

MÉXICO  
**EVALÚA**  
CENTRO DE ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

# Descifrando **LA CAJA NEGRA** del gasto



**“Los países que han sido exitosos implementando reformas hacendarias son aquellos que empezaron con un manejo del presupuesto de egresos muy sólido o empezaron su esfuerzo mejorando el manejo de uno deficiente”.**

Fondo Monetario Internacional, 1999

**2014 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.**

Documento elaborado por Mariana Campos, Coordinadora del Programa de Gasto Público, y su equipo conformado por Esther Ongay y Osvaldo Landaverde. Agradecemos a todos los involucrados por su ayuda y seguimiento para la realización de este texto. La presentación del documento, “Descifrando la Caja Negra”, está disponible en la página web de **México Evalúa (www.mexicoevalua.org)**.

Agradecemos también a Edna Jaime, Laurence Pantin, Marco Antonio Fernández por sus valiosas observaciones y sugerencias; a Ana Laura Jaso por su provechosa revisión; a Yazmín Pérez Áviles por el diseño, así como a Ana Belén Rodríguez por sus aportaciones en la fase inicial del proyecto.

# Contenido

<b>2</b>	<b>Acrónimos</b>
<b>4</b>	<b>Presentación</b>
<b>6</b>	<b>Resumen Ejecutivo</b>
<b>10</b>	<b>1 Introducción: ¿Por qué la Caja Negra?</b>
<b>10</b>	1.1 Sobre nuestro estudio
<b>12</b>	<b>2 La cirugía del presupuesto</b>
<b>12</b>	2.1 El gobierno gasta más de lo que los ciudadanos “aprobamos”
<b>13</b>	2.2 El gobierno gasta diferente
<b>15</b>	2.3 ¿Qué son las adecuaciones presupuestarias en el Presupuesto de Egresos?
<b>18</b>	2.3.1 Mecanismos de rendición de cuentas sobre las adecuaciones hechas al presupuesto aprobado por el Poder Legislativo
<b>23</b>	2.3.2 ¿Quiénes efectuaron más adecuaciones en su presupuesto?
<b>25</b>	2.3.2.1 Ramos Generales
<b>31</b>	2.3.2.2 Ramos Administrativos o Secretarías
<b>33</b>	2.3.2.3 Ramos Autónomos
<b>34</b>	2.3.3 Análisis por Programas Presupuestarios
<b>37</b>	2.4 El gobierno ganó más de lo que previó
<b>37</b>	2.4.1 La falla de origen: los ingresos excedentes
<b>41</b>	2.4.2 Asignación de los ingresos excedentes
<b>43</b>	2.4.3 Mecanismos de rendición de cuentas sobre la asignación de los ingresos excedentes
<b>46</b>	2.5 El gobierno mantiene fondos extrapresupuestarios en la opacidad
<b>46</b>	2.5.1 Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros: ejemplo de malas prácticas en rendición de cuentas
<b>48</b>	<b>3 ¿Por qué nos debe importar?</b>
<b>49</b>	3.1 Se vulnera la legitimidad de las decisiones en materia de presupuesto
<b>50</b>	3.2 La excesiva flexibilidad durante la ejecución del presupuesto no promueve la eficiencia del gasto
<b>54</b>	3.3 El presupuesto no está suficientemente orientado a resultados
<b>55</b>	3.4 La fiscalización tiene capacidades limitadas
<b>57</b>	3.5 Los ciudadanos no confían en las instituciones
<b>60</b>	<b>4. ¿Cómo podría mejorar el proceso presupuestario?</b>
<b>62</b>	<b>Glosario</b>
<b>68</b>	<b>Anexos</b>
<b>68</b>	Anexo 1: ¿Cómo se ejerce el Gasto Público Federal?
<b>72</b>	Anexo 2: Requisitos para solicitar una adecuación externa al presupuesto
<b>73</b>	Anexo 3: Autonomía presupuestaria
<b>74</b>	Anexo 4: Adecuaciones por Ejecutor o Ramo
<b>76</b>	Anexo 5: Ingresos excedentes de las Secretarías de Estado por derechos 2009 a 2012
<b>78</b>	Anexo 6: Gasto de programas presupuestarios por modalidad
<b>79</b>	Anexo 7: Metodología del índice ponderado de adecuaciones
<b>80</b>	<b>Referencias Bibliográficas</b>

## Acrónimos

<b>ADEFAS</b>	Adeudos Fiscales de Ejercicios Anteriores
<b>Análisis CB</b>	Análisis Costo-Beneficio
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>Bancomext</b>	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Banca de Desarrollo
<b>Banobras</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.
<b>CFE</b>	Comisión Federal de Electricidad
<b>CGPE</b>	Criterios Generales de Política Económica
<b>Cinvestav</b>	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
<b>Conagua</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>Coneval</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CP</b>	Cuenta Pública
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DPEF</b>	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>FAEB</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
<b>FAETA</b>	Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos
<b>FAFEF</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
<b>FAIS</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
<b>FAM</b>	Fondo de Aportaciones Municipales
<b>FASP</b>	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
<b>FASSA</b>	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
<b>FEIEF</b>	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas
<b>FEIP</b>	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros
<b>FEIPEMEX</b>	Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos
<b>FISE</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
<b>FISM</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>Fonatur</b>	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
<b>Fonden</b>	Fondo de Desastres Naturales
<b>FORTAMUN-DF</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
<b>IFE</b>	Instituto Federal Electoral
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INEG</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INM</b>	Instituto Nacional de Migración
<b>ISR</b>	Impuesto Sobre la Renta
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>LCF</b>	Ley de Coordinación Fiscal
<b>LFD</b>	Ley Federal de Derechos
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>LIF</b>	Ley de Ingresos de la Federación
<b>LyFC</b>	Luz y Fuerza del Centro

---



---

<b>M&amp;E</b>	Monitoreo y Evaluación
<b>MIR</b>	Matriz de Indicadores para Resultados
<b>MSD</b>	Modelo Sintético del Desempeño
<b>NAFIN</b>	Banca de Desarrollo Nacional Financiera
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OIC</b>	Órgano Interno de Control
<b>PASH</b>	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
<b>PbR</b>	Presupuesto basado en Resultados
<b>PbR-SED</b>	Presupuesto basado en Resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño
<b>pdf</b>	Formato de documento portátil
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>Pemex</b>	Petróleos Mexicanos
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PLIF</b>	Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación
<b>Pp</b>	Programa Presupuestario
<b>PPEF</b>	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>RLFPRH</b>	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>Sagarpa</b>	Secretaría de Agricultura , Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
<b>SAT</b>	Servicio de Administración Tributaria
<b>SCT</b>	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
<b>Sedesol</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>Semarnat</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>Sener</b>	Secretaría de Energía
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México

---

## Presentación

---

Tenemos que elevar la efectividad del gasto público para que su impacto sobre el crecimiento y el bienestar sea palpable. Este objetivo se podrá alcanzar si el gasto se planea, presupuesta, ejerce y evalúa apropiadamente, fases de un ciclo que todavía es muy deficiente en nuestro país.

**Descifrando la Caja Negra del gasto** aborda los problemas de las fases tempranas de este ciclo: la presupuestación y su ejercicio. Y encuentra que el presupuesto que se aprueba en el Legislativo se adecua de manera importante durante su ejercicio. Esto es, sobre lo aprobado por los legisladores, el Ejecutivo hace ampliaciones y reducciones tan importantes que podríamos hablar de un presupuesto paralelo o suplementario, que no se procesa por las vías institucionales convencionales.

Los gobiernos en todo el mundo modifican sus presupuestos. Los que tienen prácticas avanzadas cuentan con marcos normativos que establecen reglas muy bien definidas para efectuar esos cambios. En México, tenemos que acercarnos a esas prácticas. El manejo del presupuesto tiene enormes áreas de oportunidad, como este documento lo demuestra. No podemos pretender que se eleve la calidad del gasto, mientras que en esta fase del ciclo presupuestal los problemas sobren y la rendición de cuentas sea escasa.

Los hallazgos del estudio identifican dónde se encuentran estas áreas de oportunidad. Las enumeraré de manera general para que el lector abunde en ellas con la lectura del texto. De este primer listado, podrá comprender por qué llamamos a este documento como lo hicimos: en la medida en que nos adentrábamos en el análisis, fuimos descifrando una caja negra y la necesidad de transparentarla para corregirla. ¿Qué concluimos?

1. **Nuestros presupuestos no son realistas.** Por ello tienen que adecuarse de manera muy significativa durante su ejercicio. En los años que cubre este análisis (2005 a 2013), las ampliaciones netas al presupuesto ascendieron a 262 mil millones de pesos anuales.
2. **Las ampliaciones se destinan en una gran proporción al cajón de Ramos Generales.** La responsabilidad hacendaria de estos Ramos es difusa. No cuentan con normas operativas suficientemente establecidas para el manejo de los fondos que administran. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha recomendado incluirlas en la Ley de Coordinación Fiscal y el Decreto de Presupuesto, lo que se ha hecho parcialmente pero sigue siendo insuficiente.
3. **La estimación de los ingresos tampoco es realista.** Sistemáticamente los ingresos se subestiman. En el mismo periodo de análisis, los ingresos excedentes del Gobierno Federal ascendieron a alrededor 243 mil millones de pesos promedio anuales. Los derechos, productos y aprovechamientos (ingresos no petroleros y no tributarios) dan cuenta de la mayor parte de este excedente.

4. **El Gobierno Federal no explica suficientemente a qué programas y proyectos se asignan los excedentes y con qué criterios los elige.**

Un ejemplo es el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP) que recibe parte de dichos ingresos. En su origen este fondo tenía la misión de administrar una reserva para compensar caídas en el ingreso petrolero. Hoy es un Fondo que se destina al gasto. Se desconocen los criterios con los cuales ahora se determinan las cantidades que recibe el FEIP vía ingresos excedentes y las que recibe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del FEIP para asignarlas a programas y proyectos de inversión del Presupuesto de Egresos de la Federación.

5. **El control y contrapeso legislativo es débil en la fase del ejercicio del gasto.** La ASF, el brazo auditor del Congreso, no tiene facultades para intervenir durante el ejercicio del presupuesto. Trabaja con el principio de posterioridad, lo que le resta relevancia y oportunidad.

En suma y por lo expuesto, **los ciudadanos no tenemos información suficiente para saber exactamente en qué se gasta el presupuesto adicional** y tampoco para saber con qué efectividad.

Las recomendaciones del estudio responden a los problemas detectados en el análisis y es importante considerarlas para mejorar el ciclo presupuestal. En su estado actual, este proceso no es suficientemente transparente y deja abiertos espacios para decisiones discrecionales que más tarde pueden convertirse en desviaciones que mermen el impacto del gasto. En el contexto mexicano, en el que el gobierno recauda y gasta más, es imprescindible adoptar esta agenda de mejora del ciclo presupuestal, como un gesto de responsabilidad con los mexicanos que dejan en las arcas del gobierno el fruto de su esfuerzo cotidiano a cambio de la expectativa de un mayor bienestar.

Agradezco a Mariana Campos, nuestra Coordinadora del Programa de Gasto Público, y su equipo conformado por Esther Ongay y Osvaldo Landaverde, el haber puesto este tema en la agenda de trabajo de México Evalúa y el haberlo hecho de manera tan profesional. A Laurence Pantin por su esmerado trabajo de edición y a Marco Fernández por sus siempre atinados comentarios. Sólo queda esperar que el estudio y el análisis que se presenta nutra esta discusión y promueva los cambios que son necesarios.

Espero resulte de su interés.

Edna Jaime Treviño  
*Directora General*  
**México Evalúa**

## Resumen Ejecutivo

**El presupuesto en México es una Caja Negra porque no se ejecuta lo que se aprueba. Se gasta más, se gasta diferente y no existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan entender estos cambios. La regulación de las adecuaciones al presupuesto es insuficiente; la normatividad no especifica qué información sobre las adecuaciones deberá acompañar los reportes de gasto.**

Cada año, el gasto público efectivamente ejercido es mayor que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado por la Cámara de Diputados. En los últimos ocho años, el promedio anual del gasto ejercido superó el aprobado en 8.3 por ciento o 262 mil millones de pesos.

El sobreejercicio sistemático de recursos indica que el proyecto de presupuesto preparado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no se elabora considerando lo que se gastó en años anteriores.

El Gobierno Federal no sólo gastó más de lo que aprobaron los legisladores, sino también lo hizo de forma diferente. Mientras por un lado recibió ampliaciones de gasto que ascendieron en promedio cada año a 881 mil 918 millones de pesos, por otro realizó recortes al gasto en promedio por 663 mil 121 millones de pesos al año.

Los ejecutores del gasto deben sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, pero la ley prevé escenarios que permiten la adecuación presupuestaria durante el ejercicio fiscal. El primer escenario que legitima estas adecuaciones es cuando se detecta que el ejercicio del gasto aprobado puede afectar al balance público. El segundo autoriza las adecuaciones si permiten un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades paraestatales.

Sin embargo, los ejecutores de gasto aún no están preparados para rendir cuentas sobre las adecuaciones que sufren sus presupuestos. Corroborar la mejora en el cumplimiento de los objetivos se vuelve casi imposible en la práctica, ya que el desarrollo del Presupuesto basado en Resultados (PbR) es incipiente y todavía no arroja información suficiente para conocer los resultados de los programas y el cumplimiento de sus objetivos. Por ende, no se pueden tomar decisiones de presupuesto con base en él. Así, el 27 por ciento del gasto programable (822 mil millones de pesos) en 2013 estaba exento de definir sus objetivos y, en consecuencia, de ser evaluado.

Por otra parte, la regulación de las adecuaciones es insuficiente. Por ejemplo, no se reglamentan las modificaciones que la SHCP lleva a cabo en su propio presupuesto y que podrían constituir un conflicto de interés. También se identificó un vacío importante en la ley para normar las adecuaciones que se llevan a cabo en los presupuestos de los Ramos Generales, que corresponden a las obligaciones de pago. Estas lagunas normativas no promueven que los recursos se ejerzan siguiendo objetivos y criterios institucionales.

Una consecuencia de los vacíos normativos en materia de adecuaciones es que no existen mecanismos suficientes para fomentar la rendición de cuentas. El Artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que "cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del Ramo del que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales".



---

Por tanto, puede suponerse que las adecuaciones superiores al 5 por ciento se consideran notorias y, en consecuencia, dignas de revisión.

Sin embargo, la normatividad no especifica qué información sobre las adecuaciones deberá acompañar el reporte del ejecutor del gasto que la haya realizado. En este contexto, las explicaciones sobre las adecuaciones que presenta el Ejecutivo en los informes trimestrales son insuficientes para comprender cómo se tomaron las decisiones de gasto e incluso para observar el panorama general de los cambios. Además, se esperaría que la ley obligue a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a realizar revisiones sistemáticas de estos asuntos, en lugar de solamente darle el derecho de emitir opiniones de corte voluntario.

Más preocupante aún es que la norma ni siquiera se cumple, ya que el monitoreo de las adecuaciones en la práctica es aún más limitado de lo que el marco jurídico exige. Para obtener una mayor explicación, aunque también insuficiente, de los cambios realizados, es necesario esperar la emisión de la Cuenta Pública, que se entrega al Congreso cuatro meses después del fin del año fiscal, un lapso injustificadamente tardío y mayor al observado en gran parte de los países de la OCDE.

La normatividad tampoco establece límites en las ampliaciones que el Poder Ejecutivo puede realizar, lo cual representa una de las carencias más riesgosas en términos de mecanismos de rendición de cuentas que se observan en la ejecución del presupuesto. Una revisión de buenas prácticas internacionales muestra que muchos países requieren de una nueva aprobación del Legislativo, o por lo menos de su autorización, para aumentar el gasto originalmente aprobado.

En este contexto, los Ramos Generales fueron los que ejercieron las mayores ampliaciones al presupuesto entre 2005 y 2013. Al analizar su comportamiento, se observó que tres de ellos concentraron el 86 por ciento del total de las ampliaciones presupuestarias de estos Ramos durante todo el periodo: el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, el Ramo General 19 Aportaciones a la Seguridad Social y el Ramo General 33 Aportaciones a las Entidades Federativas y Municipios. Por otra parte, del total de recortes presupuestarios que se realizaron durante 2005 y 2013, 75 por ciento de los recursos se redujeron en presupuestos de dos Ramos Generales, el Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y el Ramo General 24 Deuda Pública.

En contraste con la flexibilidad que refleja la ejecución de su presupuesto, estos Ramos aún se manejan con cierto nivel de opacidad, lo cual se debe principalmente a dos motivos. En primer lugar, la normatividad para definir el funcionamiento de todos y cada uno de los Ramos Generales es insuficiente. Para empezar, el ejercicio de los Ramos Generales no está definido en la LFPRH. La Ley que regula los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 no ha sido revisada desde 1998. Como consecuencia en varios casos no se rinden cuentas sobre cómo se aplicaron las fórmulas para asignar sus recursos.

Otra seria limitación es que las prácticas contables entre la Federación y las entidades federativas todavía no se encuentran suficientemente armonizadas a pesar de la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. En el marco de varios fondos del gasto federalizado, las autoridades locales han llegado a subejercer hasta más del 40 por ciento de su presupuesto aprobado sin que esto se registre en la contabilidad de la Federación. Esto, junto con el principio de anualidad al que está sujeta la labor de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), impide conocer el destino final de los recursos aprobados que no se ejercen en el año.

¿Cómo el gobierno puede gastar más de lo que tiene si existe un nivel de deuda relativamente controlado? La respuesta es que cada año entre 2005 y 2013 ha recibido más ingresos de los que previó que iba a recibir. Estos ingresos provienen en particular de derechos, productos y aprovechamientos, llamados ingresos no tributarios no petroleros. Son ingresos que recibe el gobierno por sus servicios o por bienes de la Nación o del Estado que se vendan o presten. Estos ingresos han representado más del 68 por ciento de los ingresos excedentes totales. A pesar de su importancia, en la LIF no se desagregan suficientemente los ingresos que se prevé que el Gobierno Federal obtendrá por aprovechamientos. La mayoría de estos ingresos se etiquetan como "otros" sin darlos a conocer con mayor detalle. De hecho, la SHCP no explica claramente en sus informes las divergencias entre el ingreso aprobado y el obtenido por estos derechos, productos y aprovechamientos, lo que evidencia retos importantes en materia de transparencia fiscal que el país debe atender.

La subestimación sistemática de ingresos no petroleros no tributarios parece ser un esquema de cobertura ad hoc, ya que es útil para reaccionar en contextos de bajo desempeño económico. Sin embargo, no todos los años suceden crisis económicas, por lo que es necesario reconocer la utilidad de contar un presupuesto suplementario que puede servir para contrarrestar los efectos de una potencial crisis. Sin embargo, en general no es utilizado únicamente para ese fin.

