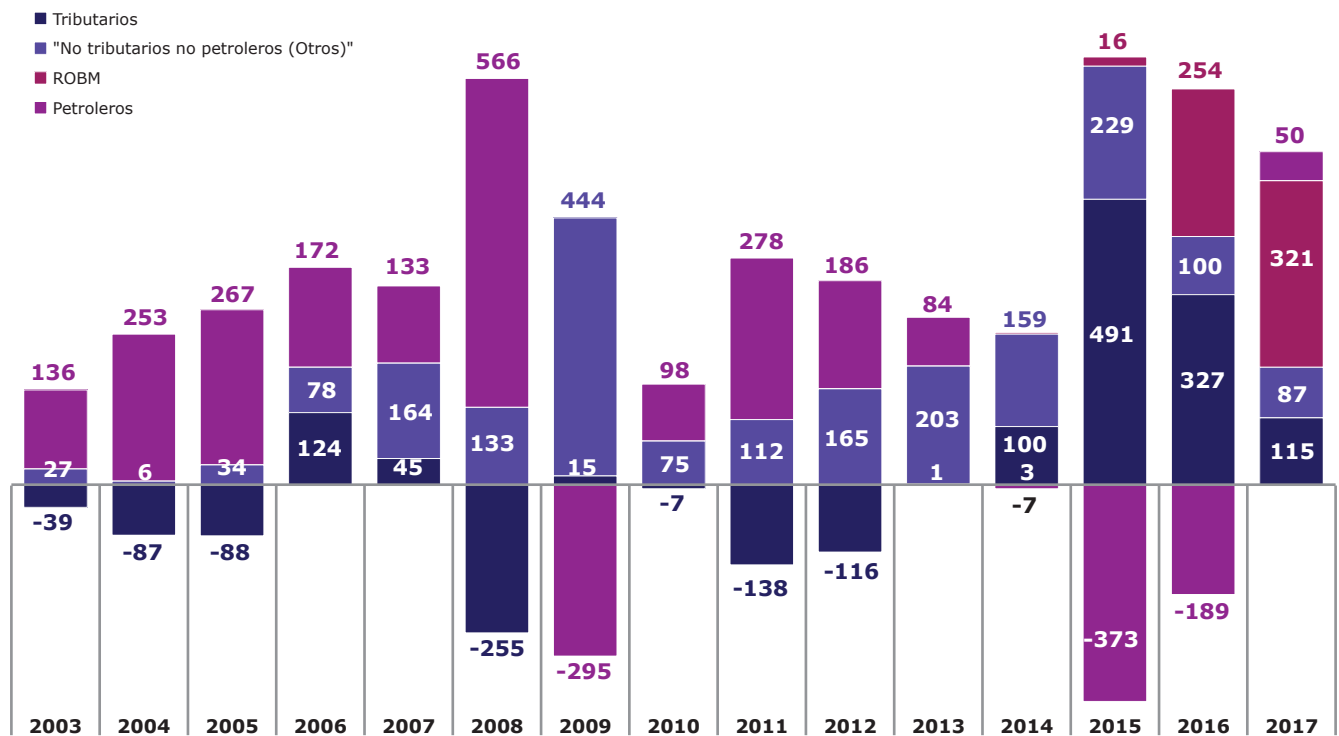
Además, siguiendo el ejemplo de diversos países de la OCDE³⁶, los reportes del gasto financiado con ingresos excedentes deberían obedecer medidas específicas de transparencia para reportar su asignación de manera separada del resto de los gastos.

La composición de los ingresos excedentes ha variado significativamente cada año, como se muestra en la siguiente gráfica. Entre 2003 y 2008, el 91% de los ingresos adicionales provinieron del petróleo. De 2009 a 2012 el 97% de los ingresos excedentes provino de ingresos no tributarios no petroleros. Estos representaron el 11% del total de los ingresos del Gobierno federal en el mismo periodo, una porción significativa.

³⁵ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, Art 14.
³⁶ Ian Lienert, Moo-Kyung Jung, (2004) ODCE.

Gráfico 26. Ingresos excedentes del Gobierno Federal

(miles de millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas e informes trimestrales de la SHCP al Congreso. ROBM se refiere al Remanente de operación del Banco de México.

Los ingresos excedentes del Gobierno federal ascendieron a 1 billón 973 mil millones de pesos³⁷ en el periodo 2013-2017. Es decir, el Gobierno federal recibió un promedio anual de recursos adicionales a lo aprobado por el Congreso de 394 mil 740 millones de pesos.

Los ingresos adicionales provinieron de dos fuentes:

1) Los que no provienen de impuestos ni petróleo (69.5%), se dividen en dos grandes tipos; los del Remanente de Operación de Banxico (30.1%) y los "Aprovechamientos"³⁸ (39.4%).

2) Los recursos tributarios (52.5%)

Por último:

3) Cabe destacar que los ingresos petroleros presentaron una participación negativa, ya que se obtuvo un monto menor a lo estimado en la LIF (-22%).

Gráfico 27. Ingresos del Gobierno federal – Acumulado 2013-2017

Año	Tributarios	No tributarios no petroleros			Total	Tributarios	No tributarios no petroleros		
		Aprovechamientos	Remanente Banxico	Petroleros			Aprovechamientos	Remanente Banxico	Petroleros
2013-2017	1,035,429	776,969	594,841	-433,541	1,973,698	52.5%	39.4%	30.1%	-22.0%

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas e informes trimestrales de la SHCP al Congreso. Aprovechamientos incluye el restante de los ingresos no tributarios no petroleros.