La regulación sobre ingresos excedentes es compleja de entender y laxa porque no prevé mecanismos de rendición de cuentas. Como consecuencia, la información sobre la asignación y el ejercicio de ingresos excedentes que se reporta en los informes trimestrales también es deficiente. El reporte de la SHCP suele incluir un párrafo que se limita a enunciar las leyes que definen la aplicación de estos recursos, sin especificar sus temas, objetivos, proyectos y responsables. Aunque se desglosa el monto de ingresos excedentes recibidos según la ley que los regula, estos

ingresos no se detallan conforme a las clasificaciones de gasto oficiales. En el caso de México, la asignación de ingresos excedentes es como una Caja Negra.

En principio no es buena práctica legislar mecanismos de asignación de gasto que busquen evitar el proceso de discusión del presupuesto con los legisladores, ya que la discusión entre Poderes es una forma que ha permitido corregir sesgos personales, gremiales y políticos en la discusión de la asignación del gasto público.

Es necesario reconocer también que subestimar los ingresos cada año afecta el apego a la realidad del presupuesto. Como consecuencia, se daña su capacidad de modelar la relación de los ingresos y gastos esperados. La subestimación sistemática de los ingresos así como su falta de transparencia podrían corregirse si se regulara adecuadamente el presupuesto suplementario que se ejerce durante el año fiscal.

También debe considerarse que es una buena práctica hacer explícitas las capacidades que tiene el Poder Ejecutivo para modificar el presupuesto o para hacer uso de ingresos excedentes. Una dimensión primordial de dicha capacidad es precisamente establecer el límite de gasto adicional que el Ejecutivo puede ejercer durante el año fiscal.

En otras latitudes, la estimación de las variables fiscales y económicas que sustentan la construcción del presupuesto se somete a una revisión externa, para evitar sesgos en la elaboración del presupuesto. También es muy común que la metodología de dicha estimación sea pública y que exista una obligación de actualizar las variables utilizadas en el transcurso del ejercicio.

El manejo del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP) ilustra los problemas de transparencia y rendición de cuentas en los ingresos extraordinarios que recibe el gobierno. Financiado por ingresos excedentes y derechos de hidrocarburos, este Fondo no cuenta con mecanismos de asignación de gasto explícitos y transparentes cuando se utiliza para financiar los proyectos de la Cartera de inversión del Gobierno Federal. Tales erogaciones se aprueban sin conocer los programas y proyectos en los que se van a gastar. Bajo esta lógica, se asume que gastar en programas y proyectos de inversión es bueno per se. Sin embargo, esto no es necesariamente el caso. Si bien programas y proyectos bien diseñados e implementados pueden contribuir a acelerar el crecimiento económico y hasta el desarrollo del país, el gasto en inversión que se basa en programas y proyectos con mala planeación y ejecución no genera buenos resultados.

Las adecuaciones al presupuesto aprobado no siempre reflejan un problema. En muchas ocasiones, son una opción necesaria y hasta conveniente en la administración del presupuesto: para cumplir con metas de balance presupuestario; para incrementar la solidez del presupuesto, asignando recursos a políticas y programas que persiguen objetivos prioritarios; para invertir en programas y políticas que den mejores resultados; o para ahorrar costos.

Más allá de estos posibles beneficios, un uso excesivo de las adecuaciones, conocido como "viraje", es un indicador de una débil disciplina fiscal, que termina por desincentivar la buena programación del presupuesto y el diseño adecuado de los programas y proyectos. Esto constituye el problema más oneroso derivado de las adecuaciones, puesto que genera costos económicos, que inciden en la eficiencia del gasto público.

El gasto federalizado ejemplifica esta situación: suele ser motivo de importantes adecuaciones y la ASF ha evidenciado la mala gestión de sus recursos. Elaboró un análisis de los resultados de las auditorías a los proyectos de inversión en infraestructura física y equipamiento que realizó entre 1999 y 2010. De una muestra de 80 contratos, el 64 por ciento tuvo una planeación inadecuada o estudios previos que carecían de la ingeniería de detalle. De esta forma, las obras vieron sus plazos de construcción alargarse y su presupuesto aumentar. Estos resultados comprueban que existe un amplio espacio para analizar la toma de decisiones y la ejecución de este gasto con el fin de mejorar su eficiencia.

En este contexto, en los últimos 10 años México ha destinado una importante proporción de su PIB al gasto de capital, en comparación con otros países de nivel de desarrollo similar o de mayor nivel de desarrollo. Sin embargo, al analizar la evolución del crecimiento económico y de la productividad en ese mismo periodo, no se perciben mejoras significativas en esos ámbitos. En comparación con otros países, estamos rezagados.

La mala gestión de los recursos invertidos está limitando su rentabilidad, por lo que ese gasto no está jugando el papel que le corresponde para impulsar mejores resultados. En el debate público debe reconocerse que es necesaria una profunda revisión de los mecanismos de asignación de gasto y de rendición de cuentas sobre los resultados y la ejecución de los recursos públicos, de manera muy especial en el uso de ingresos excedentes, adecuaciones presupuestarias y gasto destinado a programas y proyectos de inversión.

También hace falta reconocer que el desarrollo del Presupuesto basado en Resultados todavía no abona a mejorar la consistencia de la ejecución del presupuesto con respecto a lo aprobado. Si bien es cierto que, por una parte, ha conseguido generar una cantidad importante de evaluaciones de varios programas del presupuesto, y sin duda ha logrado orientar varios programas públicos hacia la mejora, también es una realidad que la información que genera todavía no se presenta en formatos razonablemente accesibles que permitan un adecuado análisis. Tampoco se ha logrado concretar cómo el PbR puede contribuir a alimentar la toma de decisiones sobre la asignación del gasto.

Por su parte, la ASF puede fiscalizar un amplio espectro de instituciones del Estado mexicano pero el alcance de su fiscalización de la Cuenta Pública está acotado por los principios de anualidad y posterioridad que rigen su intervención. En consecuencia, se rezaga la revisión de la Cuenta Pública, por lo que durante el proceso de aprobación del PEF del año entrante, la Cámara de Diputados solamente dispone del Informe de Revisión de la Cuenta Pública de tres ejercicios previos al que se está aprobando. Esta situación debilita el rol del Congreso en la discusión presupuestal, pues éste no cuenta con información relevante, completa y oportuna en un momento crucial para tomar decisiones sobre el gasto. Estas restricciones deben ser eliminadas en el marco jurídico que rige la actuación de la ASF.

En conclusión, para ser útil, el ejercicio del gasto debe construirse a partir del diseño de un presupuesto realista, que refleje las prioridades de gasto negociadas con las dependencias y entidades, considerando restricciones financieras razonables y factibles. Además, debe ser revisado por el órgano auditor de manera oportuna, de tal forma que se pueda saber en qué se gasta y que sea posible retroalimentar el diseño del siguiente presupuesto. Una gestión pública con rendición de cuentas adecuada, en términos prácticos, se traduce en una administración que permite que sus ciudadanos lleven a cabo un seguimiento muy cercano a todas las etapas que atraviesa el presupuesto público. El marco legal y normativo debe incorporar ciertos principios básicos para que esto sea posible. Esperemos que los elementos analizados en el presente documento sirvan a los tomadores de decisión tanto en el Congreso como en el Ejecutivo con el fin de que realicen los cambios jurídicos necesarios para fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de cómo se ejercen los recursos públicos en el país.

# 1 Introducción: ¿Por qué la Caja Negra?

**En México todavía se suele concebir el presupuesto como un herramienta de los gobiernos más que como una herramienta de los ciudadanos. Es fondeado con los recursos de los ciudadanos, por lo que les pertenece. No hay algo relacionado con el presupuesto público que el ciudadano “no pueda” o “no deba” saber.**

## 1.1 Sobre nuestro estudio

En México existe una brecha entre el presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados y el que realmente ejerce el Poder Ejecutivo. **Durante los últimos nueve ejercicios presupuestales, se ejerció de manera sistemática un gasto superior al que fue aprobado.** Cada año se gastaron cientos de miles de millones de pesos adicionales. Pero **no sólo se gastó más, también se gastó diferente.**

El Ejecutivo tiene un amplio espacio para utilizar fondos extrapresupuestarios durante la ejecución del presupuesto, es decir, recursos que puede asignar al margen de la discusión presupuestal entre Poderes. También puede utilizar los recursos en conceptos diferentes durante el ejercicio fiscal, sin rendir cuentas de manera accesible, completa y oportuna sobre estos movimientos. En este contexto, no hay garantía de que la voluntad popular sea fielmente representada, ya que se vulneran los roles y responsabilidades del manejo del presupuesto asignados a los Diputados por nuestra Carta Magna<sup>1</sup>. En consecuencia, se desvanece la legitimidad de las decisiones que tomaron los representantes y se pierde la posibilidad de una democracia efectiva.

**Además, es necesario reconocer que las adecuaciones que se realizan al presupuesto al momento de ejercerlo imponen retos adicionales en términos de rendición de cuentas.** Se vuelve indispensable establecer mecanismos funcionales de transparencia y rendición de cuentas que permitan mantener un control razonable y hacer públicos los motivos y criterios de las asignaciones que se efectúan durante la ejecución del presupuesto.

**En México, todavía se suele concebir al presupuesto como una herramienta de los gobiernos, más que como una herramienta de los ciudadanos.** Se asume como un instrumento poderoso para que los gobiernos puedan llevar a cabo sus planes. En las campañas políticas se anuncian esos proyectos como si fueran propiedad de los políticos. Pero para llevarlos a cabo, es necesario contar con un presupuesto, que tiene naturaleza pública. La realidad es que ese presupuesto es fondeado con los recursos de los ciudadanos, por lo que les pertenece.

**Además en el diseño institucional de nuestro Estado se establece que el presupuesto es un mandato popular, de ahí que sólo los representantes de los ciudadanos están facultados para tomar decisiones de gasto.<sup>2</sup> Así, el sentido común y el diseño institucional señalan que no hay “algo” relacionado con el presupuesto público que el ciudadano “no pueda” o “no deba” saber.**

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al 24 de marzo de 2014), Artículo 74.

<sup>2</sup> Roberto Salcedo Aquino. *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*. Red de Rendición de Cuentas. 2013.

---

---

Por todo lo anterior, la rendición de cuentas se postula como una pieza indispensable en el funcionamiento de cualquier democracia representativa.

**Este estudio analiza el presupuesto ejercido versus el que fue aprobado por el Poder Legislativo. Se centra principalmente en la cantidad efectivamente gastada por los diversos ejecutores de gasto que son las dependencias, las entidades paraestatales, los Ramos Generales y los entes autónomos.** También se examina la normatividad para entender los mecanismos de asignación de gasto y de rendición de cuentas, utilizando referencias del contexto internacional y de buenas prácticas en la materia, que permiten un mejor entendimiento del caso de México.

La comparación del gasto aprobado por la Cámara de Diputados y el gasto efectivamente ejercido por los tres Poderes de la Unión **enriquece el entendimiento del papel que juegan las instituciones encargadas de la administración y manejo del gasto público de la Federación. Asimismo, ilustra el alcance y las limitaciones del diseño institucional de las políticas públicas en materia de gasto público, y muy en particular de los mecanismos de rendición de cuentas actualmente disponibles.**

El documento se divide en cuatro partes. **La primera, titulada “La cirugía del presupuesto”, describe el comportamiento de la ejecución del presupuesto, qué son las adecuaciones, qué ejecutores modifican más su presupuesto y los principales mecanismos de rendición de cuentas que operan en el tema.**

**La segunda trata de los ingresos excedentes y su “falla de origen”. Explica qué son estos ingresos, de dónde provienen, cómo se regula su uso y aplicación.**

**La tercera parte trata de contestar por qué es importante la consistencia del presupuesto.**

**La última sección busca cómo podemos mejorar la rendición de cuentas del proceso presupuestario.** En ella, **se incluyen una serie de recomendaciones de las áreas que posiblemente deben regularse para promover un mayor control durante la ejecución del presupuesto, pero sobre todo mejores incentivos para planear y desarrollar los programas y proyectos financiados con el gasto público con miras a elevar su efectividad.** Esta división trata de desmenuzar el complejo proceso presupuestario con sus áreas de oportunidad y generar recomendaciones de política pública que caminen hacia el ejercicio de un gasto más eficiente y una mejor rendición de cuentas en México.

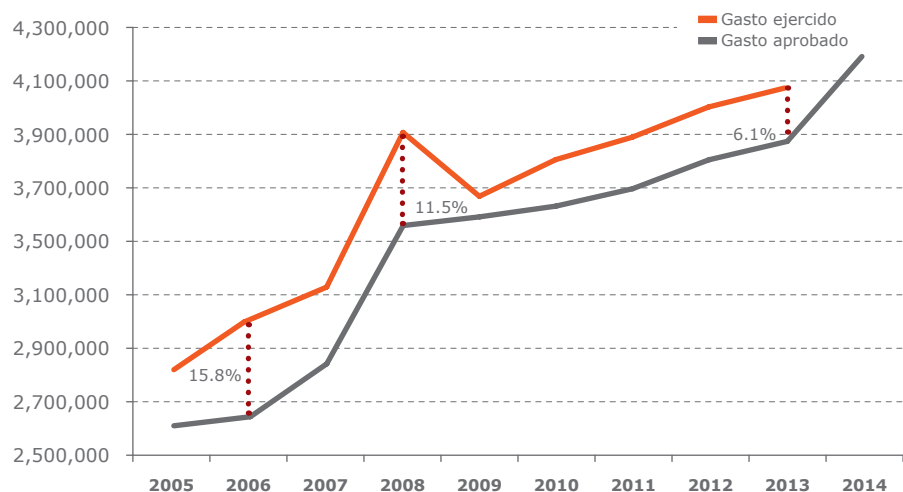
## 2 La cirugía del presupuesto

**El presupuesto no se construye, ni se aprueba de manera suficientemente realista.**

### 2.1 El gobierno gasta más de lo que los ciudadanos "aprobamos"

De 2005 a la fecha, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) efectivamente ejercido fue mayor que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Cada año, el presupuesto ejercido superó el aprobado en 8.3 por ciento o 262 mil millones de pesos, en promedio.<sup>3</sup> En total se ejercieron 2.36 billones de pesos adicionales durante los nueve años mencionados. Si tomamos en cuenta que un presupuesto típico en el periodo fue de 3.31 billones de pesos, el gasto "extra" correspondió a 71.1 por ciento de un presupuesto promedio.<sup>4</sup>

**Gráfica 1. Gasto ejercido vs gasto aprobado 2005-2014**  
(en millones de pesos de 2012)



Fuente: Cálculos propios a partir de las Estadísticas Oportunas de la SHCP.

**El sobreejercicio sistemático de recursos indica que el proyecto de presupuesto, preparado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en coordinación con dependencias y entidades federales, no se elabora considerando lo que se gastó en años anteriores.** De manera similar, la Cámara de Diputados, al revisarlo antes de su aprobación, no toma en cuenta lo ejercido anteriormente. **El presupuesto no se construye ni se aprueba de manera suficientemente realista.**

Diferentes expertos del Fondo Monetario Internacional (FMI) establecen que para que se pueda aspirarse a un buen manejo del presupuesto, éste debe operarse bajo al menos tres principios básicos: alcance, transparencia y realismo.<sup>5</sup> Desafortunadamente, con los datos analizados, es evidente que la construcción del presupuesto en México se realiza bajo la lógica de la inercia más que de la reflexión y la mejora continua.

<sup>3</sup> Las cantidades de recursos en todo el documento se presentan en precios constantes de 2012 salvo que se especifique otra cosa.

<sup>4</sup> El proceso presupuestario se integra por cuatro fases: programación, aprobación, ejecución y auditoría. Para una explicación detallada de las fases que comprenden el proceso presupuestario por favor consultar el Anexo 1 del documento.

<sup>5</sup> Barry H. Potter y Jack Diamond. *Guidelines of Budget Management*. Fondo Monetario Internacional. 1999.

**Tabla 1. Principios para el buen funcionamiento del presupuesto<sup>6</sup>**

**Alcance o cobertura:** El presupuesto debe abarcar todos los recursos que se ingresarán en el año fiscal y también cubrir todo el gasto público que se erogará. Para eso debe tomar en cuenta todas las políticas y programas, así como tener un fondo total unificado del dinero público.

**Transparencia:** Se requiere que la información sobre el presupuesto sea pública, pero también que sus clasificaciones funcionales y económicas sean útiles y que se ajusten a estándares internacionales. Es necesario que sea fácil conectar políticas y gasto a través de la estructura programática.

**Realismo:** El presupuesto debe basarse en un marco macroeconómico realista, con proyecciones financieras, de ingresos y de costos confiables. Las políticas nuevas deben estar separadas de las que ya se ejercen y los costos futuros deben ser estimados. Es importante también que las prioridades de gasto estén determinadas en el proceso presupuestario.

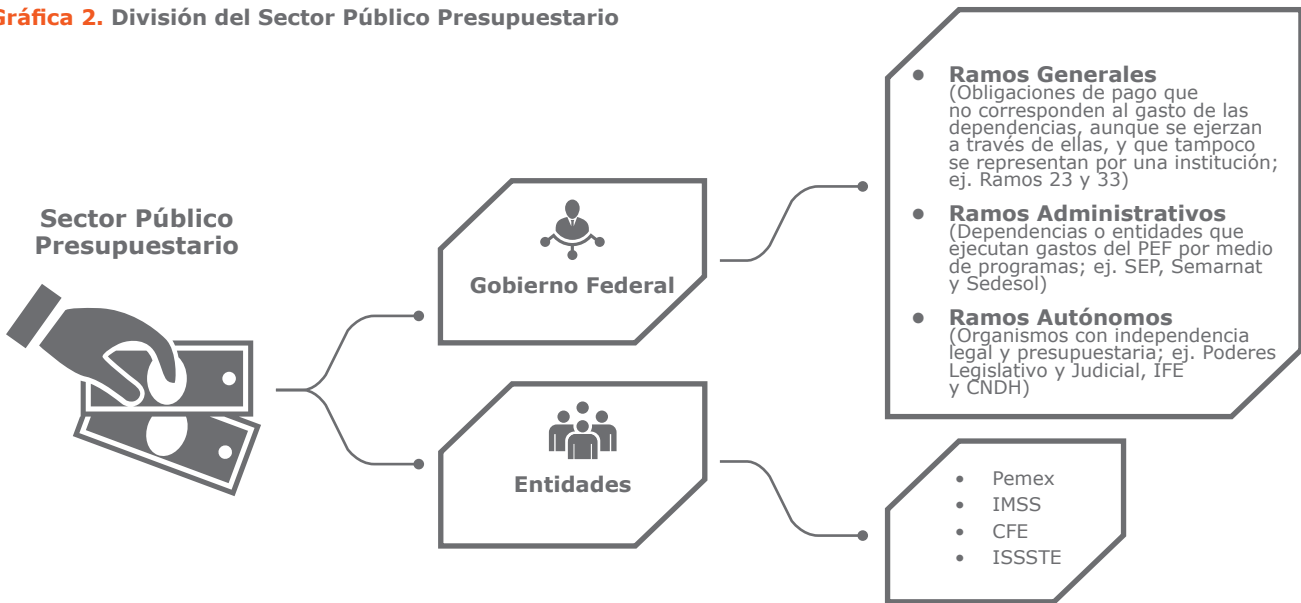
Fuente: FMI. 1999. Guidelines of Budget Management.

**2.2 El gobierno gasta diferente**

**El gobierno no sólo gastó más de lo que aprobaron los legisladores, sino también lo hizo de forma diferente.** En el periodo analizado, el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal, el cual incluye Ramos Autónomos, Ramos Administrativos y Ramos Generales, y excluye Entidades, **recibió ampliaciones de gasto que en promedio cada año ascendieron a 881 mil 918 millones de pesos. También sufrió recortes de gasto en promedio por 663 mil 121 millones de pesos al año.** Estos movimientos al interior del presupuesto dan cuenta del viraje que existe durante su ejecución.

6 Potter, 1999, *Op. cit.*

**Gráfica 2. División del Sector Público Presupuestario**

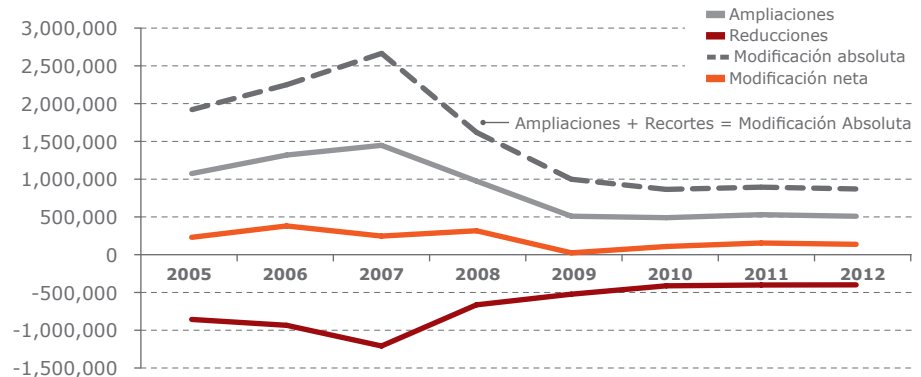


Fuente: Elaboración propia con información de la LFPRH, Artículo 2.

La *modificación absoluta* (la suma en valor absoluto de las ampliaciones y recortes totales) permite medir la modificación total del presupuesto del Gobierno Federal durante su ejecución. Durante el periodo de análisis el presupuesto sufrió, en promedio cada año, una modificación absoluta de 1.5 billones de pesos.

**Gráfica 3. Diferencias entre el presupuesto ejercido y el aprobado del Gobierno Federal\***

(en millones de pesos de 2012)



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

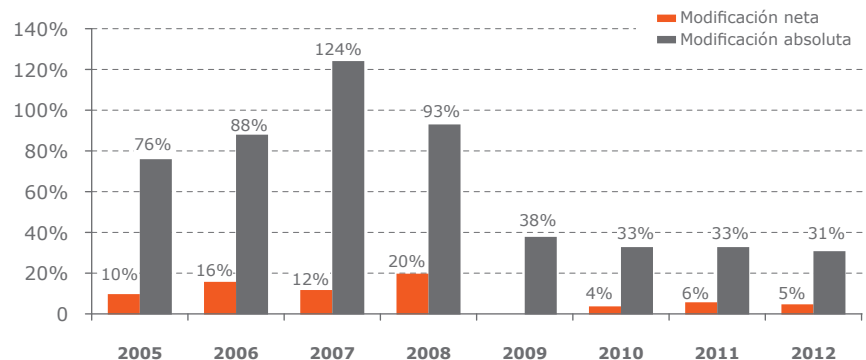
\* Excluye Entidades de Control Presupuestario Indirecto.

El tamaño de los recortes y las ampliaciones que sufrieron los distintos presupuestos del Gobierno Federal durante su ejecución no parece trivial. Incluso, el monto de la modificación absoluta en 2007 superó el monto del presupuesto total aprobado ese año. Esto refleja la gran cantidad de adecuaciones que tuvieron lugar durante ese ejercicio. Sin embargo, cabe destacar que después de 2007 las ampliaciones y los recortes que sufrieron los presupuestos fueron decreciendo.

También es importante hacer notar que las ampliaciones y reducciones pueden pasar desapercibidas, ya que en la práctica lo que se observa es la modificación neta, es decir, la diferencia entre los recursos que se agregaron y los que se restaron a los diferentes conceptos de gasto.

**Gráfica 4. Evolución de las modificaciones al Presupuesto de Egresos aprobado del Gobierno Federal, 2005 - 2012**

(% del presupuesto total)



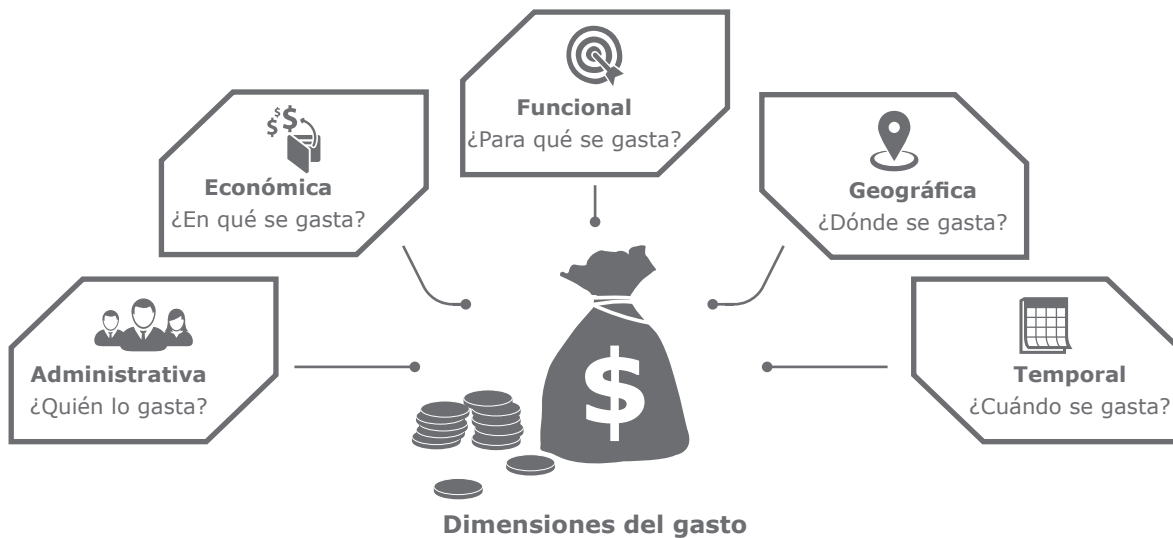
**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.



### 2.3 ¿Qué son las adecuaciones presupuestarias en el Presupuesto de Egresos?

Se define como **adecuación presupuestaria cualquier cambio que intervenga en alguna de las clasificaciones del Presupuesto aprobado durante su ejecución**. Las clasificaciones son el término técnico para referirse a las diferentes dimensiones del gasto público, como son: quién lo gasta, cuánto se gasta, para qué se gasta, qué insumos se adquieren con ese gasto, dónde se gasta y cuándo se gasta.

**Gráfica 5. Clasificaciones del gasto público federal**



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), **los ejecutores del gasto deben sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, pero se prevén escenarios que hacen legítima la adecuación presupuestaria durante la ejecución del gasto**. Esto significa que la SHCP y, en su caso, los propios ejecutores del gasto pueden modificar, en ciertas circunstancias, el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, con independencia de su nivel de autonomía presupuestaria.<sup>7</sup>

**El primer escenario que legitima estas adecuaciones es cuando se detecta que el ejercicio del gasto aprobado puede afectar al balance público. Esta situación puede darse si los ingresos son mayores o menores a lo previsto, es decir, cuando difieren del ingreso originalmente aprobado por el Congreso.**<sup>8</sup> Debe mencionarse que la LFPRH no prevé que las estimaciones de los gastos al momento de su aprobación también puedan ser imprecisas y que, pese a que los ingresos evolucionen en línea con lo aprobado, los gastos observados puedan ser mayores o menores a lo estimado y afectar el balance público.

- <sup>7</sup> La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) otorga a los ejecutores del gasto facultades para adecuar el gasto durante su ejercicio, las cuales están estipuladas en los Artículos 19, 20, 21, 57, 58 y 59 de la LFPRH y en los Artículos 92, 93, 94, 95, 96 y 97 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- <sup>8</sup> El Artículo de la LFPRH que norma los recortes de gasto es el número 21.

**El desarrollo del Presupuesto basado en Resultados (PbR) es aún incipiente. 27 por ciento del gasto programable no estaba obligado a contar con Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), estaba exento de definir sus objetivos y de ser evaluado.**

**El segundo escenario tiene lugar cuando las adecuaciones permiten un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades paraestatales.** De la ley se desprende que cuando se mejore el cumplimiento de los objetivos de los programas, entonces estos cambios también son legítimos. Esto supone que las autoridades deberán rendir cuentas de cómo dichos cambios mejoran el cumplimiento de los objetivos de los presupuestos modificados.

No obstante, **corroborar la mejora en el cumplimiento de los objetivos se vuelve casi imposible en la práctica. El desarrollo del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es incipiente. Todavía no arroja información suficiente y adecuada para conocer los resultados de los programas y el cumplimiento de objetivos, así como para tomar decisiones presupuestarias.** De acuerdo con la revisión de la Cuenta Pública de 2011 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), por lo general, los programas presupuestarios no contaban con elementos de programación como misión, objetivos, indicadores y metas.<sup>9</sup> **En 2013, 27 por ciento del gasto programable (lo que representa 822 mil millones de pesos) no estaba obligado a contar con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), es decir, estaba exento de definir sus objetivos y, en consecuencia, de ser evaluado.**<sup>10</sup> Con tales carencias, es difícil saber si las adecuaciones presupuestarias realizadas a estos programas promueven un mejor cumplimiento del gasto. Además, esta situación indica que los ejecutores no le dan importancia a lo que estipula la ley cuando hacen adecuaciones, pues no están preparados para rendir cuentas.

El Reglamento de la LFPRH (RLFPRH) contempla cuatro procesos para autorizar las adecuaciones presupuestarias, dependiendo de si las solicita una dependencia o una entidad, por una parte, y de si requiere o no de una autorización de la SCHP, por otra parte. El proceso de adecuación presupuestaria es interno cuando las adecuaciones son autorizadas al interior de las propias entidades paraestatales y dependencias. El proceso es externo cuando la SHCP debe autorizar las adecuaciones (para mayor detalle sobre los procesos internos y externos de adecuación presupuestaria, consultar el **Anexo 2**).<sup>11</sup>

De los requisitos estipulados en el RLFPRH para adecuar el presupuesto, destaca que las dependencias se encuentran más controladas que las entidades paraestatales, ya que los casos en los cuales tienen que solicitar una autorización de la SHCP son más numerosos. Dentro de estos últimos, se encuentran los cambios en la proporción asignada entre gasto corriente y gasto en capital, los movimientos dentro y entre los Ramos, la reducción de los egresos y otros temas más programáticos. Esto podría significar que existe un mayor interés en controlar el cumplimiento de los objetivos fijados para las dependencias que en el caso de las entidades paraestatales, al menos desde el punto de vista normativo.

<sup>9</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2012. *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 2011*.

<sup>10</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2013. *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera*.

<sup>11</sup> De acuerdo con los Artículos 93, 94, 95, 96, 98 y 99 del RLFPRH.

Sin embargo, **el alcance de la regulación de las adecuaciones es insuficiente**, ya que deja de lado algunas de ellas que sí se llevan a cabo, quedando a criterio de los administradores de esos gastos. **Es el caso de las adecuaciones que la SHCP hace a su propio presupuesto, para las cuales no existen preceptos regulatorios específicos: el marco jurídico vigente permite a la autoridad hacendaria ser juez y parte, ya que la misma institución es quien solicita y autoriza sus propias adecuaciones presupuestarias, tanto internas como externas.** Esta situación es un ejemplo típico de conflicto de intereses, que debería atenderse en la ley, ya que puede derivar en decisiones de gasto que no privilegien su eficiencia o rentabilidad.

**Debe mencionarse que el diseño institucional de la propia Subsecretaría de Egresos también puede propiciar conflictos de interés en la manera en la que se ejerce el gasto público.** En México, el Presidente decide el nombramiento y la permanencia en el puesto del titular de esa Subsecretaría, por lo que el subsecretario suele ser removido en los cambios de administración. Pese a que este nombramiento debe ser ratificado por el Senado, los legisladores no pueden proponer a una persona: sólo pueden aceptarla o vetarla. Por todo lo anterior, el subsecretario puede ser más proclive a ser influenciado por intereses políticos de lo que se observa en otras latitudes. **Una encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aplicada a una muestra conformada por 35 países miembros y no miembros documentó que en 66.7 por ciento de los casos, el servidor público encargado del diseño y la administración del presupuesto es un funcionario de carrera, que no se remueve en los cambios de administración.**<sup>12</sup> Este diseño institucional se implementa precisamente para aminorar el conflicto de intereses en el manejo del presupuesto, así como para contener el manejo político del mismo, una tentación natural en cualquier gobierno.

**Cuadro 1. Nombramiento del encargado del presupuesto de egresos en años recientes**

**En las últimas cinco administraciones federales (entre 1988 y 2014), nueve personas han ocupado el cargo de subsecretario de egresos o similar,<sup>13</sup> 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 (1995-2000) y de Vicente Fox (2001-2006) sólo 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 se 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 para promover la eficiencia y máxima rentabilidad económica y social de los recursos.**

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Periódico Reforma.

<sup>12</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2008. *Encuesta de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios*. Los países incluidos en el estudio fueron: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, Corea del Sur, España, Suecia, Suiza, Turquía, Estados Unidos y Venezuela. En el resto del documento, se llamará a esta fuente "Encuesta de la OCDE 2008".

<sup>13</sup> Antes de 1992, el nombre del cargo era "Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

**Se esperaría que la Ley obligue a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a realizar revisiones sistemáticas de las adecuaciones y no sólo que le dé derecho a emitir opiniones de corte voluntario.**

Otro vacío importante en la ley es la falta de preceptos normativos regulando las adecuaciones que se llevan a cabo en los presupuestos de los Ramos Generales, cuyos ejecutores no pueden ser definidos como dependencia o entidad porque estos Ramos corresponden a obligaciones de pago, no a instituciones. El gobierno ejerció en promedio casi 50 por ciento de los recursos gastados en los últimos nueve años a través de estos Ramos.<sup>14</sup>

Estas lagunas normativas no garantizan que los recursos se ejerzan siguiendo objetivos y criterios institucionales. Además, es imposible fiscalizar a los servidores públicos por sus decisiones cuando sus responsabilidades no han sido definidas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) afirma que definir con claridad los roles y las responsabilidades en el manejo del presupuesto es un prerrequisito para la rendición de cuentas y la transparencia de su manejo.

**Gráfica 6.** Alcance del Reglamento de la LFPRH por tipo de ejecutor de gasto



Fuente: Elaboración propia.

<sup>14</sup> Un Ramo General es un conjunto de recursos destinado a muy diversos propósitos. Es un rubro del Gasto Público que no está a cargo de una institución específica. La gestión de los recursos de los Ramos Generales depende de distintas unidades al interior de la SHCP, así como de dependencias federales o del Distrito Federal. Más adelante en el texto, se explicarán en detalle las peculiaridades de este tipo de Ramos.

### 2.3.1 Mecanismos de rendición de cuentas sobre las adecuaciones hechas al presupuesto aprobado por el Poder Legislativo.

Una consecuencia de los vacíos normativos en materia de adecuaciones es que no existen mecanismos suficientes y adecuados para fomentar la rendición de cuentas. El Artículo 58 de la LFPRH establece que “cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del Ramo del que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales”. De esto puede suponerse que más allá del 5 por ciento se considera que la adecuación es notoria y digna de revisión.

Sin embargo, no se solicita que el ejecutor del gasto del Ramo en cuestión dé una explicación detallada sobre estas adecuaciones. **La normatividad no especifica qué información sobre las adecuaciones deberá acompañar el reporte del ejecutor del gasto que la haya realizado.** Sólo exige que se señale en qué Ramo se efectuó el cambio, sin requerir que justifique su decisión ni explique su impacto. Sin esta información, no se puede monitorear de manera satisfactoria las decisiones presupuestarias que intervienen durante el ejercicio.

En el mismo Artículo de la Ley se establece que cuando una variación de 5 por ciento se alcance, “la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones”. Pero, no se exige que esta Comisión dé su aprobación. De hecho, al revisar la página web de la Cámara de Diputados, no se identificaron documentos de esta Comisión que den cuenta del seguimiento que da a las adecuaciones presupuestarias. En contraste con esta realidad, **se esperaría que la Ley obligue a la Comisión a realizar revisiones sistemáticas de estos asuntos y no sólo que le dé el derecho de emitir opiniones de corte voluntario.** La elaboración de estas revisiones tiene que depender de criterios legales, oficiales e institucionales. **Sin esta formalidad, no se lleva a cabo un monitoreo que permita identificar sistemáticamente las adecuaciones que trastocan las prioridades de gasto o que generan gasto superfluo.** Además, esta situación contraviene la representación de los intereses ciudadanos.