No sólo es importante poner atención en la asignación de los ingresos excedentes, su origen también importa. A pesar del peso que tienen en los ingresos excedentes, no hay claridad suficiente sobre el origen de los ingresos "Otros aprovechamientos". En la LIF 2018, el 94% de los ingresos por "otros aprovechamientos"³⁹ no se explicó. No se discuten durante la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), por lo que suele aprobarse un monto sin revisar su pertinencia, y que, por lo general, no se relaciona con el obtenido en años anteriores.

La información sobre las fuentes que dan origen a estos ingresos excedentes tampoco es explicada completamente en los informes de finanzas públicas ni en la Cuenta Pública; aunque a partir del ejercicio 2016 ya se informa más en estos documentos, previo a ese año la información era aún más limitada.⁴⁰

De acuerdo con información pública de la ASF y la SHCP, estos ingresos provienen de retirar patrimonio de diversos entes federales, pero no hay explicación suficiente sobre el alcance de esta acción. Preocupa que se pueda afectar la situación financiera de diversos entes del Estado y generar una dependencia mayor de recursos no recurrentes.⁴¹

Por otra parte, el Gobierno federal transfirió poco más de 323 mil millones de pesos a Pemex y CFE para capitalizar a estas entidades, buscando solucionar el pago de pasivos pensionarios en 2016. Esta necesidad de recursos podría explicarse por el retiro de patrimonio de Pemex y CFE que la ASF reportó en sus informes de auditoría.

³⁷ Un billón equivale a un millón de millones (10¹²).

³⁸ Dentro del rubro de "Aprovechamientos" se consideraron todos los ingresos no tributarios y no petroleros sin el Remanente de Operación del Banxico. Esto para su simplificación y mejor comprensión.

³⁹ Este rubro se refiere a lo que se aprueba en la LIF de cada año del artículo 1, en referencia al numeral 6.1.22.04

⁴⁰ La ASF recomendó transparentar el origen de estos ingresos aprovechamientos a partir del ejercicio de 2015. A partir de esto, el Senado incluyó en la LIF para 2016 la obligación de transparentar el origen de los ingresos "otros aprovechamientos" en los informes de ejecución del presupuesto.

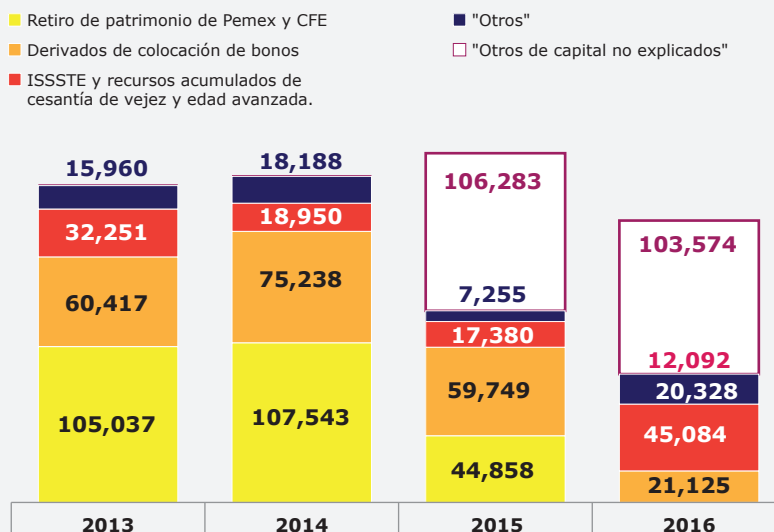
⁴¹ Por su parte, la ASF documentó en distintos informes de auditoría que previo 2016 gran parte de los ingresos por aprovechamientos provino de la liquidación de patrimonio de entes federales como Pemex, CFE y Nacional Financiera, así como de recursos de las cuotas y aportaciones del seguro de retiro y vejez de los trabajadores del ISSSTE, entre otros.

CUADRO INFORMATIVO

Aunque en la LIF 2016 se estableció una nueva obligación de transparencia respecto al rubro de aprovechamientos, ésta no tuvo todo el efecto deseado. Derivado del requerimiento legal, hubo una reclasificación de los aprovechamientos obtenidos para evadir la nueva obligación. La SHCP reportó recibir menos ingresos en el cajón de "otros aprovechamientos"³⁹. Asimismo, en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2015 desapareció el rubro "Venta de patrimonio de la nación invertido en Pemex y CFE". Ese mismo año apareció un nuevo tipo de aprovechamiento llamado "Otros de capital"⁴², que no es sujeto a la señalada obligación de transparencia. Como resultado, no se explicó el origen de más de 103 mil millones de pesos en 2016 y de más de 106 mil millones de pesos en 2015, provenientes de recursos excedentes por aprovechamientos de capital cada año.

Gráfico 28. Otros aprovechamientos del Gobierno federal

(sin remanente del Banco de México en millones de pesos de 2016)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con Auditorías de la ASF para 2013, 2014, 2015 y cuarto informe trimestral de la SHCP. Auditorías financieras de ingresos presupuestales. No se considera el ROBM, dado que es un ingreso que explica su origen. Otros agrupa tanto no explicados como el resto de los ingresos por estos conceptos. Defactado con el INPC.