**Tabla 2. Artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sobre las adecuaciones**

Fragmentos del Artículo 58	Comentario
<p>“Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y comprenderán: modificaciones a las estructuras administrativa, funcional y programática, económica, y geográfica; modificaciones a los calendarios de presupuesto, y ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una implementación del PbR que permita justificar que las adecuaciones mejoran el cumplimiento de objetivos. 27% del gasto programable no está obligado a tener una Matriz de Indicadores, es decir, a presentar sus objetivos.</li> <li>• Los reportes de adecuaciones no justifican los cambios hasta la Cuenta Pública (donde se hace deficientemente).</li> <li>• Las adecuaciones no siempre se desglosan por todas las clasificaciones de gasto mencionadas en el artículo.</li> </ul>
<p>“El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente (59). Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley no estipula que alguna instancia controle a la SHCP o a los Ramos Generales. Al final, la SHCP está encargada de aprobar sus propias adecuaciones, internas y externas.</li> <li>• No se establecen límites al nivel de adecuaciones. Esto desincentiva la buena planeación del gasto.</li> </ul>
<p>“Cuando las adecuaciones presupuestarias representen una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se especifica el nivel de desagregación de los reportes lo que causa que los informes tengan información que no resulta útil.</li> <li>• No establece obligatoriedad para definir una revisión sistemática de las adecuaciones ni de sus motivos.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Más preocupante aún es que la norma ni siquiera se cumple, ya que el monitoreo de las adecuaciones en la práctica es aún más limitado de lo que el marco jurídico exige.** La información de los reportes trimestrales que la SHCP rinde al Congreso no cumple cabalmente con la obligación de informar sobre las adecuaciones presupuestarias cuando éstas “representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del Ramo de que se trate”.<sup>15</sup> **En el Anexo 1 de los informes trimestrales, la tabla de “adecuaciones presupuestarias” presenta esta información a nivel de Unidad Responsable sin presentar la adecuación total de cada Ramo, como lo pide la legislación.**<sup>16</sup>

**Las explicaciones sobre las adecuaciones que presenta el Ejecutivo en los informes trimestrales también son insuficientes para comprender cómo se tomaron las decisiones de gasto e incluso para observar el panorama general de los cambios.** Esto podría ser subsanado por el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, el principio constitucional de posterioridad no permite que la ASF pueda, en condiciones normales, intervenir durante la ejecución del presupuesto.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (vigente al 24 de marzo de 2014), Artículo 58.

<sup>16</sup> Para este diagnóstico se revisó el Anexo 1 de los informes de la SHCP correspondientes al cuarto trimestre de cada año entre 2005 y 2013.

<sup>17</sup> “La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al 24 de marzo de 2014), Artículo 79.

<sup>18</sup> El órgano que tiene capacidad técnica para dar seguimiento a las modificaciones es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), pero no tiene facultades para monitorear el gasto durante su ejecución (para una explicación más extensa sobre este punto, véase el Anexo 1).

<sup>19</sup> El Artículo 58 de la LFPRH establece que el presupuesto puede adecuarse siempre y cuando conlleve a una mejora en el cumplimiento de los objetivos encomendados a ese presupuesto y que la autoridad hacendaria deberá incluir en sus informes trimestrales al Congreso de la Unión la lista de los Ramos que incurrieron en adecuaciones que representen una variación de más del 5 por ciento de su presupuesto aprobado. Sin embargo, el Artículo 107 de la misma ley, que detalla el contenido mínimo de los informes trimestrales, no fija explícitamente la obligación de explicar la mejora en el cumplimiento de objetivos, lo cual constituye una inconsistencia.

<sup>20</sup> OCDE. 2004. *Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?*

**Para obtener una explicación de los cambios realizados, es necesario esperar a la emisión de la Cuenta Pública, que se entrega al Congreso cuatro meses después del fin del año fiscal, un lapso de tiempo injustificadamente tardío.**<sup>18</sup> Sin embargo, las explicaciones ahí vertidas también dejan mucho que desear. Son insuficientes para entender lo sucedido, ya que presentan apenas un párrafo o menos por Ramo con información muy general.<sup>19</sup>

**La normatividad tampoco establece límites en las adecuaciones que el Poder Ejecutivo puede realizar, lo cual representa una de las carencias más riesgosas en términos de mecanismos de rendición de cuentas que se observan en la ejecución del presupuesto.** Incluso, como ya se mencionó, el Ejecutivo no necesita solicitar una nueva aprobación del Poder Legislativo, sin importar el tipo o la magnitud de la adecuación. La regulación mexicana es laxa en este ámbito, ya que la disciplina presupuestaria no está completamente instituida durante la ejecución del presupuesto.

**No sorprende que en otras latitudes e incluso en algunas entidades federativas de nuestro país se observen mejores prácticas en cuanto a controles en las adecuaciones del presupuesto.** En un documento publicado por la OCDE acerca de las mejores prácticas presupuestarias, se indica que **la normatividad debe establecer claramente qué capacidades tiene el Poder Legislativo para aprobar el presupuesto y cuáles tiene el Poder Ejecutivo para modificarlo durante su ejecución.**<sup>20</sup>

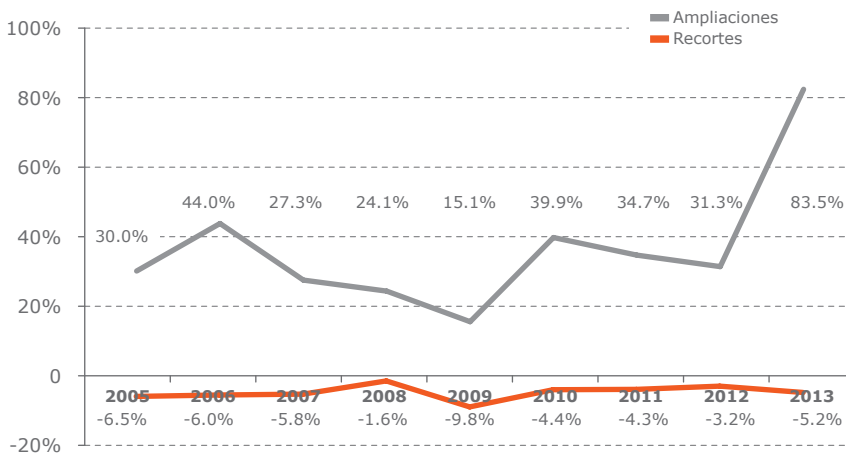
La encuesta de la OCDE (2008) identificó que 55 por ciento de los países de la muestra requiere aprobación legislativa antes de aumentar el gasto aprobado. En 19 por ciento de los casos, se utilizan esquemas específicos en donde se necesita, en algún momento del ejercicio presupuestario, la autorización del Legislativo. En este último grupo se encuentra Brasil, donde el Poder Ejecutivo tiene acceso a un presupuesto suplementario con un límite (fijado por el Poder Legislativo) y los cambios significativos se someten a votación de los legisladores.

Sin ir más lejos, algo similar se observa en el estado de Guanajuato, donde el Poder Ejecutivo puede ejercer un presupuesto adicional, pero cuando éste excede el 7.5 por ciento del tamaño del presupuesto aprobado, la ley establece que el Ejecutivo debe solicitar aprobación al Poder Legislativo.<sup>21</sup>

Para medir el nivel general de adecuaciones que sufre el presupuesto se generaron, para este estudio, dos índices de adecuaciones presupuestarias, uno de ampliación y otro de reducción. El monto de la adecuación del presupuesto de cada Ramo fue ponderado respecto al porcentaje que representó el Ramo en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En los índices se separaron los Ramos del Gobierno Federal y los de las Entidades de Control Directo. Los cálculos se hicieron por cada año entre 2005 y 2013 (Ver Anexo 7).

El nivel de ampliaciones netas observado en los presupuestos de los Ramos del Gobierno Federal sobrepasa por mucho el umbral de 5 por ciento que la Ley establece para ser reportado en los informes trimestrales. Esta situación es consistente con las amplias facultades que tienen los ejecutores de gasto para modificar sus presupuestos. Se observó que los Ramos del Gobierno Federal que recibieron ampliaciones tuvieron un índice promedio anual de 37 por ciento, entre 2005 y 2013. En cambio, pese a que las Entidades de Control Directo cuentan con mayor autonomía presupuestaria, su índice fue menor, con un promedio anual de 17 por ciento.

**Gráfica 7. Índices de ampliaciones y recortes del Presupuesto del Gobierno Federal**



Fuente: Elaboración propia con base en los estados presupuestarios de la Cuenta Pública Federal.

**En el estado de Guanajuato, el Poder Ejecutivo puede ejercer un presupuesto adicional, pero cuando éste excede el 7.5% del tamaño del presupuesto aprobado, la ley establece que el Ejecutivo debe solicitar aprobación al Poder Legislativo.**

<sup>21</sup> Mauricio Merino (Coord.). *Diagnóstico de mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y contabilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato*. CIDE, 2013.

**Tabla 3. Índice ponderado de adecuaciones 2005-2013**

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>22</sup>
Gobierno Federal	Ampliaciones	30.0%	44.0%	27.3%	35.9%	15.1%	39.9%	34.7%	31.3%	83.5%
	Recortes	-6.5%	-6.0%	-5.8%	-7.5%	-9.8%	-4.4%	-4.3%	-3.2%	-5.2%
Entidades	Ampliaciones	20.16%	26.36%	11.29%	26.07%	13.53%	14.19%	20.95%	12.14%	8.44%
	Recortes	-10.20%	0.00%	0.00%	-0.54%	-35.34%	0.00%	-5.66%	0.00%	0.00%

Fuente: Elaboración propia con base en los estados presupuestarios de la Cuenta Pública Federal.

**El mayor nivel de ampliaciones netas del Gobierno Federal se observó en 2013, año en el que la nueva administración tomó cargo del presupuesto. El índice correspondiente aumentó más del doble con respecto a 2012 y en los ocho ejercicios anteriores no se había observado un índice tan alto.**

**El incremento se explica en gran parte por la ampliación en el presupuesto de la Secretaría de Energía, que aumentó en 4 mil 305 por ciento, pasando de un presupuesto aprobado de 2 mil 255 millones de pesos a un presupuesto ejercido de 99 mil 324 millones de pesos.** Todavía no se conocen los motivos de esta variación, dado que al momento de la elaboración del presente estudio, la Cuenta Pública de 2013 no está disponible y esa información no se reporta de manera completa en los informes trimestrales. **De hecho, en el IV informe trimestral de 2013 no se reportó la adecuación total del presupuesto de la Secretaría de Energía. Se reportó un incremento en el presupuesto de CFE por 55 mil 335 millones de pesos corrientes y uno de PEMEX por 10 mil 829 millones de pesos corrientes.** Sin embargo, en el reporte no es posible identificar si estos cambios corresponden a la afectación del presupuesto de la Secretaría de Energía.

**En cuanto a las reducciones que se observaron en el presupuesto del Gobierno Federal, el índice promedio anual para el periodo analizado fue de 5.2 por ciento para los Ramos que sufrieron recorte neto, mientras que fue de 5.8 por ciento en el caso de las entidades paraestatales.** En el agregado, los índices no superan de manera considerable el parámetro de 5 por ciento que requiere ser reportado en los informes trimestrales. Los valores de los índices de recortes son considerablemente más pequeños que los de las ampliaciones. Por un lado, en lo general los recortes son de menor tamaño que los aumentos: es más costoso políticamente reducir un presupuesto ya aprobado que aumentarlo. Por otro lado, los Ramos con recortes recibieron un presupuesto menor desde el principio.

<sup>22</sup> Para el año de 2013, se utilizaron datos del informe trimestral pero éstos no contienen el mismo nivel de desglose que la Cuenta Pública. En el trimestral se conjunta en una misma categoría ('Costos Financieros') la información de cuatro Ramos diferentes, dos que corresponden a gastos del Gobierno Federal (Deuda Pública y Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca) y dos que corresponden al gasto de entidades paraestatales (Gasto no programable de Pemex y Gasto no programable de CFE). Por lo tanto, para incorporar la información con el desglose adecuado, se descompuso el concepto de 'Costos Financieros' del trimestral en cuatro: 81.51 por ciento para Deuda, 3.93 por ciento para Ahorradores y Deudores de Banca, 11 por ciento para Gasto no programable de Pemex, y 3.56 por ciento para Gasto no programable de CFE. Estos porcentajes se obtuvieron a partir del gasto aprobado 2013 inscrito en el PEF para estos mismos conceptos, asumiendo que sus adecuaciones habían sido proporcionales a su presupuesto programado.



### 2.3.2 ¿Quiénes efectuaron más adecuaciones en su presupuesto?

Como se mencionó en la sección anterior, el gasto se ha modificado en proporciones importantes en los últimos años. Sin embargo, **no todos los ejecutores del gasto lo hicieron en la misma proporción**. Para analizar esto, se utilizó la clasificación administrativa del gasto. Como ya se explicó en la gráfica 2, el Presupuesto se divide en cuatro Ramos, tres que agrupan el gasto ejercido por el Gobierno Federal (denominados "Generales", "Administrativos" y "Autónomos") y uno (titulado "Entidades") que corresponde al gasto de las entidades paraestatales. Los primeros tres son los que son objeto de estudio en esta sección.

**La normatividad del presupuesto no define claramente qué diferencia a los Ramos entre sí. Pero se observa que el nivel de autonomía presupuestaria del que gozan los ejecutores del gasto puede ser uno de los criterios de diferenciación entre éstos.** Por ejemplo, el presupuesto de los Ramos Autónomos es ejercido por los entes de la administración pública que cuentan con autonomía constitucional, es decir, los que tienen la máxima autonomía presupuestaria. En cambio los Ramos Administrativos, que son las Secretarías de Estado, no cuentan con dicha autonomía presupuestaria (Ver **Anexo 3**).

**Mientras que el funcionamiento de cada uno de los Ramos Administrativos y Autónomos está previsto en un instrumento normativo específico, el caso de los Ramos Generales es peculiar ya que su papel no está definido en una sola regulación, sino en distintas leyes.**

**Por otra parte, el ejercicio de los Ramos Generales no depende de un organismo concreto, como en el caso de los Ramos Administrativos, Autónomos o Entidades. Son erogaciones que la SHCP asigna a diversos ejecutores de gasto, como por ejemplo los gobiernos locales, o a Entidades de Control Directo, como el IMSS y el ISSSTE, para cubrir obligaciones de pago en nombre del Gobierno Federal.** Por ejemplo, los fondos del Ramo General 23 son asignados por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP a los gobiernos locales, quienes los ejercen a su vez. De esta forma, la responsabilidad hacendaria por estos Ramos no recae sobre un solo ente público, lo cual dificulta enormemente la fiscalización y el seguimiento del dinero público. Los diferentes niveles de gobierno, así como los gobiernos entre sí, operan bajo políticas heterogéneas.

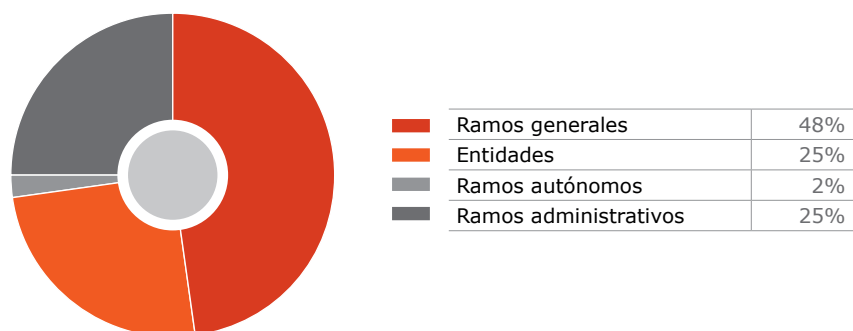
**Tabla 4. Ramos Generales y su unidad responsable**

19	Aportaciones de la Seguridad Social	Dirección General de Programación y Presupuesto "A" Unidad de Política y Control Presupuestario
23	Provisiones Salariales y Económicas	Unidad de Política y Control Presupuestario
24	Deuda Pública	Unidad de Crédito Público
25	Previsiones y Aportaciones a los Sistemas de Educación Básica y Normal	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal
		Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal
28	Participaciones a Estados y Municipios	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	Unidad de Política y Control Presupuestario
33	Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	Dirección General de Programación y Presupuesto "A"
34	Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	Unidad de Crédito Público
39	Programa de Apoyo al Fondo para Entidades Federativas	Unidad de Política y Control Presupuestario

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la Cuenta Pública Federal elaborada por el Centro de las Finanzas Públicas y a partir del Reglamento Interno de Hacienda.

**Los Ramos Generales** manejaron 15.6 billones de pesos, es decir, 48 por ciento del presupuesto total ejercido entre 2005 y 2013. Los **Ramos Administrativos** y las **Entidades** manejaron una cuarta parte del presupuesto con 8.1 y 7.9 billones de pesos respectivamente y el gasto ejercido de los Ramos Autónomos fue el más modesto, con 574 mil millones de pesos en el periodo (2 por ciento del total).

**Gráfica 8.** Presupuesto ejercido acumulado por tipo de Ramo (2005-2013)

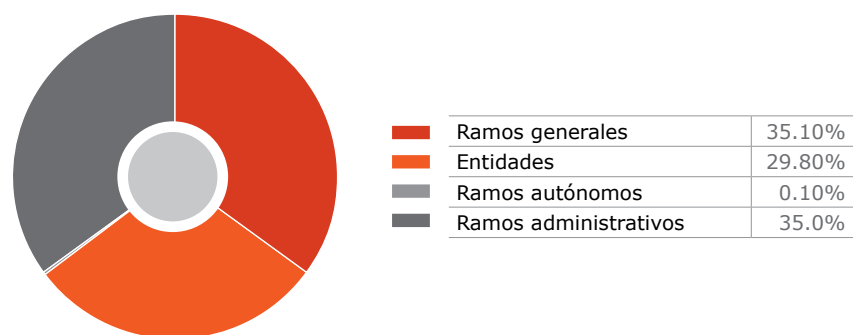


**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

Finalmente, **es de resaltar que los Ramos Generales y los Ramos Administrativos** fueron los que ejercieron las mayores ampliaciones al presupuesto entre 2005 y 2013, con 35.1 por ciento de las ampliaciones totales, mientras que los **Ramos Administrativos alcanzaron el 35 por ciento y las Entidades el 29.8 por ciento restante**. Las ampliaciones de los Ramos Autónomos, en cambio, fueron de menor tamaño, en parte porque tienen en conjunto un presupuesto mucho menor.

**Los Ramos Generales** recibieron en promedio cada año 91 mil 501 millones de pesos adicionales, lo que representa una ampliación promedio anual por Ramo General de 10 mil 167 millones de pesos. **En contraste, los Ramos Administrativos** tuvieron una ampliación promedio por Ramo de 3 mil 807 millones de pesos, a pesar de que en el agregado recibieron un monto de ampliación muy similar al de los Ramos Generales (91 mil 376 millones de pesos). Por su parte, cada Entidad tuvo una ampliación similar a la de los Ramos Generales, con 12 mil 963 millones, y los Ramos Autónomos, en su conjunto, tuvieron una ampliación anual de 139 millones.