Para evitar que se retire patrimonio que genere ingresos excedentes, es necesaria una regulación adecuada sobre su asignación, así como una correcta vigilancia de su cumplimiento. Esta regulación debe obligar a que los ingresos excedentes netos⁴³ se destinen al pago de la deuda, el gasto de inversión, y el ahorro. Se debe desincentivar que estos recursos se destinen a financiar gasto administrativo, superfluo o no prioritario.

La legislación actual⁴⁴ divide los ingresos excedentes en tres tipos: **1)** los que tienen un destino específico por ley (o que de acuerdo con la ley, es necesaria la autorización de la SHCP para utilizarse en un fin determinado)⁴⁵; **2)** los excedentes que se derivan de ingresos propios de las entidades públicas⁴⁶; y **3)** los excedentes que no estén etiquetados para un fin específico y que no se derivan de ingresos propios.

De acuerdo con la LFPRH, éstos deberán utilizarse para subsanar incrementos del gasto "no programable" (ej. participaciones federales⁴⁷, amortización y costo financiero de la deuda, adeudos de ejercicios fiscales anteriores y atención de desastres naturales en el caso de que el fondo para este fin no sea suficiente). Sin embargo, la ley no especifica la proporción de los ingresos excedentes que debe destinarse a pagar obligaciones, y en especial a amortizar la deuda. El requerimiento legal es tan poco preciso que se cumple incluso asignando una cantidad mínima a pagos relacionados con la deuda.

⁴² Este rubro se refiere a lo que se aprueba en la LIF de cada año del artículo 1, en referencia al numeral 6.2.01.05

⁴³ Se hace referencia a los ingresos totales recibidos por arriba de los estimados en la Ley de Ingresos menos aquellos que fueron menores a lo estimado en la misma.

⁴⁴ La asignación de los ingresos excedentes distintos a los petroleros se regula en los artículos 19, 19 Bis y 20 de la LFPRH. El artículo 19 Bis regula la asignación de los ingresos provenientes del ROBM, con independencia de que sean o no clasificados como excedentes o no excedentes.

⁴⁵ En este primer supuesto se encuentra el Remanente de operación del Banco Central, está regulado por el artículo 19 Bis.

⁴⁶ De acuerdo con la LFPRH las entidades son los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales.

⁴⁷ Las participaciones son recursos federales transferidos a los gobiernos locales para su libre uso. Es decir, son recursos que no están etiquetados para un uso específico.

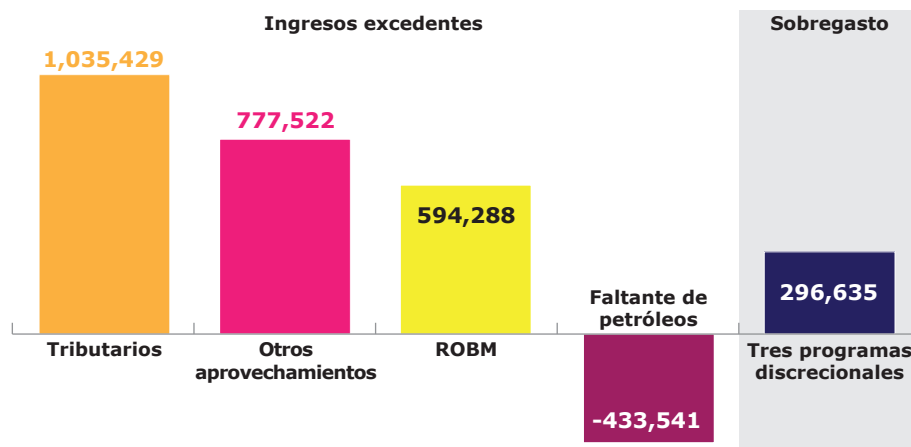
La ley también establece que este tipo de ingresos excedentes deberán destinarse al pago de subsidios de las tarifas eléctricas, lo que directamente obliga a que los ingresos excedentes incrementen el gasto corriente y no la inversión. Además no establece un tope para esos apoyos.

Una vez cumplido lo anterior, los recursos excedentes restantes deberán destinarse en un 25% para el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); en un 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP); y en un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas⁴⁸. (Ver cuadro en Anexo)

En el caso de los ingresos excedentes cuyo destino específico está determinado en alguna ley, la regulación establece que la SHCP puede autorizar ampliaciones a los presupuestos de las dependencias que los generan, siendo la misma secretaría quien autoriza el monto de la ampliación. Sin embargo, la ley no señala en qué rubros deberán gastarse estos recursos adicionales, abriendo la puerta a que las ampliaciones se lleven a cabo en rubros de gasto corriente, lo cual no es una buena práctica.

Al analizar la información de la Cuenta Pública observamos que el gasto ejercido no parece consistente con algunos incisos de la regulación sobre ingresos excedentes. Lo anterior debido a que el Ramo 23, vía los programas analizados en este estudio, sobre ejerció un monto equivalente a 21% de los ingresos excedentes obtenidos en el periodo de 2013 a 2017.

Gráfico 29. Ingresos excedentes y subsidios* del Ramo 23- Acumulado 2013-2017- (millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas de la SHCP, Cuenta Pública y del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas por medio del INPC. El sobregasto de programas discrecionales se refiere a los tres programas analizados en este estudio. ROB M (Remanente de Operación del Banxico).