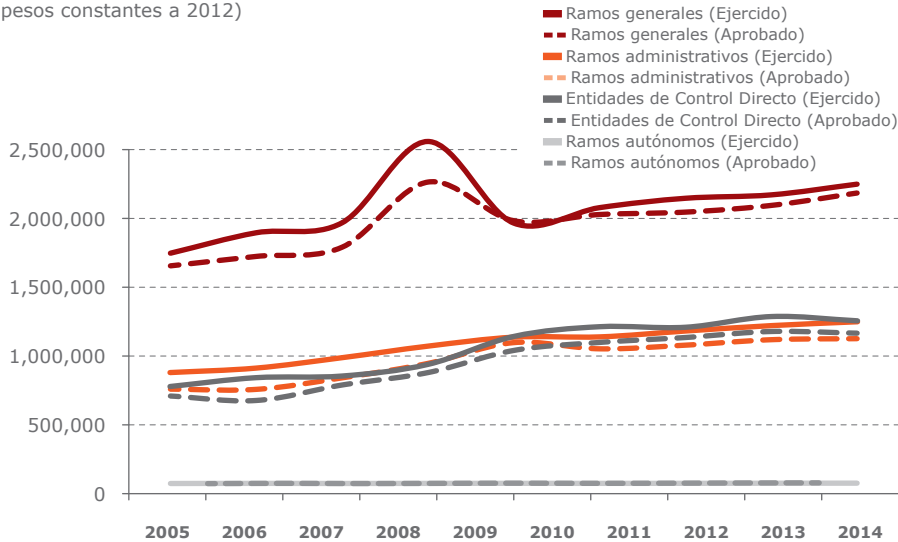
**Gráfica 9.** Distribución de las ampliaciones por tipo de Ramo, de 2005 a 2013



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

### Gráfica 10. Evolución del gasto aprobado vs. ejercido del Sector Público Presupuestario por tipo de Ramo

(pesos constantes a 2012)



Fuente: Cálculos propios con base en los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario, Cuenta Pública Federal, SHCP.

Tomando en cuenta que los Ramos Generales manejan casi la mitad del presupuesto del Sector Público y generan más de un tercio de las ampliaciones al gasto, parece prioritario reflexionar sobre sus mecanismos de rendición de cuentas.

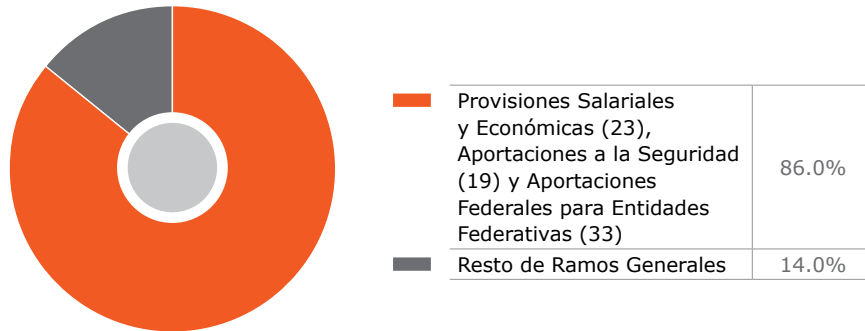
#### 2.3.2.1 Ramos generales

**Al analizar el comportamiento de los Ramos Generales, se observó que tres de ellos concentraron el 86 por ciento del total de las ampliaciones presupuestarias de este tipo de Ramos durante todo el periodo: el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, el Ramo General 19 Aportaciones a la Seguridad Social y el Ramo General 33 Aportaciones a las Entidades Federativas y Municipios.** En conjunto percibieron ampliaciones por 941 mil millones de pesos en nueve años.

**El Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas es el Ramo de todo el Sector Público Presupuestario que obtuvo las ampliaciones netas acumuladas más cuantiosas del periodo,** con 460 mil 240 millones de pesos. En este Ramo se concentra la recepción de ingresos excedentes que se distribuyen a diversos fondos, esto ocasiona que reciba un gran cantidad de dinero durante la ejecución del presupuesto, sin que necesariamente ejerza de manera directa estos recursos. Sin embargo, también se observaron ampliaciones a los Fondos propios del Ramo.

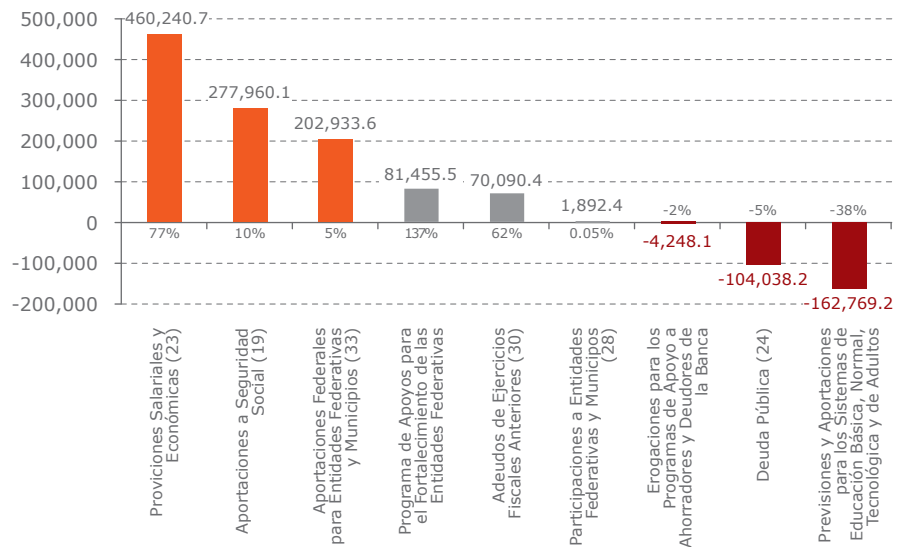
**El Ramo General 19 Aportaciones a la Seguridad Social recibió una ampliación de gasto por casi 278 mil millones de pesos. Esta ampliación es considerable si se toma en cuenta que las obligaciones de pago sobre la seguridad social están reguladas** y en principio no debiera ser compleja su estimación. Además, se puede notar que estas ampliaciones han sido recurrentes a través del periodo, lo que implica que al estimar su presupuesto, no se incorporaba la experiencia del año anterior. Esto confirma el carácter inercial de nuestro presupuesto. El presupuesto de este Ramo en 2014 se aprobó por un monto mayor, algo más realista. Por lo tanto, esto debería reducir el nivel de adecuaciones que sufrirá en el presente año.

**Gráfica 11. Ampliación de los Ramos Generales**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

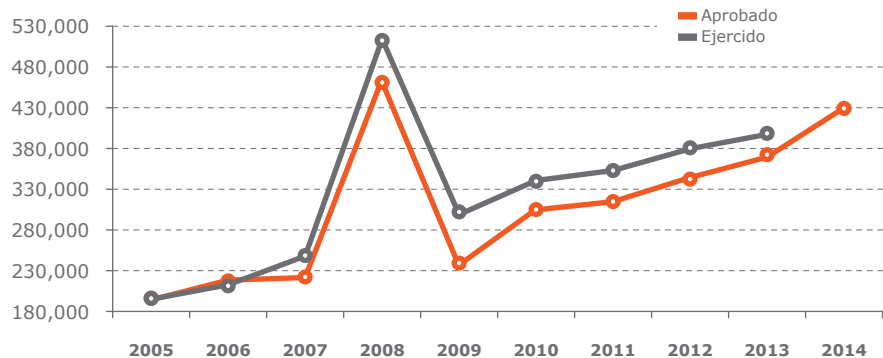
**Gráfica 12. Diferencia entre gasto aprobado y ejercido, Ramos Generales**  
(suma de montos entre 2005 y 2013 a precios constantes de 2012)



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

**Nota:** El porcentaje representa la proporción de la adecuación con respecto a su presupuesto original aprobado por la Cámara de Diputados.

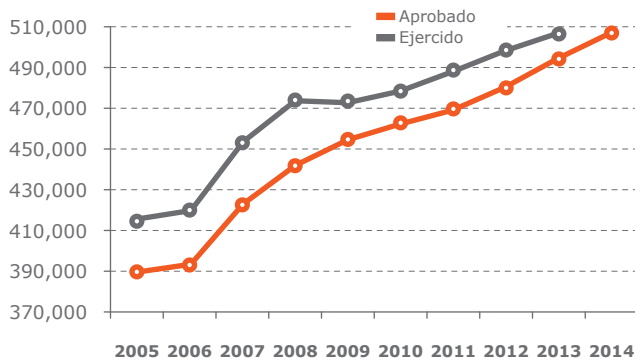
**Gráfica 13. Evolución del gasto del Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social**  
(en millones de pesos de 2012)



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

**Por su parte, el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios recibió poco menos de 203 mil millones de pesos adicionales en el periodo. Este Ramo es otro buen ejemplo de la inercia en la aprobación del presupuesto. En promedio sobreejerció 5.2 por ciento de sus recursos cada año desde 2005.** Sin embargo, esta tendencia no parece ser tomada en cuenta por los Diputados a la hora de aprobar el Presupuesto. De hecho, entre 2008 y 2013 los legisladores aprobaron cada año para este Ramo una cantidad inferior a la ejercida el periodo anterior. En 2014, la cantidad aprobada para este Ramo representó un aumento de 0.008 por ciento en comparación con la ejercida en 2013. Por ende, es muy probable que al fin de 2014, el Ramo 33 presente nuevamente un sobreejercicio.

**Gráfica 14. Evolución del gasto del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios** (en millones de pesos de 2012)



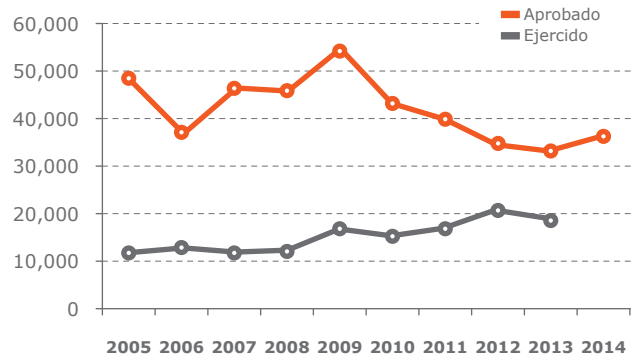
**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

**Los presupuestos de los Ramos Generales no sólo reciben ampliaciones de gasto durante el ejercicio, también experimentan importantes recortes. Del total de recortes que se realizaron durante 2005 y 2013, 75 por ciento de los recursos se redujeron en presupuestos de dos Ramos Generales, el Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y el Ramo General 24 Deuda Pública.**

Al Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos se le aprueban sistemáticamente presupuestos por un monto mayor a lo que históricamente ejerce. **La diferencia que se deja de gastar se reasigna durante el ejercicio presupuestario, pero no se especifica en la información pública disponible cuál fue el destino de estas reasignaciones. El Ramo General 25 dejó de ejercer 162,769 millones de pesos** (18,085 millones de pesos cada año en promedio), por lo que fue el Ramo con un mayor número de recursos sin ejercer entre 2005 y 2013.

**El cambio de administración en 2012 no alteró esta tendencia. En 2013, el Ramo 25 ejerció únicamente 78 por ciento de su presupuesto aprobado. A pesar de lo anterior, para 2014 se le aprobaron recursos equivalentes a 5 por ciento más en términos reales en comparación con 2013.** Cabe destacar que entre mayor sea el presupuesto aprobado a este Ramo, mayor es el monto de los recursos que pueden reasignarse al margen de la discusión entre Poderes.

**Gráfica 15. Evolución del gasto del Ramo 25 Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos** (en millones de pesos de 2012)



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

**En contraste con la flexibilidad que refleja la ejecución de su presupuesto, los Ramos Generales se manejan con cierto nivel de opacidad, lo cual se debe principalmente a dos motivos: (1) una normatividad deficiente, que implica una responsabilidad hacendaria difusa y (2) mecanismos prácticos de rendición de cuentas insuficientes, que, en el peor de los casos, no permiten verificar ni el uso, ni el destino de algunos recursos.**

**La normatividad para definir el funcionamiento de todos y cada uno de los Ramos Generales es insuficiente. Para empezar, el ejercicio de estos Ramos no está definido en la LFPRH.** Como ya lo señalamos, esta ley está diseñada para regular la responsabilidad hacendaria de las dependencias y entidades paraestatales. Ya que los Ramos Generales no dependen ni de las dependencias ni de las entidades paraestatales, sino que corresponden a obligaciones de pago, es hasta cierto punto lógico que esta ley no regule este tipo de Ramos. El concepto de Ramos Generales sólo se menciona una vez en esa ley, con el objetivo de definirlo y de establecer que en el proyecto de Presupuesto se incluyan las asignaciones para cubrir las obligaciones de estos Ramos.

**Peor aún, no todos los Ramos Generales en lo individual se encuentran normados en una ley, y aún cuando la tienen, no necesariamente está completa o actualizada. El caso del Ramo 23 es el más crítico dado que no se identificó una ley que regule sus funciones ni su manejo.** El RLFPRH establece que este Ramo tiene múltiples funciones y que sus adecuaciones quedan a criterio de la propia SHCP, por lo que se maneja con una amplia flexibilidad. Estos vacíos permiten que el manejo de los recursos se recarguen más en el criterio de los equipos que los administran y no necesariamente en criterios institucionales que busquen contener los ímpetus políticos a favor de un gasto más eficiente y rentable. Urge contar con por lo menos un conjunto de criterios que establezcan controles para su administración.

Por su parte, **la Ley de Coordinación Fiscal no regula adecuadamente la asignación de recursos de ciertos fondos del Ramo General 33.** El Ramo incluye una buena parte del gasto federalizado programable, aquél que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los gobiernos locales, condicionando su gasto a ciertos fines establecidos en el marco jurídico correspondiente. **Si bien está normado en la Ley de Coordinación Fiscal, lo está de manera básica, ya que esta Ley solamente se enfoca en regular algunas de sus asignaciones, sin hacer mención de las posibles adecuaciones que pueda experimentar durante el ejercicio.**

**La Auditoría Superior de la Federación (ASF) señala que el Capítulo V de esta Ley, titulado “De Los Fondos de Aportaciones Federales” y que corresponde al Ramo General 33, no ha sido revisado desde 1998,** a pesar de que tiene serias deficiencias que han sido señaladas recurrentemente. Por ejemplo, **no todos los fondos de aportaciones cuentan con criterios de asignación práctica,** es decir, no se establece objetivamente cuánto le debe tocar a cada uno de ellos. **Los que sí llegan a tenerlos no cuentan con información sobre cómo se aplicaron las fórmulas que se derivan de dichos criterios** y en muchos casos, aún contando con esta información, queda evidente que las fórmulas no se aplican correctamente.<sup>23</sup>

De acuerdo con la ASF “esta insuficiencia (la falta de criterios de asignación) se presenta en el caso del Fondo de Aportaciones Municipales (FAM) y Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), para los que no existe un mecanismo o fórmula explícita que sustente la distribución transparente de los recursos o éste no se ha hecho público, ni es de conocimiento pleno por las entidades federativas (...) en los casos en los que sí existen criterios de asignación, como es en el caso de los fondos siguientes: FAEB, FASSA, FASP y Seguro Popular, la fórmula de distribución no se aplica en los términos definidos (FAEB y FASSA) o la información que sustenta la aplicación no es pública para verificar la aplicación correcta de la fórmula respectiva o está desactualizada (FASP y Seguro Popular); asimismo, las entidades federativas no conocen plenamente, en la mayoría de los casos, el proceso detallado de aplicación de las fórmulas, no sólo de esos fondos y programas, sino en general de todos los que integran el gasto federalizado”.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2013. *Diagnóstico sobre la opacidad del Gasto Federalizado*.

<sup>24</sup> Ídem.

La ASF, como resultado de sus hallazgos, elaboró proyectos de reglas de operación para los Fondos del Ramo General 33 desde 2007 y 2008. Los proyectos fueron enviados a la Cámara de Diputados y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, con el fin de incorporarlas en la Ley de Coordinación Fiscal y el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para un mejor ejercicio y fiscalización de los recursos federales. **Tanto la Ley de Coordinación Fiscal como el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación incorporaron algunas de las reglas de operación sugeridas por la ASF.<sup>25</sup>**

Además en 2013, la SHCP emitió unos lineamientos del Ramo General 33 para precisar cuándo y cómo los gobiernos locales deben reportar los avances de los fondos y para obligarlos a utilizar la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para medir el desempeño de los programas financiados con ese Ramo, como ya se usa en muchos programas federales. Pero, aún quedan pendientes de incorporarse muchos otros lineamientos para reducir las irregularidades que constantemente se observan en su ejercicio, como las mencionadas en este estudio.

En el caso de los Ramos Generales 23 y 33, el ejecutor de gasto no pertenece al Gobierno Federal, sino a alguna entidad federativa o municipio, lo que complica aún más la efectividad de los controles del gasto federal. En el Ramo General 33 se concentra 60 por ciento del gasto federalizado, y como se mencionó anteriormente, recibió una ampliación por más de 200 mil millones de pesos entre 2005 y 2013. Pero los mecanismos de rendición de cuentas de estos recursos son muy deficientes, a tal grado que en varios estados no es posible fiscalizarlos porque **“no todos los ejecutores disponen de cuenta bancaria única y específica para cada fondo o programa y sus rendimientos financieros. Lo que genera la mezcla de recursos de diferentes fuentes, así como dificultades para su identificación y fiscalización”.**<sup>26</sup>

**Gráfica 16.** Entidades federativas que no abrieron cuenta bancaria específica para el fondo o programa, Cuenta Pública, 2011

FAEB	10 Entidades
FASSA	15 Entidades
FASP	11 Entidades
FISE	4 Entidades
FAETA	8 Entidades
FAFEF	6 Entidades
Seguro Popular	14 Entidades
FISM	32 Municipios
FORTAMUN-DF	14 Municipios
SUBSEMUN	9 Municipios

Fuente: Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado. ASF, 2013.

**Los Ramos Generales aún se manejan con cierto nivel de opacidad, lo cual se debe principalmente a dos motivos: 1) una normatividad deficiente, que implica una responsabilidad hacendaria difusa, y 2) mecanismos prácticos de rendición de cuentas insuficientes que, en el peor de los casos, no permiten verificar ni el uso, ni el destino de los recursos.**

<sup>25</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2009. *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano.*

<sup>26</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2013. *Diagnóstico sobre la opacidad del Gasto Federalizado.*

**Otra seria limitación es que las prácticas contables entre la Federación y las entidades federativas todavía no se encuentran suficientemente armonizadas.** Un efecto negativo de esta situación ocurre cuando las entidades federativas le transfieren los recursos de estos Ramos a los municipios. De hecho, una vez que los recursos han sido ministrados a las demarcaciones y municipios, **la Federación considera que estos recursos han sido devengados, ejercidos y pagados aun cuando éstos no han sido efectivamente ejercidos por los gobiernos locales.** Esto conduce al desconocimiento del ejercicio efectivo del gasto federalizado. **En este contexto, varios fondos del gasto federalizado han llegado en la realidad a subejercer hasta más del 40 por ciento de su presupuesto aprobado.** Tal es el caso de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) en 2011, que no ejerció el 43 por ciento de su importe asignado. El mismo problema se observó en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), que subejerció el 40.3 por ciento de sus recursos y el Sistema de Protección Social en Salud (conocido como Seguro Popular), con 30.4 por ciento de subejercicio.

**Un agravante adicional para conocer el destino final de los recursos que no se ejercen en el año en que deberían ser ejercidos es que la ASF ya no puede darle seguimiento a ese gasto en años posteriores.** Esto se debe a que las cuentas sólo son fiscalizables durante un año, de acuerdo con el principio constitucional de anualidad al que está sujeta la ASF.

#### **Cuadro 2 . Deficiencias en la rendición de cuentas del gasto federalizado señaladas por la ASF**

La Auditoría Superior de la Federación ha documentado una serie de hallazgos en el manejo de estos recursos que hacen evidente que la normatividad es inapropiada e insuficiente. La ASF reportó diversos hallazgos sobre los problemas de transparencia y rendición de cuentas del gasto federalizado. Destacan:

1. *"Faltan mecanismos explícitos de asignación y cuando sí existen se desconoce cómo se aplican en la práctica los recursos.*
2. *Una vez ministrados los recursos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en estos últimos casos por conducto de las primeras, para la Federación dichos recursos se consideran devengados, ejercidos y pagados. Pero en el mundo real, lo anterior no significa que los recursos estén ejercidos efectivamente por los gobiernos locales, ya que existen subejercicios significativos y recurrentes en algunos fondos y programas; por ejemplo, en 2011, en el FISE, al 31 de diciembre de ese año, no se ejerció el 43.3 por ciento respecto de su importe asignado, en el FASP el 40.3 por ciento, en el FAM el 38.5 por ciento y en el Seguro Popular el 30.4 por ciento.*
3. *No todos los ejecutores disponen de cuenta bancaria única y específica para cada fondo o programa y sus rendimientos financieros. Lo que genera la mezcla de recursos de diferentes fuentes, así como dificultades para su identificación y fiscalización.*
4. *Insuficiente transparencia en la licitación, adjudicación y contratación de las obras y acciones. En el contexto del gasto federalizado, es mayoritaria la proporción de concursos por invitación restringida y las adjudicaciones directas. Cabe mencionar que las leyes de obra pública y adquisiciones de las entidades federativas no están actualizadas en algunos aspectos; observan algunas diferencias con la normativa federal, y favorecen, en ciertos aspectos, procesos de adjudicación no transparentes."*

**Fuente:** ASF. 2013. Diagnóstico sobre la opacidad del gasto federalizado.

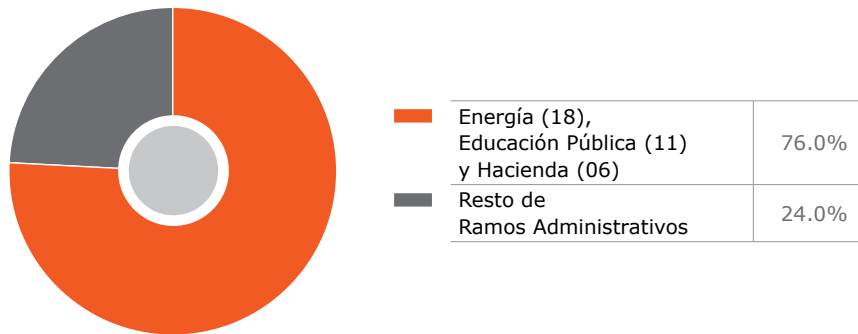


De esta manera, queda claro que la responsabilidad hacendaria de los Ramos Generales, en particular del Ramo General 33 y del 23 no se regula adecuadamente. Presenta deficiencias o vacíos normativos.

**2.3.2.2 Ramos Administrativos o Secretarías**

**El total de ampliaciones netas de los Ramos Administrativos durante el periodo fue de 822 mil millones de pesos, de los cuáles 684 mil millones (el 76 por ciento) corresponden a la Secretaría de Energía, Secretaría de Educación Pública y SHCP.** En lo general, se observó que los Ramos Administrativos recibieron más ampliaciones que recortes. Mientras tres cuartas partes de los Ramos Administrativos tuvieron ampliaciones netas entre 2005 y 2013, una cuarta parte sufrió recortes netos.

**Gráfica 17. Ampliación de los Ramos Administrativos**

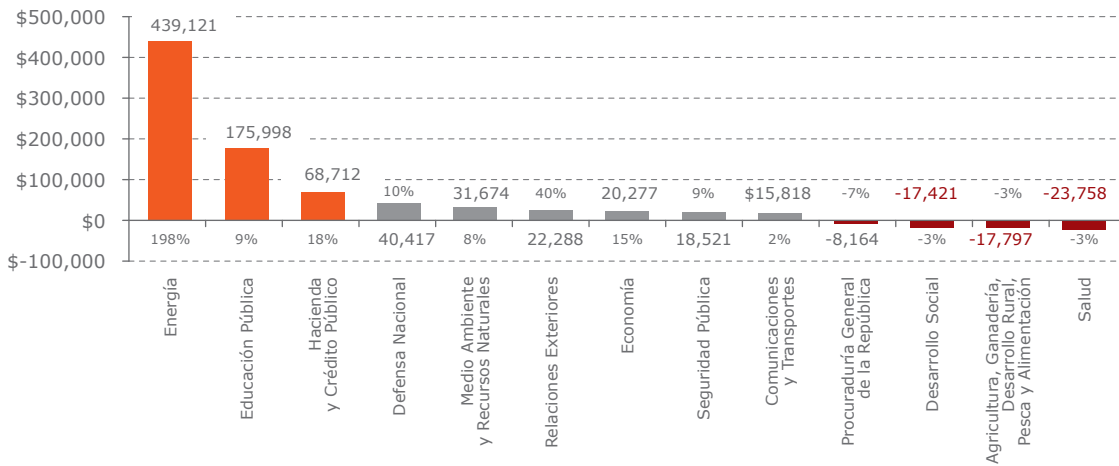


**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

La Secretaría de Energía acumuló aumentos por 439 mil 121 millones de pesos, es decir, obtuvo 198 por ciento más del monto que le fue aprobado. Éste fue el Ramo Administrativo que acumuló el mayor presupuesto adicional. En segundo lugar, viene la Secretaría de Educación Pública, la cual acumuló un presupuesto adicional por 175 mil 999 millones pesos, equivalente al 9 por ciento de su presupuesto aprobado. **Destaca que los presupuestos adicionales de mayor tamaño se destinaron a dos sectores que han requerido por mucho tiempo reformas estructurales por deficiencias en su operación y desempeño.**

**Gráfica 18. Diferencia entre gasto aprobado y ejercido de los Ramos Administrativos**

(suma de montos entre 2005 y 2013 a precios constantes de 2012)\*



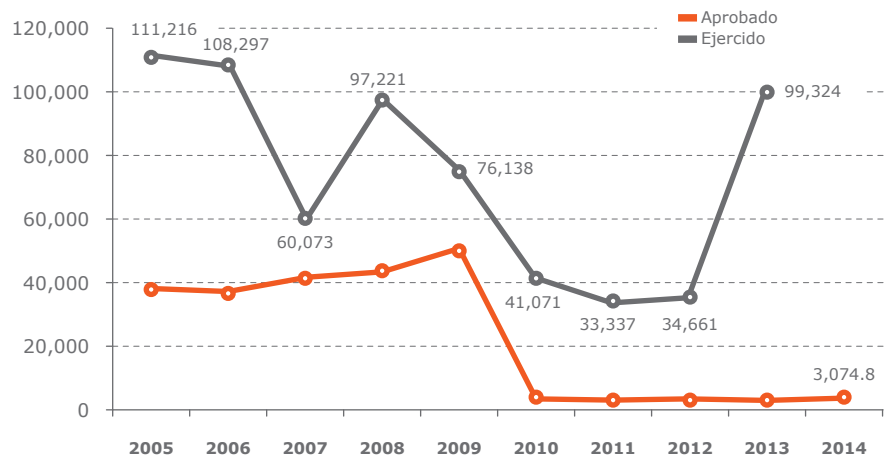
**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

\* Los porcentajes se refieren a lo que representa la ampliación o recorte respecto al presupuesto original del Ramo.

**76 por ciento de las ampliaciones netas de los Ramos Administrativos se observaron en las Secretarías de Energía, Educación y Hacienda. Por su parte, el mayor recorte en este tipo de Ramos lo recibió la Secretaría de Salud por poco más de 23 mil millones de pesos.**

La evolución del gasto de la Secretaría de Energía es otro caso claro que ilustra la falta de apego a la realidad a la hora de prever el presupuesto en México. Esta dependencia no sólo acumuló la mayor ampliación de los Ramos Administrativos entre 2005 y 2013, sino que ha sobreejercido recursos de manera sistemática cada año. En 2010, el presupuesto aprobado de esta Secretaría se redujo de manera considerable, pasando de más de 50 mil millones de pesos a aproximadamente 3 mil millones para mantenerse en este nivel los años subsecuentes, a pesar de que ejerció más de 33 mil millones en cada año estudiado. Es decir, año con año se aprueba un presupuesto absurdamente pequeño para el Ramo de Energía.

**Gráfica 19. Evolución del gasto del Ramo de Energía**  
(en millones de pesos de 2012)



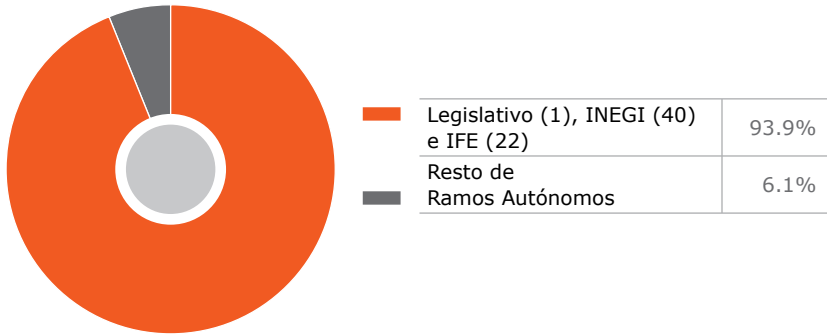
Fuente: Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

En el terreno de los presupuestos de los Ramos Administrativos que sufrieron recortes netos, la Secretaría de Salud acumuló el más importante de todos sumando 23 mil 759 millones de pesos durante el periodo de estudio. El recorte en comento representó 3 por ciento de su presupuesto aprobado. En segundo lugar destacó el recorte del Ramo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con una reducción acumulada de 17 mil 797 millones de pesos que representó 3 por ciento de su presupuesto aprobado. Por otra parte, en la lista de Ramos que sufrieron recortes netos durante ese periodo, se encuentran otras instituciones de importancia, como la Procuraduría General de la República y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Estos últimos dos Ramos experimentaron recortes acumulados por 8 mil 164 millones de pesos (7 por ciento) y 6 mil 614 millones de pesos (4 por ciento) respectivamente.

**2.3.2.3 Ramos Autónomos**

**La modificación neta de los Ramos Autónomos es la más modesta, en términos absolutos.** Esto se debe a que en principio el presupuesto agregado de estos Ramos es de un tamaño relativamente pequeño, en comparación con los otros Ramos. Los Ramos correspondientes al Poder Legislativo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Federal Electoral (IFE) acumularon un incremento en sus presupuestos de 7 mil 078 millones de pesos entre 2005 y 2013, que representa el 94 por ciento de la ampliación total que recibieron los Ramos Autónomos.

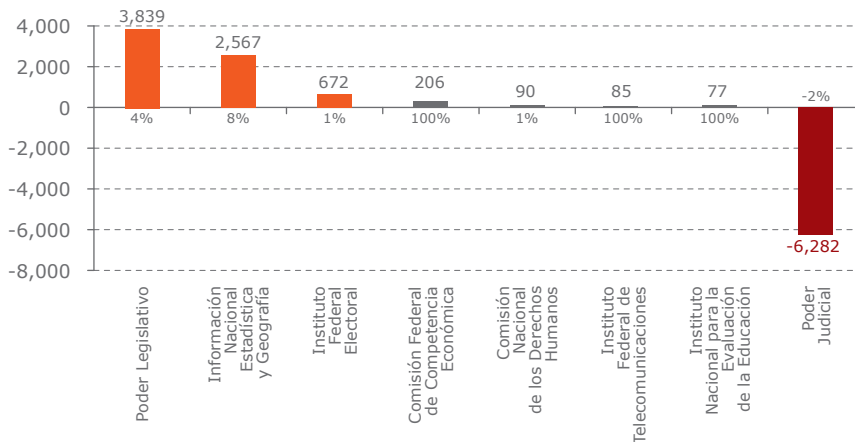
**Gráfica 20. Ampliaciones de los Ramos Autónomos**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

**Al interior de estos Ramos se identificó al Poder Legislativo como el que acumuló la mayor ampliación, la cual ascendió a 3 mil 839 millones de pesos y representó 4 por ciento de su presupuesto aprobado en el periodo.** En segundo lugar destaca el INEGI con una ampliación de 2 mil 567 millones de pesos (8 por ciento). Por su parte el Poder Judicial fue el único Ramo Autónomo que tuvo un recorte neto acumulado, con 6 mil 282 millones de pesos (2 por ciento). Los datos y las gráficas que se presentan corresponden a la suma de los recursos aprobados y ejercidos entre 2005 y 2013, es decir los aumentos o recortes acumulados en el periodo.<sup>27</sup>

**Gráfica 21. Diferencia entre gasto aprobado y ejercido, Ramos Autónomos** (suma de montos entre 2005 y 2013 en millones de pesos a precios constantes de 2012)\*



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

\* Los porcentajes se refieren a lo que representa la ampliación o recorte respecto al presupuesto original del Ramo.

<sup>27</sup> Un desglose de las cifras para cada Ramo se encuentra en el Anexo 4 de este documento.

### 2.3.3 Análisis por Programas Presupuestarios

Los Programas Presupuestarios (Pp) son el elemento más desagregado de la clasificación funcional del gasto. En teoría permiten saber con mayor detalle la finalidad de cada peso gastado, aunque en la práctica esto no siempre sucede, ya que no todos los Pp cuentan con información de sus objetivos. Cada Pp depende de un Ramo y es ejercido por una Unidad Responsable (Dirección General) al interior de una dependencia o entidad paraestatal.

**Consistente con el análisis de la sección anterior, los Pp sufren múltiples adecuaciones durante la ejecución del presupuesto. Pero desafortunadamente, la información de los Pp es muy limitada, lo que dificulta su análisis. La base de datos que la SHCP pone a disposición del público para analizar el comportamiento de los Pp<sup>28</sup> sólo cuenta con información de 2010 a la fecha. No contiene el grupo funcional, la función, la sub-función y actividad institucional de cada Pp, ni los insumos que se adquieren mediante cada uno de ellos,** a diferencia de la base de datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas que solía recoger estos datos y dejó de publicarse en 2011. Este nivel de transparencia es cuestionable ya que esta información se encuentra disponible pero no está integrada ni sistematizada, de tal forma que su consulta y procesamiento demanda muchos recursos de tiempo y capital humano.

Las claves de los Pp que maneja la SHCP contienen una letra que permite identificar a qué tipo de intervención corresponde cada uno de ellos (Ver **Tabla 5**).

**Tabla 5. Clasificación por Modalidades de los Programas Presupuestarios**

<b>A</b>	Funciones de las Fuerzas Armadas
<b>B</b>	Provisión de Bienes Públicos
<b>C</b>	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
<b>D</b>	Costo Financiero, Deuda o Apoyos a Deudores y ahorradores de la Banca
<b>E</b>	Prestación de Servicios Públicos
<b>F</b>	Promoción y Fomento
<b>G</b>	Regulación y Supervisión
<b>H</b>	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
<b>I</b>	Gasto Federalizado
<b>J</b>	Pensiones y Jubilaciones
<b>K</b>	Proyectos de Inversión
<b>L</b>	Obligaciones de Cumplimiento de Resolución Jurisdiccional
<b>M</b>	Apoyo al Proceso Presupuestario y para Mejorar la Eficiencia Institucional
<b>N</b>	Desastres Naturales
<b>O</b>	Apoyo a la Función Pública y el Mejoramiento de la Gestión
<b>P</b>	Planeación, Seguimiento, y Evaluación de Políticas Públicas
<b>R</b>	Específicos
<b>S</b>	Sujetos a Reglas de Operación
<b>T</b>	Aportaciones a la Seguridad Social
<b>U</b>	Otros Subsidios
<b>W</b>	Operaciones Ajenas
<b>Y</b>	Aportaciones a Fondos de Estabilización
<b>Z</b>	Servicios financieros

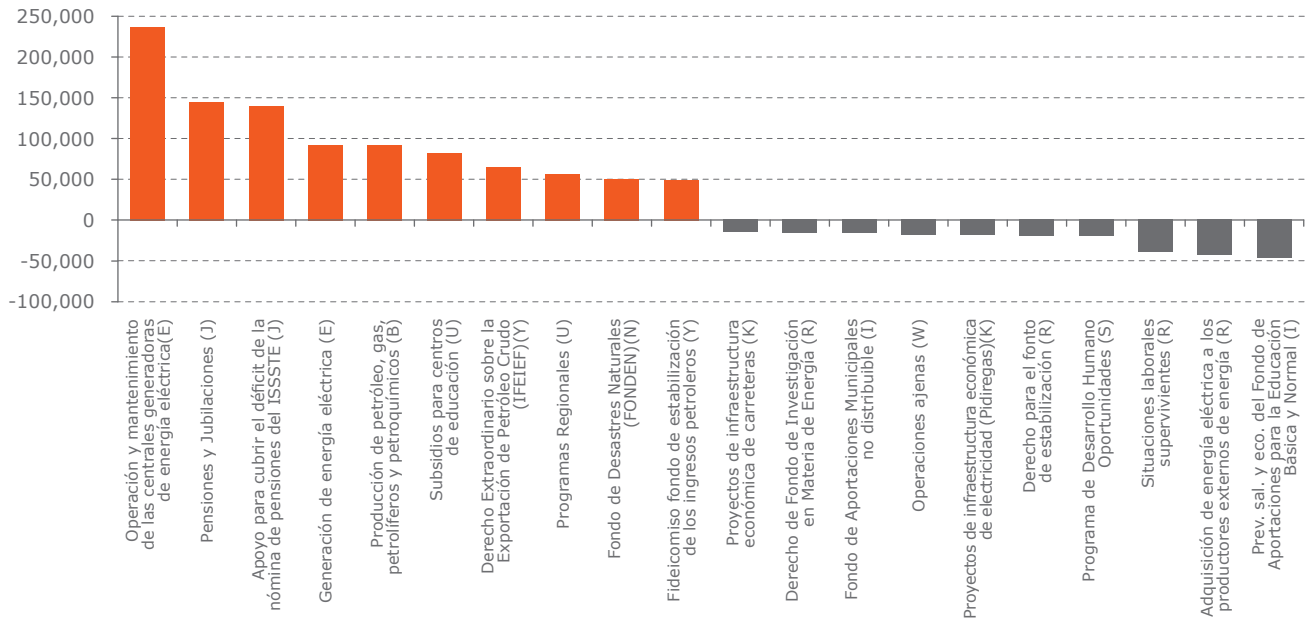
**Fuente:** Elaboración propia con base en la información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

<sup>28</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2014. Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=54&group=Acceso&page=3.%20Presupuestación%20-%20Proceso%20Presupuestario> (consultado por última vez el 24 de marzo de 2014).