⁴⁸ Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Como se puede ver, en la práctica la SHCP cuenta con un amplio margen de maniobra para asignar los recursos excedentes. Desafortunadamente, la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de éstos, y sobre el proceso de decisión para establecer las prioridades respecto a su destino, imposibilita la verificación y seguimiento adecuado del cumplimiento de la normativa.

CONCLUSIONES

La presente administración está cerrando con indicadores poco sanos: un saldo de deuda diez puntos mayor que al inicio del sexenio, a pesar de haber recibido medio billón de pesos provenientes de la liquidación de reservas internacionales vía ROBM; un costo financiero pendiente de pagar en 2018 estimado 80% mayor al observado al cierre de la administración anterior; gasto en inversión física en niveles históricamente bajos; caída en el gasto en salud y educación, e incremento en gastos no prioritarios.

Es en este contexto que observamos un patrón en el que las decisiones de gasto público son tomadas dentro de una arquitectura institucional discrecional que, en lugar de promover buenos resultados, ha contribuido a diluir la calidad del gasto público. Esta arquitectura está integrada por las siguientes columnas: 1) Una regulación fragmentada y en algunos casos deficiente que permite la asignación discrecional de los ingresos excedentes provenientes de ingresos tributarios y de ciertos ingresos por aprovechamientos; 2) Una Secretaría de Hacienda que actúa como juez y parte, siendo ejecutor y regulador de aumentos y recortes del presupuesto que aprueba el Congreso; 3) Un Congreso que, reducido a su mínima expresión como contrapeso o vigilante del presupuesto, ha abandonado su labor como revisor del paquete económico, especialmente de revisar y autorizar la deuda; 4) Un cajón de gasto conocido como Ramo 23 que, al estar desregulado y sin seguir buenas prácticas de gasto, transfiere una cantidad importante de recursos a estados y municipios a criterio exclusivo de SHCP, siendo susceptible de usarse políticamente.

Lo que indica esta arquitectura es que el modelo de gobernanza del presupuesto es deficiente pues no se observa un sano balance de pesos y contrapesos en la toma de decisión presupuestaria. Muestra de ello es que casi una tercera parte de los recursos adicionales recaudados por mayores impuestos (ISR, IVA, IEPS gasolinas, etc.) se asignaron a tres programas discretivos del Ramo 23 sin regulación, sin garantía de que su diseño sea apropiado y sin evidencia de que se encuentren vinculados al Plan Nacional de Desarrollo. Además de las observaciones graves que ha hecho la ASF al ejercicio de estos recursos en los estados, se ha encontrado que cuando se gastan no cuentan con documentos para comprobar en qué se ejercieron. Esta manera de asignar el gasto es contraria al Sistema de Evaluación del Desempeño y al presupuesto basado en resultados impulsado desde hace más de 10 años en la administración pública federal.

Esta arquitectura también contrasta con prácticas internacionales. A diferencia de lo que sucede en otras democracias, especialmente en países desarrollados, la legislación secundaria del presupuesto mexicano conforma una arquitectura institucional que le otorga a SHCP amplias facultades para gastar recursos adicionales a los aprobados en el Decreto del Presupuesto. Le posibilita asignar ingresos excedentes, en algunos casos sin informar y justificar adecuadamente sobre dichas asignaciones, y regular las adecuaciones al presupuesto sin establecer ningún tipo de contrapeso adicional. Esto debilita la función del Congreso en su rol de vigilante efectivo del ejercicio del gasto y el sano equilibrio

de poderes. Cambiar sin límite el presupuesto aprobado también desincentiva la buena planeación, pues la asignación de recursos excedentes sin rendición de cuentas promueve que las administraciones subestimen los ingresos presentados a la legislatura para poder asignar una mayor cantidad de estos ingresos. Así, el proceso de aprobación presupuestaria se ha convertido más en una simulación que en un proceso real de revisión y discusión para cuestionar la solidez del presupuesto propuesto por el Gobierno federal.

El caso más vulnerable es el del Ramo General 23 "Provisiones salariales y económicas" que, siendo el único que no está regulado en una Ley, es administrado por la SHCP. Las facultades excedidas para cambiar el presupuesto aprobado y la falta de regulación del Ramo hacen que esta secretaría pueda asignar cantidades considerablemente mayores a las autorizadas por los diputados en el Decreto. Por ejemplo, frente a una autorización de poco más de 22 mil millones para gastar a través de los programas discrecionales del Ramo 23, el Gobierno federal excedió su gasto por más de 290 mil millones de pesos en lo que de la administración actual.

Estas vulnerabilidades han impulsado un crecimiento exponencial en los recursos ejercidos a través de estas figuras, de manera que el gasto promedio anual en estos programas fue 14 mil 230 millones de pesos en el sexenio anterior, alcanzando 63 mil 693 millones de pesos en lo que va de este.

Además, los datos revelan que los recursos repartidos a través de los tres programas más discrecionales del Ramo 23 con frecuencia han tenido comportamientos sujetos a interpretaciones políticas. En varios momentos, estas transferencias han favorecido a gobernadores pertenecientes al mismo partido que el Ejecutivo Federal, situación que se observó tanto en la última administración panista como en la actual priista; en ambas durante el año previo a una elección presidencial.

Este tipo de simpatías o antipatías también se observaron en la cantidad de recursos que recibieron algunos estados a partir de cambios de gobierno, ya sea a nivel federal o estatal. Chihuahua es el caso más conocido, pero no es el único. Por ejemplo, los datos de Nuevo León muestran claramente que los vaivenes en lo transferido a través de estos programas coinciden con posibles simpatías políticas entre el Gobierno federal y estatal. Cuando el partido en poder a nivel federal ha coincidido con el estatal, el estado recibió transferencias de mayor monto, mientras que en el caso contrario ha recibido transferencias por un menor monto.

Por su parte, en los años siguientes al cambio de la administración federal de PAN a PRI, el Estado de México recibió transferencias del orden de los 8 mil millones de pesos a través de estos programas federales; se trata del triple de lo que ha recibido el promedio de los estados y una cantidad considerablemente mayor a lo que recibió este estado con el PAN.

En el caso de la actual administración, posiblemente estos subsidios también se han utilizado para ganar aliados políticos, potencialmente facilitando así acuerdos para reformas. Un ejemplo se dio en Sonora. La actual administración, a pesar de haber sido de un partido distinto, le asignó al entonces estado panista recursos cuantiosos por concepto de los programas discrecionales mencionados en los años 2013-2015, transferencias muy por arriba de la media nacional.




RECOMENDACIONES

El comportamiento de las transferencias discrecionales desde el Ramo 23 no es un accidente, obedece a un diseño institucional que debe cambiar. Para incrementar la calidad del gasto público y estar en posición de alcanzar mejores resultados mediante su ejercicio, es fundamental mejorar la arquitectura institucional en la que se toman las decisiones de asignación del erario.

Además de promover un uso transparente, eficaz y eficiente del gasto público en todos los programas, incluidos todos los fondos del Ramo 23, es necesario dotar esta arquitectura de un diseño que controle la discrecionalidad en el gasto, y en cambio promueva una toma de decisión más objetiva y democrática, privilegiando programas e intervenciones de política pública vinculados con objetivos institucionales, que cuenten con diseño documentado en reglas de operación, y estén sujetos a monitoreo y evaluación.

También es necesario revisar el diseño y facultades de la SHCP, oficialías mayores y el Congreso para asignar recursos y vigilar el ejercicio el gasto, procurando una distribución de facultades orientada a un mejor balance de pesos y contrapesos. En este sentido, es fundamental diseñar y operar mecanismos de participación ciudadana para contrarrestar dicha discrecionalidad, así como valorar que el Congreso reciba información del ejercicio del gasto con mayor frecuencia y oportunidad. La entrega de recursos sin justificación legal y normativa debe prohibirse estrictamente, facilita el desvío de recursos públicos. Es necesario prohibir, desde la ley, los programas de subsidios sin reglas de operación, pues esta práctica impide garantizar el mejor uso de los recursos públicos, se presta a su uso político, además de perjudicar el buen funcionamiento de la democracia y el federalismo que son elementos distintivos del diseño del Estado mexicano.

A partir del panorama descrito en este documento, proponemos las siguientes medidas de política pública y marco de gobernanza:

-  Revisar el sistema de coordinación fiscal actual, a fin de promover una mayor independencia y sostenibilidad en los gobiernos locales, así como una rendición de cuentas proporcional a la cantidad de recursos que reciben.
-  Regular el Ramo 23 con las mejores prácticas de gobernanza y claridad sobre los fines de estos recursos, detallando funciones, fondos, medidas de transparencia, rendición de cuentas, monitoreo y evaluación. Se recomienda adoptar las prácticas que siguen diversos países de la OCDE en el manejo de presupuesto suplementarios y reservas de contingencia.
-  Revisar la pertinencia y legalidad de los programas que entregan subsidios a gobiernos locales y no responden a una estrategia nacional de inversión, ni a un marco institucional coherente con la política de coordinación fiscal.

- ✿ Restringir la entrega de subsidios y transferencias a programas que no cuenten con reglas de operación, criterios y, en su caso, fórmulas claras de distribución de los recursos federales a los estados. La LFPRH deberá prohibir la existencia de programas de subsidios que no cuenten con reglas de operación.
- ✿ Establecer reglas claras, con fórmulas replicables, para que su aplicación durante el ejercicio del gasto sea observada por contrapesos externos a los ejecutores de gasto, así como mecanismos de rendición de cuentas para todos los programas.
- ✿ Establecer un límite, o proceso de autorización excepcional a los sobrejercicios en los programas de subsidios, aun cuando éstos cuenten con reglas de operación.
- ✿ Transparentar la entrega de subsidios desde su aprobación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La ley debe obligar a que se presente la clasificación geográfica del gasto de manera clara y desagregada desde el PPEF. Eliminar el uso de la categoría “no distribuible geográficamente” cuando se trata de programas de subsidios en los que sí es pertinente esta clasificación.
- ✿ Publicar, sin excepción alguna, los convenios de transferencia de recursos entre Gobierno federal y gobiernos locales antes de entrar en vigencia, y facilitar su disponibilidad para el público en general.
- ✿ Promover un diseño con mejor gobernanza de la SHCP; una toma de decisión más objetiva y orientada al mandato institucional: servicio civil de carrera para SHCP.
- ✿ Regular en la ley los procesos y mecanismos de las adecuaciones presupuestarias, especialmente cuando se trate de modificaciones que: 1) superen un límite establecido en la ley, 2) promuevan mayor gasto corriente y menos gasto de inversión pública, 3) impliquen un aumento de gasto superfluo, 4) se realicen entre ramos o programas de distinta naturaleza.
- ✿ Garantizar que exista un contrapeso al momento de autorizar ciertas adecuaciones presupuestarias. Éste puede ser un comité dentro del Poder Ejecutivo o el propio Congreso.