Los Pp que tuvieron las mayores ampliaciones entre 2010 y 2013 fueron Operación y Mantenimiento de las Centrales Generadoras de Energía Eléctrica (E) de la Secretaría de Energía con 235 mil 704 millones de pesos, Pensiones y Jubilaciones (J) de la entidad ISSSTE, con 145 mil 194 millones, y Apoyo para Cubrir el Déficit de la Nómina de Pensiones del ISSSTE (J) del Ramo General 19, con 139 mil 963 millones. Los programas aquí enunciados son ejercidos por ejecutores de gasto que identificamos en el análisis anterior como aquéllos que recibieron las ampliaciones más importantes durante el ejercicio del gasto.

Por otro lado, el programa que obtuvo el mayor recorte acumulado entre 2010 a 2013 fue Previsiones Salariales y Económicas del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (I) del Ramo General 25. Esto también corrobora el análisis previo en el que se mostró que Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos es el Ramo que sufre más recortes de forma sistemática.

**Gráfica 22. Diferencia entre presupuestos aprobados y ejercidos. Programas Presupuestarios con mayores ampliaciones y mayores recortes acumulados (2010-2013)**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

Dentro de la modalidad U (Otros Subsidios), se encuentran varios de los programas con mayor monto de ampliaciones en términos absolutos, entre ellos “Subsidios para centros de educación” y “Programas Regionales”. El primero, de la Secretaría de Educación Pública, ejerció 83 mil millones de pesos entre 2010 y 2013. Su presupuesto aprobado fue de mil 194 millones de pesos, es decir, este programa gastó casi 7 mil por ciento adicional. Por otro lado, “Programas Regionales” del Ramo General 23 ejerció 57 mil 092 millones de pesos adicionales a su presupuesto original, es decir más de diez veces lo aprobado, además de la carencia de mecanismos de rendición de cuentas que presenta este Ramo y en general el gasto federalizado, como ya se comentó.

**Tabla 6. Programas de clasificación U con mayores ampliaciones entre 2010 y 2013**  
(suma de montos entre 2010 y 2013 en millones de pesos a precios constantes de 2012)

Nombre del programa		Ramo	Monto aprobado	Monto ejercido	Diferencia	%
Subsidios para centros de educación	11	Educación Pública	1,193.71	84,373.51	83,180	6,968%
Programas Regionales	23	Provisiones Salariales y Económicas	5,005.66	62,097.46	57,092	1,141%
Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	11	Educación Pública	217,724.01	227,841.87	10,118	5%
Programa de Devolución de Derechos	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	10.00	7,171.13	7,161	71,611%
DIF-DF	46	DIF	90.00	2,726.61	2,637	2,930%
Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	788.53	1,955.41	1,167	148%
Infraestructura Hídrica	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,371.37	2,165.90	795	58%
Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	0.00	770.86	771	100%
Programa para el desarrollo de la productividad de las industrias ligeras (PROIND)	10	Economía	583.18	1,285.07	702	120%
Prevención y gestión integral de residuos	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	2,226.55	2,805.37	579	26%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos del Compendio a nivel programa presupuestario, SHCP.

**Aún con este nivel de desagregación de la información, en la práctica es muy complicado dar seguimiento a las adecuaciones a lo largo del proceso presupuestario. Un ejemplo de ello es el Pp de “Subsidios para centros de educación”** que presentó el mayor sobreejercicio de la Secretaría de Educación Pública en 2010, **con un monto de 15 mil 514.7 millones de pesos adicionales.** En la Cuenta Pública se justifica este sobreejercicio de la siguiente manera: “Respaldar la operación y prestación de servicios de los diversos centros de educación en las entidades federativas”.

**La información presentada por la SHCP es claramente insuficiente para explicar una modificación de tal tamaño.** Además, no corresponde con los datos que encontró el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) al realizar una evaluación de dicho Pp ese mismo año. En ésta, se reportó que la SEP declaró que el programa se dedicó exclusivamente a la construcción del ala B del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav) en Saltillo, Coahuila. **La evaluación también reporta que el Cinvestav sólo reconoció haber utilizado 43.82 millones de pesos.**

Este ejemplo muestra que la información reportada por la SHCP es insuficiente para comprender los motivos de las adecuaciones y, en casos como éste, la opacidad impide identificar el destino final de los recursos públicos.

## 2.4 El gobierno ganó más de lo que previó

### 2.4.1 La falla de origen: los ingresos excedentes

¿Cómo el gobierno puede gastar más de lo que tiene si tiene un nivel de deuda relativamente controlado?<sup>29</sup> La respuesta es que cada año entre 2005 y 2013 ha recibido más ingresos de los que previó que iba a recibir. Nótese que en pesos constantes, el ingreso excedente que se acumuló durante esos años ascendió a 2.19 billones de pesos, una cantidad que representa casi el 66 por ciento del total de ingresos programados en un año típico de ese periodo.

**Tabla 7. Ingresos del Sector Público Presupuestario, 2000-2013\***  
(millones de pesos de 2012)

	Ingreso estimado	Ingreso efectivo	Ingreso excedente	Ingreso excedente %**
2005	2,557,946.73	2,797,557.27	239,610.54	9.37%
2006	2,629,773.19	3,047,228.65	417,455.46	15.87%
2007	2,852,718.80	3,167,979.94	315,261.14	11.05%
2008	3,050,774.29	3,428,878.99	378,104.70	12.39%
2009	3,211,339.93	3,240,330.52	28,990.59	0.90%
2010	3,093,048.12	3,273,835.09	180,786.97	5.84%
2011	3,187,247.64	3,412,300.07	225,052.43	7.06%
2012	3,310,049.30	3,514,529.50	204,480.20	6.18%
2013	3,479,019.17	3,674,751.6	195,732.42	5.63%
<b>Totales</b>	<b>27,371,917.17</b>	<b>29,557,391.61</b>	<b>2,185,474.45</b>	<b>7.98%</b>

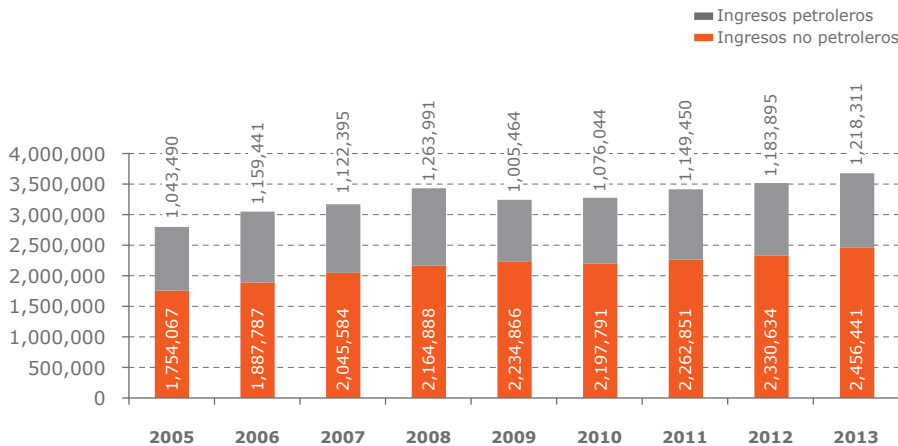
Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

\* Los ingresos no incluyen la deuda aprobada y contratada.

\*\* Corresponde al porcentaje del ingreso excedente con respecto al ingreso estimado.

La autoridad justifica la recepción de ingresos excedentes, argumentando que la naturaleza de los ingresos públicos es vulnerable o inestable, de tal forma que el programa de ingreso se diseña a partir de un ingreso mínimo esperado. De hecho, una tercera parte de los ingresos públicos depende de los precios del mercado del petróleo, los cuales varían significativamente en función de aspectos coyunturales del entorno económico y político internacional.<sup>30</sup> Esto justifica que se aprueben ingresos conservadores, en caso de que las fluctuaciones sean desfavorables.

**Gráfica 23. Participación de los ingresos petroleros y no petroleros en el total de los ingresos presupuestarios, 2005-2013**  
(en millones de pesos de 2012)



**Fuente:** Elaborado con base en Ingresos presupuestarios del sector público, Estadísticas Oportunas de la SHCP.

- <sup>29</sup> A pesar de que la deuda de México ha incrementado en los últimos años, actualmente representa alrededor de 34 por ciento de su PIB, lo cual es bajo comparado con otros países. Por ejemplo, Estados Unidos tiene una deuda de 101 por ciento de su PIB y Brasil de 61 por ciento. OCDE. 2011. *Economic Outlook*.
- <sup>30</sup> Rodrigo Barros, "Doce años después: SHCP", *Letras Libres* (5 de diciembre de 2012) y Benjamín García Páez. *La política de hidrocarburos en el proceso de reordenación económica, 1981-1983*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1989.

**Los ingresos adicionales no sólo tienen origen en un mayor ingreso petrolero. Los ingresos no petroleros no tributarios han representado más del 68 por ciento de los ingresos excedentes totales. Desafortunadamente, la información pública no permite conocer el desglose completo de dichos conceptos.**

Sin embargo, a diferencia de lo que se suele pensar, **los ingresos adicionales no sólo provienen de un mayor ingreso petrolero con respecto al previsto. El Gobierno Federal ha recibido ingresos excedentes por otros conceptos**, los cuales también han sido de un tamaño considerable. Estos ingresos excedentes han sido **tanto tributarios como no tributarios**.

Además de los ingresos por recaudación de impuestos y venta de petróleo, **el gobierno recibe ingresos por derechos, productos y aprovechamientos, llamados ingresos no tributarios no petroleros. Son ingresos que recibe el gobierno por sus servicios o por bienes de la Nación o del Estado que se vendan o presten**. Un ejemplo de este tipo de derechos es el pago por tramitar un pasaporte.

En el periodo de referencia, **estos ingresos han representado más del 68 por ciento los ingresos excedentes totales**. Y en 2012, representaron hasta 98.2 por ciento de los ingresos excedentes totales del Gobierno Federal.

**Tabla 8. Cuadro Explicativo de los Ingresos Excedentes del Gobierno Federal (2005–2013)**

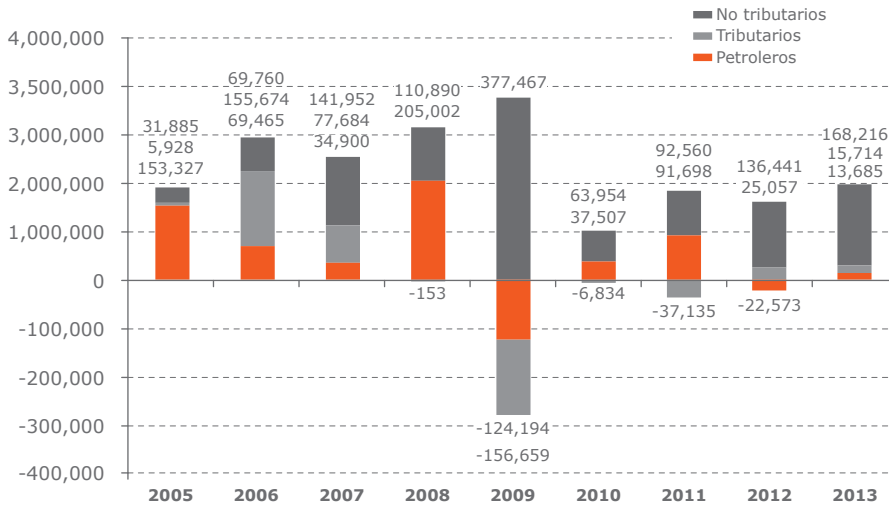
Tipo de Ingreso 1	Tipo de Ingreso 2	Definición	Ejemplos	Ingresos excedentes (2005-2013) Millones de pesos 2012	Porcentaje respecto al total de los ingresos excedentes
Petroleros		Son los ingresos del Gobierno Federal derivados de la producción y mercantilización de hidrocarburos.	Exportaciones de barriles de petróleo crudo al extranjero.	<b>458,817</b>	<b>26.50%</b>
No petroleros	Tributarios	Son los ingresos que se obtienen a partir de los impuestos recaudados.	La recolección de IVA e ISR.	<b>79,275</b>	<b>4.58%</b>
	No Tributarios	Los ingresos no petroleros no tributarios son derechos, productos y aprovechamientos del Estado.	Cobro de derechos de pasaportes, licencias de construcción, multas, donativos, recargos, entre otros.	<b>1,193,126</b>	<b>68.92%</b>
<b>Total</b>				<b>1,731,218</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del 4to trimestre, para los años correspondientes.



**Gráfica 24. Evolución de los ingresos excedentes del Gobierno Federal, 2005 a 2013**

(millones de pesos de 2012)



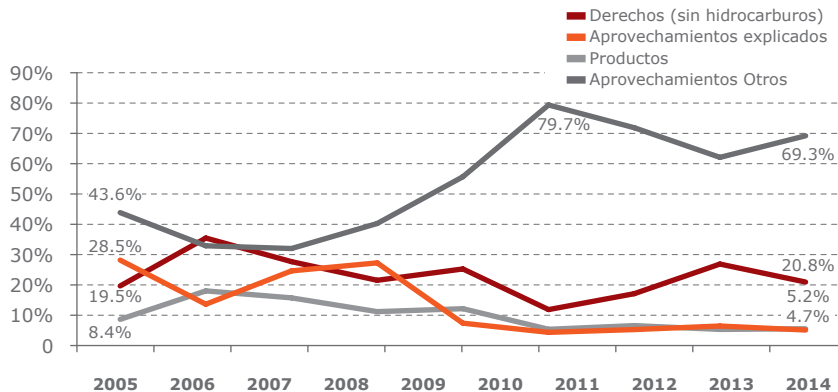
Fuente: Elaboración propia con datos de los informes del 4to trimestre, para los años correspondientes.

**Desafortunadamente, la información disponible al público no permite conocer el desglose completo de estos ingresos no tributarios no petroleros. La Ley de Ingresos de la Federación no desagrega los ingresos que se prevé se obtendrán por aprovechamientos. La mayoría (54 por ciento en promedio) de estos ingresos se etiquetan como "otros" sin darlos a conocer con mayor detalle.** El resto corresponde a multas, indemnizaciones y reintegros. Tampoco se desglosan los productos y aprovechamientos por institución.

De hecho, la SHCP no ha explicado claramente las divergencias entre el ingreso aprobado y el obtenido por derechos, productos y aprovechamientos. En la última Cuenta Pública disponible, correspondiente a 2012, la autoridad explicó el excedente de 136 mil 441.1 millones de pesos obtenidos por estos conceptos de esta manera: *"la mayor recaudación por Derechos, Productos y Aprovechamientos, particularmente de fuentes no recurrentes"*.

**Gráfica 25. Ingresos no tributarios no petroleros, 2005-2013**

(Porcentajes con respecto al total de Derechos, Productos y Aprovechamientos sin Hidrocarburos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación para los años correspondientes.

Un ejemplo de la falta de precisión en el pronóstico de los ingresos públicos son los derechos de las diferentes Secretarías del Gobierno Federal, los cuales deberían ser sencillos de pronosticar dada la inercia que existe en la demanda de trámites del sector público. Por ejemplo, la Secretaría de Turismo, entre 2009 y 2012, tuvo un promedio de ingresos aprobados por derechos de 0.95 millones de pesos, mientras que tuvo un ingreso excedente promedio de mil 969.6 millones de pesos. Parece poco serio que las autoridades subestimen en más de dos mil veces los ingresos por derechos de una Secretaría. Aunque éste es el ejemplo más extremo, subestimar estos ingresos es algo recurrente: para la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Gobernación y la de Salud, se subestimaron los ingresos en 103, 54 y 51 veces, respectivamente. **La propia Secretaría de Hacienda subestimó sus ingresos por derechos en 15 veces<sup>31</sup>.**

**La subestimación sistemática de ingresos no petroleros no tributarios parece ser un esquema de cobertura *ad hoc*, ya que es útil para reaccionar en contextos de bajo desempeño económico.** En 2009, año de crisis económica, los ingresos no petroleros no tributarios excedentes amortiguaron la caída en los ingresos petroleros y no petroleros tributarios esperados, lo cual permitió mantener el equilibrio presupuestario ese año.

**Sin embargo, no todos los años suceden crisis económicas, por lo que es necesario reconocer que existe un presupuesto adicional o suplementario que, sin duda puede servir para contrarrestar los efectos de una potencial crisis, pero en lo general no es utilizado para este fin.** En otros países se reconoce el uso de un presupuesto suplementario y se regula de tal forma que su uso tiene previstos mecanismos de control y rendición de cuentas. En el caso de México, **este presupuesto es como una Caja Negra, sin regulación suficiente**, como se abordará con mayor detalle más adelante.

Entre otros problemas, **el flujo continuo de recursos adicionales promueve las adecuaciones, que, a su vez, dificultan el seguimiento a la ejecución del presupuesto, sin que existan mecanismos de rendición de cuentas que permitan entender esa ejecución.**

**Es necesario reconocer en la discusión pública que subestimar los ingresos cada año afecta el apego a la realidad del presupuesto. Como consecuencia, se daña su capacidad de modelar la relación de los ingresos y gastos esperados,** limitando así su diseño y funcionamiento como herramienta central de la programación del quehacer público.

**Además, estas estimaciones influyen en las expectativas económicas de todos los agentes, con base en las cuales se toman importantes decisiones en el sector público y privado, por lo que deben ser más precisas.** Por ejemplo, el año pasado se ejercieron muy pocos ingresos excedentes en los primeros nueve meses del año. Si bien durante el primer trimestre incluso hubo subejercicio, al cierre del primer semestre en el agregado se habían ejercido los ingresos y gastos aprobados. Sin embargo, casi no se habían ejercido ingresos excedentes durante los primeros nueve meses del año. Las empresas y demás agentes económicos tenían la sensación de que faltaba ejercer gasto. Su percepción era correcta, porque usualmente se ingresa y se gasta más de lo que se aprueba.

**Finalmente, parece que se perpetúa la costumbre de ejercer recursos extrapresupuestarios<sup>32</sup> porque así estos gastos se realizan al margen de la discusión entre Poderes.** A nivel internacional, se considera el gasto extrapresupuestario como una mala práctica, ya que vuelve menos transparente el gasto y genera una toma de decisión menos representativa de los intereses ciudadanos. Por estas razones, **es indispensable examinar los mecanismos de asignación y rendición de cuentas de estos ingresos excedentes.**

<sup>31</sup> Para mayor detalle de la información, véase el Anexo 5.