- ✿ Explicar y justificar las adecuaciones presupuestarias, tanto en los informes trimestrales de finanzas públicas como en la cuenta pública.
- ✿ Regular mejor la asignación de los ingresos excedentes; de forma similar a lo ya establecido en la LFPRH para el ROBM y/o en la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios.
- ✿ Reportar la asignación de los ingresos excedentes en reportes separados; en una cuenta pública específica sobre los ingresos excedentes; y explicar con detalle y claridad las diferencias entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el realmente ejercido.
- ✿ Para tener mejor control y certidumbre del nivel de endeudamiento en el mediano plazo, se propone incluir en la LFPRH un techo fijo y reducido de endeudamiento como proporción del PIB. Asimismo, cualquier aumento del techo de déficit deberá ser aprobado con una mayoría calificada⁴⁹ del Congreso.
- ✿ Definir bajo qué causales específicas se permitiría aumentar el techo de endeudamiento⁵⁰ pero sujeto a mayoría calificada del Congreso. De esta manera se controlaría la discrecionalidad con la que hoy se solicita y autoriza el endeudamiento federal, pero se garantizaría la flexibilidad necesaria para aumentarlo en caso de requerirse. Esta es una recomendación explícita que hizo en 2015⁵¹ el FMI en una revisión a la política macroeconómica y fiscal de nuestro país.
- ✿ El Gobierno federal deberá justificar su endeudamiento al presentar y explicar un listado de los proyectos productivos que se financiarán con recursos provenientes del endeudamiento propuesto.
- ✿ Fortalecer el rol del Congreso y su capacidad técnica para que pueda fungir como un verdadero contrapeso en la discusión y vigilancia del presupuesto, mediante la creación de un Consejo Fiscal. Para ello no se propone la creación de una nueva oficina, sino mejorar el diseño y gobernanza del actual Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en la Cámara de Diputados, y al Instituto Belisario Domínguez en la Cámara de Senadores, para que realicen las funciones de un Consejo Fiscal.

⁴⁹ El voto favorable de dos terceras partes.

⁵⁰ Se propone esto debido a que el artículo 17 de la LFRPH menciona de manera simple que por excepción, "debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país" se deberá presentar las "razones excepcionales" que justifican el déficit, sin mencionar cuáles pudieran ser éstas.

⁵¹ IMF Article IV Consultation with Mexico, (2015).

ANEXOS

Gasto aprobado vs ejercido en capítulos de gasto del Gobierno federal

(miles de millones de pesos de 2017)

A Aprobado **E** Ejercido **AD** Adecuación

	2013		2014		2015		2016		2017		2013-2017		
	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	AD
1000- Servicios personales	436	379	445	391	471	409	462	411	455	395	2,268	1,985	-283
2000- Materiales y suministros	36	52	40	51	43	48	38	48	32	41	189	239	50
3000- Servicios generales	121	132	129	149	136	172	124	173	103	147	613	774	161
4000- Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,073	1,249	1,249	1,359	1,296	1,472	1,312	1,507	1,217	1,483	6,148	7,069	922
5000- Bienes muebles, inmuebles e intangibles	19	27	21	34	27	34	20	29	16	17	102	141	39
6000- Inversion pública	98	79	113	89	129	65	110	79	78	61	528	373	-155
7000- Inversiones financieras y otras provisiones	47	108	79	63	25	122	12	357	8	17	171	666	496
8000- Participaciones y aportaciones	1,234	1,275	1,273	1,321	1,318	1,392	1,386	1,446	1,405	1,472	6,615	6,906	291
9000- Deuda pública	361	346	375	366	381	388	418	428	476	430	2,011	1,957	-53
Total de gasto del Gobierno Federal	3,424	3,647	3,723	3,823	3,825	4,100	3,882	4,477	3,790	4,064	18,644	20,111	1,467

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública correspondientes y base trimestral del portal de Transparencia presupuestaria de la SHCP para 2017.

Partidas con mayor adecuación de gasto del Gobierno federal – Acumulado 2013-2017

(millones de pesos de 2017)

	Partida	Aprobado	Ejercido	Adecuación
Gasto total del Gobierno Federal		18,643,963	20,110,823	1,466,860
Adquisición de otros valores**	73903	-	613,353	613,353
Aportaciones a fideicomisos públicos	46101	224,566	826,477	601,911
Subsidios a Entidades Federativas y Municipios	43801	1,062,049	1,417,115	355,066
Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para servicios personales	83101	1,725,799	1,958,864	233,064
Transferencias para el pago de pensiones y jubilaciones	45203	1,735,631	1,869,009	133,379
Fondo General de Participaciones	81101	2,574,024	2,626,747	52,723
Gastos de seguridad pública y nacional	33701	3,213	42,789	39,576
Subcontratación de servicios con terceros	33901	32,179	67,375	35,196
Convenios de Reasignación	85101	-	33,507	33,507
Aportaciones a mandatos públicos	46102	3,460	36,454	32,995
Aguinaldo o gratificación de fin de año	13202	112,671	141,977	29,306

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las cuentas públicas de cada año correspondiente y base trimestral del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. ** En su mayoría este gasto fue para la adquisición de los pasivos pensionarios de PEMEX y CFE.

Tabla de cómo se consideró el color partidista de una entidad federativa si ésta fue de coalición, para el cálculo de los gráficos 12 y 13

Estado	Elección	Coalición	Se consideró	Gobernador	Observación
Baja California	2013	PAN_PRD	PAN	Francisco Arturo Vega de Lamadrid	Miembro del PAN
Durango	2016	PAN_PRD	PAN	José Rosas Aispuro	Senador del PAN
Oaxaca	2010	PAN_PRD	PRD	Gabino Cué	Miembro de Convergencia
Puebla	2010	PAN_PRD	PAN	Rafael Moreno Valle	Miembro del PAN
Quintana Roo	2016	PAN_PRD	PRD	Carlos Joaquín González	ExPRI - Invitado por el PRD
Sinaloa	2010	PAN_PRD	PAN	Mario López Valdez	ExPRI - Inscrito en el PAN
Veracruz	2016	PAN_PRD	PAN	Miguel Ángel Yunes Linares	Miembro del PAN
Chiapas	2012	PVEM_PRI	PRI	Manuel Velasco Coello	Coalición cercana al PRI

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información del INE e Sistema de Información Legislativa.

Presupuesto aprobado y ejercido en los Ramos Generales (2013-2017)

(miles de millones de pesos de 2017)

R Ramo **A** Aprobado **E** Ejercido

	R	2013		2014		2015		2016		2017		2013-2017	
		A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E
Aportaciones a Seguridad Social	19	476	509	544	538	547	576	587	616	643	634	2,797	2,873
Provisiones Salariales y Económicas	23	90	143	138	164	139	223	150	262	132	350	648	1,143
Deuda Pública	24	328	311	345	326	351	347	379	383	416	374	1,819	1,741
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	25	50	40	52	36	51	39	53	39	51	37	258	191
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	28	623	620	647	655	662	686	720	736	743	772	3,395	3,469
Adefas	30	18	18	17	27	18	28	17	22	23	20	93	115
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	33	599	614	611	630	645	662	654	669	652	662	3,160	3,238
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	34	16	16	13	13	12	12	22	22	36	36	99	99
Suma de gasto de Ramos Generales		2,200	2,272	2,367	2,390	2,424	2,573	2,582	2,749	2,696	2,885	12,269	12,868
Gasto total del Gobierno Federal		3,424	3,647	3,723	3,823	3,825	4,100	3,882	4,477	3,790	4,064	18,644	20,111

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública correspondientes y base trimestral del portal de Transparencia presupuestaria de la SHCP para 2017. Cifras deflactadas por medio del INPC.

Porcentaje del gasto del Gobierno federal – Acumulado 2013-2017

(millones de pesos de 2017)

	Ramo	Aprobado	Ejercido
Aportaciones a Seguridad Social	19	15.00%	14.30%
Provisiones Salariales y Económicas	23	3.50%	5.70%
Deuda Pública	24	9.80%	8.70%
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	25	1.40%	1.00%
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	28	18.20%	17.30%
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	30	0.50%	0.60%
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	33	16.90%	16.10%
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	34	0.50%	0.50%
Total de los Ramos Generales		65.80%	64.00%

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública de la SHCP de los años respectivos y base del cuarto trimestre de 2017 del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Cifras redondeadas.

Subsidios a Entidades Federativas y Municipios del Ramo 23 por la partida 43801

– Acumulado 2013-2017 (millones de pesos de 2017)

	Clave	Aprobado	Ejercido	Adecuación
43801		1,062,049	1,417,115	355,066
Subtotal de 14 Programas presupuestarios		240,176	474,649	234,472
Contingencias Económicas	U117-23*	1,104	132,689	131,585
Fondo para el Fortalecimiento Financiero	U135-23**	4,814	121,502	116,688
Programas Regionales	U022-23	14,815	64,274	49,460
Apoyo Federal para Pago de Adeudo de Suministro de Energía Eléctrica	R120-23	-	6,030	6,030
DIF-CDMX	U082-23	-	2,745	2,745
Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos	U093-23	10,826	12,201	1,375
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	U132-23	19,390	17,608	- 1,781
Fondo Metropolitano	U057-23	46,737	43,214	- 3,523
Fondo para Fronteras	U085-23	5,807	734	- 5,072
Fondo Regional	U019-23	26,639	21,231	-5,408

	Clave	Aprobado	Ejercido	Adecuación
Implementación del Sistema de Justicia Penal	U089-23	5,600	-	-5,600
Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad	U076-23	5,603	-	-5,603
Fondo Guerrero	N004-23	7,840	-	-7,840
Proyectos de Desarrollo Regional	U128-23	91,001	52,419	-38,582

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las cuentas públicas de cada año correspondiente y base trimestral del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP.*Programa antes R117 **Programa antes U130. Deflactados del INPC.

Gasto de 3 programas de subsidios del Ramo 23 por distribución geográfica y gasto promedio (millones de pesos de 2017)

A Aprobado **E** Ejercido

	Promedio		2009-2012		2013-2017	
	2009-2012	2013-2017	A	E	A	E
Estado de México	1,584	8,328	-	6,337	-	41,639
Chiapas	1,054	3,772	-	4,216	-	18,860
Puebla	538	3,717	-	2,153	-	18,587
Guerrero	360	3,367	-	1,441	233	16,837
Sonora	1,199	3,215	-	4,795	-	16,074
Oaxaca	672	2,883	-	2,687	-	14,415
Michoacán	179	2,684	-	716	-	13,422
Nuevo León	241	2,649	-	963	-	13,245
Ciudad de México	152	2,553	-	610	1,097	12,766
Guanajuato	1,155	2,420	-	4,622	583	12,102
Sinaloa	577	2,253	-	2,307	-	11,267
Yucatán	294	2,080	-	1,176	-	10,402
Veracruz	100	2,020	-	400	-	10,102
Durango	540	1,837	-	2,158	-	9,187
San Luis Potosí	283	1,659	-	1,130	-	8,297
Jalisco	486	1,503	-	1,942	-	7,516
Zacatecas	383	1,380	-	1,532	-	6,898
Baja California	436	1,359	-	1,746	-	6,793
Tamaulipas	602	1,321	-	2,409	-	6,605
Nayarit	83	1,274	-	332	-	6,369
Coahuila	81	1,234	-	1,123	-	6,172
Hidalgo	550	1,222	-	2,200	-	6,112
Morelos	338	1,222	-	1,354	-	6,112
Baja California Sur	522	1,179	-	2,088	-	5,897
Querétaro	556	1,041	-	2,225	-	5,206
Campeche	87	1,040	-	348	233	5,200
Quintana Roo	227	961	-	910	117	4,805
Colima	38	884	-	154	179	4,418
Tabasco	81	824	-	324	58	4,121
Aguascalientes	227	757	-	909	-	3,787
Chihuahua	279	714	-	1,116	-	3,568
Tlaxcala	125	337	-	501	-	1,685
No distribuable geográficamente	N/A	N/A	9,037	0	19,330	-
Total	N/A	N/A	9,037	56,922	21,830	318,465

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública correspondientes y base trimestral del portal de Transparencia presupuestaria de la SHCP para 2017.

Algoritmo de funcionamiento de las erogaciones adicionales e ingresos adicionales

Según el artículo 19 y 21 de la LFPRH, el Ejecutivo Federal podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas con cargo a los excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme al siguiente orden:

Art19 frac II

Ingresos que tengan un **destino específico** por disposición expresa de leyes de carácter fiscal

Art19 frac III

Los excedentes de ingresos propios de las entidades (Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE) se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la Secretaría

Art19 frac I

Los ingresos excedentes de los puntos anteriores se destinarán a compensar el **incremento en el gasto no programable**

Art19 frac I

Las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los **apoyos a tarifas eléctricas**⁵²

Art21 frac II

La disminución de los ingresos del Gobierno federal, asociada a menores ingresos⁵³ que no tengan fin específico, se podrá compensar con los recursos del FEIP

Art21 frac III

En caso de la percepción de menores ingresos del Gobierno federal, se utilizarán los recursos del FEIP para soportar la disminución de ingresos estimados y en si no es suficiente, realizar ajustes en comunicación social, gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población y en servicios personales.

Art 19 Frac IV

Si existen recursos excedentes se destinará hasta alcanzar una reserva para afrontar caída en el RFP o ingresos del Gobierno federal en lo siguiente:

1. En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas
2. En un 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, y

Si sobra a lo siguiente:

1. En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas

⁵² Se refiere la Ley de la Industria Eléctrica

⁵³ Petroleros, así como a una menor recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

BIBLIOGRAFÍA

- Criterios Generales de Política Económica (CGPE), años 2000 a 2018.
- Ley de Ingresos de la Federación, años 2000 a 2018.
- Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2000 a 2018.
- Portal electrónico de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx
- Banco de información económica del INEGI: <http://www.inegi.org.mx>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria LFPRH.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria
- The Legal Framework for Budget Systems, OECD, 2005.
- Fiscal Consolidation and Medium-term Fiscal Planning in Japan, OECD, 2003.
- Public Expenditure Analysis, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005.
- OECD Journal on Budgeting, Volume 2016 Issue 3 Budgeting in Chile <http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>
- Base de datos de la OCDE para las prácticas y procedimientos presupuestarios 2007 glosario: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39628705.pdf>
- Informes de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación:
 - Del año 2016: 676,935, 976, 1098, 1222,1548, 1661, 1748.
 - Del año 2015: 751, 632, 826, 894, 1059, 1142, 760, 1000, 1030, 852,1176, 1223, 1399, 1427,1475, 1563, 69.
 - Del año 2014: 1010, 1011,1013, 1016.
- Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal de los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2016, publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- Cuentas Públicas de la SHCP.
- Encuestas Buendía y Laredo: http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/129/PREFERENCIA_ALIANZAS.pdf y http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/155/PANORAMA_ELECTORAL_WEB.pdf
- Informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentados ante el Congreso.
- International Budget Practices and Procedures Database, OECD, 2012.
- Conapo
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Micrositio la Caja Negra: <http://mexicoevalua.org/cajanegra>
- Fondo Monetario Internacional (2007). Code of good Practices on Fiscal Transparency. Washington, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Base electoral de México Evalúa del equipo de seguridad.
- Portal y bases históricas del Instituto Nacional Electoral.

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.
Febrero, 2018

www.mexicoevalua.org

Twitter: @mexevalua / Facebook: mexicoevalua



M É X I C O
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Febrero, 2018

www.mexicoevalua.org