<sup>32</sup> Se definen como fondos extrapresupuestarios a las partidas que no pasan cabalmente por todo el proceso presupuestario.

### 2.4.2 Asignación de los ingresos excedentes

**Los Artículos 19 y 20 de la LFPRH, que a su vez hacen referencia a otras leyes de carácter fiscal como la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley Federal de Derechos, regulan el uso de ingresos excedentes durante la ejecución del presupuesto, pero la normatividad es compleja de entender y laxa porque no prevé mecanismos de rendición de cuentas.**

Al requerir la interpretación de tres leyes fiscales, el esquema normativo no es accesible para los ciudadanos comunes. Entenderlo exige una explicación metodológica que digiera la forma en la que se aplican los preceptos normativos para calcular los ingresos excedentes, clasificarlos y asignarlos a las distintas bolsas de gasto.

Por otra parte, las disposiciones legales son laxas porque esbozan un marco bastante general para el tratamiento de la aplicación de los ingresos excedentes. En efecto, la ley delimita un “menú” de opciones para que la SHCP elija la mejor combinación de gasto, pero le deja un amplio espacio para que utilice sus propios criterios sin exigir que rinda cuentas sobre sus decisiones.

A continuación se presenta un ejemplo hipotético para mostrar la complejidad del algoritmo previsto en la Ley y los espacios de decisión que deja a la SHCP. Para seguir el ejemplo, favor de revisar los pasos del Cuadro siguiente, que presenta una interpretación de los Artículos 19 y 20 de la LFPRH.

#### **Cuadro 3. Algoritmo que determina el uso de ingresos excedentes**

**Aplicación de los ingresos excedentes brutos. A continuación se indica el orden de prioridad de las asignaciones de los recursos excedentes que puede realizar la SHCP:**

1. La SHCP destina los recursos a usos específicos de acuerdo con criterios estipulados en su momento por la Cámara de Diputados en las leyes de carácter fiscal (LIF y LFD) o por la propia SHCP para destinos específicos autorizados conforme a estas leyes. Además, la SHCP autoriza los montos que las dependencias y entidades utilizarán de sus ingresos excedentes, conforme a las disposiciones aplicables.
2. En caso de que cualquier rubro de ingresos no alcance las metas previstas en la LIF, la SHCP lo compensa con el incremento que se observe en otros rubros de ingreso.
3. La SHCP compensa una posible alza en el gasto no programable (deuda o costo financiero de la deuda).
4. La SHCP compensa un posible déficit en el ingreso que se destina a las Participaciones de las Entidades Federativas (ingreso participable).
5. La SHCP compensa una posible alza del costo financiero derivado de las modificaciones a la tasa de interés o tipo de cambio.
6. La SHCP compensa el incremento no previsto en las Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).
7. La SHCP compensa las erogaciones del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN).
8. La SHCP compensa las erogaciones adicionales necesarias de la CFE para cubrir los incrementos en los precios de combustibles con respecto a las estimaciones aprobadas en la LIF y el presupuesto de la CFE.
9. La SHCP compensa alguno de los rubros de ingresos aprobados en la LIF con el incremento que se observe en otros rubros de ingreso aprobados.

Si después de hacer las asignaciones y compensaciones establecidas en los pasos del 1 al 9, queda un monto residual positivo, entonces se considera que existen ingresos excedentes netos y los recursos remanentes se asignarán de acuerdo con lo siguiente:

**Aplicación de los ingresos excedentes netos:**

1. Un 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
2. Un 25 por ciento al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIPEMEX).
3. Un 40 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).
4. Un 10 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

**Fuente:** Interpretación de los Artículos 19 y 20 de la LFPRH.

Es posible que en un año, los destinos específicos de la LIF y la LFD (paso 1) utilicen todos los ingresos excedentes. En ese caso, allí terminaría la aplicación de dichos ingresos. Pero también es posible que se cubran los usos específicos y sobren recursos. En tal eventualidad, se podrían compensar otros rubros de ingreso (paso 2), el gasto no programable (paso 3) y compensar las Participaciones a Entidades (paso 4). Esto último podría realizarse generosamente si existiera un interés especial por fortalecer el federalismo en ese año. Sin embargo, también es posible que el federalismo no sea prioritario en determinado año y se le asignen menos recursos, por lo que se pueden compensar también costos financieros (paso 5), adeudos del ejercicio anterior (paso 6) y el Fondo de Desastres Naturales (paso 7). Estos ejemplos hipotéticos confirman que no necesariamente se aplican los mismos criterios cada año y que existe un amplio espacio para que la SHCP pueda tomar las decisiones que considere más adecuadas.

**En principio no es una buena práctica legislar mecanismos de asignación de gasto para evitar el proceso de discusión del presupuesto con los representantes ciudadanos<sup>33</sup>. La discusión entre Poderes es una forma que ha mostrado ser efectiva para corregir sesgos personales, gremiales y políticos en la discusión de la asignación del gasto público. Al menos en teoría, evitar esa discusión aumenta la probabilidad de que esos sesgos permanezcan. Además, esta forma de gastar tiene costos implícitos y explícitos:**

- 1. No prioriza el desempeño o los buenos resultados:** evita la competencia sana entre programas para obtener los recursos públicos, por lo que no incentiva el buen diseño de los programas, ni su buen desempeño. En este esquema, los proyectos reciben financiamiento por ley y no por los posibles resultados que consigan en beneficio de la sociedad y la economía de nuestro país.
- 1. Requiere mecanismos de rendición de cuentas específicos:** los fondos extrapresupuestarios pueden crearse para diferentes objetivos que pueden parecer muy válidos (como mantener un ahorro para posibles fluctuaciones del mercado internacional), pero generan riesgos que deben ser controlados. Especialistas del FMI señalan que “desafortunadamente, los fondos extrapresupuestarios generalmente se establecen por razones inapropiadas, no consistentes con los principios de buen gobierno”.<sup>34</sup> Los expertos del FMI también consideran que dichos fondos deben ser correctamente reglamentados para promover la rendición de cuentas y las decisiones de gasto eficientes.

<sup>33</sup> Entender esos motivos escapa la agenda de este documento pero es un tema que queda pendiente y que debe ser objeto de investigación.

<sup>34</sup> Potter, 1999, *Op. cit.*

### 2.4.3 Mecanismos de rendición de cuentas sobre la asignación de los ingresos excedentes

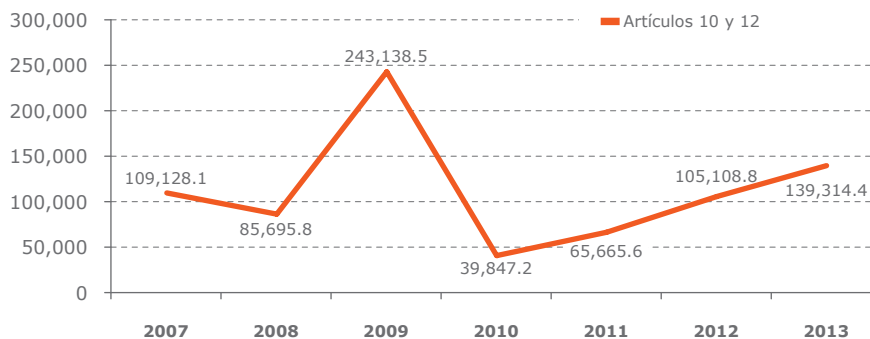
Dado que los ingresos excedentes son asignados al margen de la discusión entre Poderes, se esperaría que el mecanismo de transparencia y rendición de cuentas sobre esta forma de asignar recursos "sui generis" fuera incluido en la normatividad. Si bien la LFPRH establece que en los informes trimestrales "se presentará la información sobre los ingresos percibidos por la Federación en relación con las estimaciones que se señalan en la Ley de Ingresos"<sup>35</sup>, no especifica cómo reportar esta información, por lo que se presenta sin el desglose pertinente, impidiendo el rastreo de los recursos. En la práctica, lo que se presenta en el informe trimestral debe ser aceptado como un acto de fe, no se incluye una nota metodológica que permita entender los cálculos de las asignaciones.

Por lo mismo, la información sobre la asignación de ingresos excedentes que se reporta en los informes trimestrales también es deficiente, ya que el gobierno no informa a qué programas y proyectos se "asignan" estos recursos y con qué criterios. El reporte de la SHCP suele incluir un párrafo que se limita a enunciar las leyes que definen la aplicación de estos recursos, sin especificar sus temas, objetivos, proyectos y responsables.

Por ejemplo, acerca de los ingresos por aprovechamientos regulados por los Artículos 10 y 12 de la LIF<sup>36</sup>, que representaron un monto promedio anual de 112 mil 557 millones de pesos entre 2007 y 2013, los informes de la SHCP únicamente establecen que "se podrán destinar a gasto de inversión en infraestructura"<sup>37</sup>. Por lo menos debería reportarse la lista de proyectos que recibieron los recursos, así como los responsables de dichos proyectos.

**Gráfica 26. Ingresos excedentes del Gobierno Federal por Artículos 10 y 12, 2007-2013<sup>38</sup>**

(en millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de los anexos del informe del 4º trimestre de los años correspondientes, SHCP.

**La LFPRH no especifica cómo reportar la información sobre los ingresos excedentes por lo que se presenta sin el desglose pertinente, lo que impide el rastreo de los recursos.**

<sup>35</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (vigente al 24 de marzo de 2014), Artículo 107.

<sup>36</sup> Para mayor información sobre los Artículos 10 y 12 de la LIF, favor de consultar el glosario.

<sup>37</sup> Esta mención aparece en todos los informes del cuarto trimestre de 2005 a 2013.

<sup>38</sup> A diferencia de los gráficos anteriores que, en general, abarcan un período de tiempo de 2005 a 2013, éste inicia en 2007. Esto se debe a que los informes trimestrales comenzaron a desglosar los conceptos de ingreso del Artículo 10 de la LIF a partir de 2007, y del Artículo 12 de la LIF a partir de 2008.

La **Tabla 9** resume el cuadro de ingresos presupuestarios presentado en los informes del cuatro trimestre de la SHCP de 2007 a 2013. Como se nota, **se desglosa el monto de ingresos excedentes recibidos según la ley que los regula, y no por las clasificaciones de gasto oficiales. Por lo tanto, permite comprender bajo qué concepto ingresaron los recursos adicionales, pero no da a conocer en qué se gastó, para qué se gastó, y quién lo gastó.** Los informes trimestrales de la SHCP tampoco explican la metodología de cálculo y asignación. La información presentada no es transparente.

**Tabla 9. Ejemplo de reporte de ingresos excedentes 2007-2013**  
(millones de pesos de 2012)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	<b>315,074.4</b>	<b>373,577.3</b>	<b>27,956.1</b>	<b>180,593.6</b>	<b>223,541.2</b>	<b>207,445.1</b>	<b>195,723.7</b>
Artículo 10 LIF	109,128.1	60,624.5	50,865.6	843.1	45,572.1	88,232.3	138,571.0
Artículo 12 LIF		25,071.3	192,272.9	39,004.1	20,093.5	16,876.5	743.3
Artículo 19 LFPRH	205,946.3	287,881.5	-215,183.6	140,746.3	157,875.6	102,336.2	56,409.4
Fracción I	93,829.3	149,190.4	-148,939.5	17,491.1	21,625.9	-32,499.7	17,601.3
Fracción II	51,577.8	80,852.7	2,415.5	37,288.6	59,832.0	66,226.1	40,700.2
Fracción III - Ingresos propios de entidades paraestatales	60,539.1	57,838.3	-68,659.7	85,966.8	76,417.7	68,609.9	-1,892.2

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los anexos del informe del 4to trimestre de los años correspondientes, SHCP.

Por otra parte, cuando la SHCP reporta, **en la Cuenta Pública**, el gasto ejercido, presenta los saldos netos de este gasto, por lo que **no es posible distinguir si las ampliaciones en los presupuestos han sido financiadas con ingresos excedentes o con recursos provenientes de recortes al presupuesto de otros Ramos.** De esta manera se diluye la responsabilidad y la legitimidad de estas decisiones. **De acuerdo con la OCDE, la autoridad presupuestaria debe presentar un reporte que muestre por una parte el cumplimiento del gasto aprobado y por otra, las adecuaciones que se realizaron durante el ejercicio.**<sup>39</sup> Asimismo, la autoridad debe explicar las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejercido. Solamente de esta manera se lograría mayor claridad sobre los motivos de las decisiones, un aspecto fundamental de la rendición de cuentas.

**Por lo tanto, en aras de la transparencia, se reitera que es necesario que cada trimestre la SHCP presente por lo menos una nota metodológica en donde explique la asignación de los ingresos excedentes, es decir, la forma en la que aplica las disposiciones de la LFPRH en materia de ingresos excedentes.** Además, la normatividad debe obligar a la SHCP a rendir cuentas sobre los motivos y los criterios con base en los cuales priorizó su asignación del gasto excedente. También debe incluir la obligación de especificar los ejecutores, programas y proyectos que ejercieron los recursos y los insumos que se adquirieron con los mismos, así como sus resultados.

<sup>39</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2002. *OECD Best Practices for Budget Transparency*.

**El FMI** también promueve buenas prácticas para contener los posibles efectos negativos de los mecanismos de asignación de gasto que operan al margen de la legislatura. **Recomienda incrementar la disciplina presupuestaria, aprobar los presupuestos suplementarios en una fecha específica del año, así como reconocer los presupuestos suplementarios en lugar de realizar transacciones extrapresupuestarias.**

Finalmente, queda por regular hasta qué punto el Poder Ejecutivo debe asignar recursos provenientes de los ingresos excedentes bajo un esquema de presupuesto suplementario. Primero, **debe considerarse que es una buena práctica hacer explícitas las capacidades que tiene el Poder Ejecutivo para modificar el presupuesto o para hacer uso de ingresos excedentes. Una dimensión primordial de esa capacidad es precisamente establecer el límite de la cantidad o proporción adicional que el Ejecutivo puede erogar durante el ejercicio del gasto.**

Para ello es importante recordar que la Encuesta de la OCDE 2008 identificó que **55 por ciento de los países encuestados requieren aprobación legislativa antes de aumentar el gasto aprobado. En 19 por ciento de los casos, se utilizan esquemas específicos donde se necesita, en algún momento del proceso presupuestario, autorización del Legislativo.** En este último grupo se encuentra Brasil, donde el Poder Ejecutivo tiene acceso a un presupuesto suplementario con un límite establecido por el Poder Legislativo, después de cualquier cambio adicional se somete a votación del Congreso. Sin ir más lejos, algo similar se observa en el estado de Guanajuato, donde el Poder Ejecutivo puede ejercer presupuesto adicional, pero cuando la suma de este gasto excede el 7.5 por ciento del tamaño del aprobado, entonces debe solicitar aprobación al Poder Legislativo.<sup>40</sup>

**La subestimación sistemática de los ingresos así como la falta de transparencia podrían corregirse si se regulara adecuadamente el presupuesto suplementario que se gasta durante el ejercicio fiscal.** Primero, los estimados de la SHCP deberían proyectar escenarios realistas. **En otras latitudes, la**

**estimación de las variables fiscales y económicas que sustentan la construcción del presupuesto es un asunto tan serio que se somete a una revisión externa,** para evitar sesgos en la elaboración del presupuesto. En la Encuesta de la OCDE 2008, **50 por ciento de los países encuestados cuenta con este mecanismo.** Por ejemplo, en el Reino Unido, las proyecciones macroeconómicas del gobierno son revisadas por expertos en la materia del propio órgano de auditoría superior. Además, en **53 por ciento de los casos, la metodología de estimación es pública y en 81 por ciento, existe una obligación de actualizar dichas variables en el transcurso del ejercicio.**

Por otra parte, la Ley debe darle nombre y apellido a este gasto suplementario, regular su uso e implementar suficientes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para su manejo. Es razonable contar con una porción del presupuesto que se defina durante el ejercicio, sin embargo, de manera alterna deben operar controles y mecanismos de rendición de cuentas que promuevan la transparencia y el mejor uso del dinero.

**En México no contamos con estas prácticas que permiten controlar los posibles sesgos políticos y hasta técnicos. Implementar estas prácticas podría darle mayor solidez y sentido de realidad al presupuesto público,** ya que de este instrumento pueden desprenderse reformas hacendarias de gran calado, que tienen efectos importantes en la vida de los ciudadanos.

<sup>40</sup> Merino, 2013, *Op. cit.*

## 2.5 El gobierno mantiene fondos extrapresupuestarios en la opacidad

### 2.5.1 Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros: ejemplo de malas prácticas en rendición de cuentas

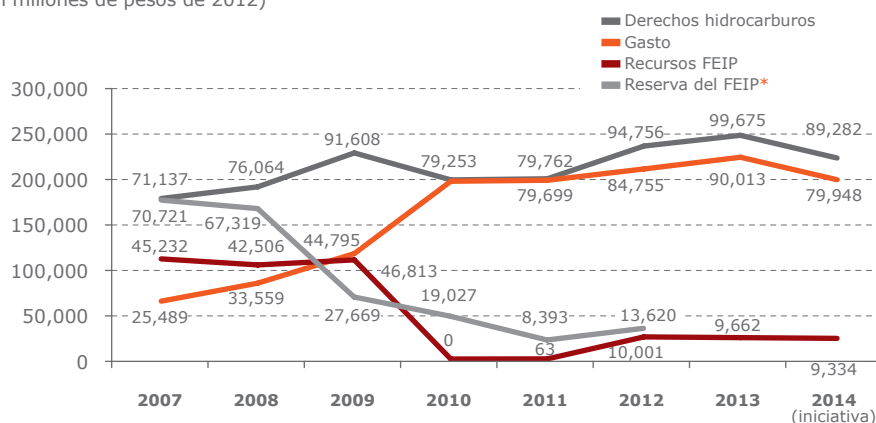
**El manejo del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP), que es financiado por ingresos excedentes y derechos de hidrocarburos, exhibe un conjunto de malas prácticas presupuestales, de las cuales destaca la falta de mecanismos de asignación de gasto explícitos y transparentes del FEIP a los proyectos de la Cartera de Inversión.**

El FEIP se creó en 2001 con la misión de administrar una reserva para compensar potenciales caídas en el ingreso petrolero. En ese momento, sus reglas de operación establecían explícitamente que: "Dichos recursos no podrán ser considerados como ingresos excedentes del ejercicio fiscal". Sin embargo, a lo largo de los años el FEIP perdió su identidad y dejó de ser un fondo de ahorro para convertirse en uno de gasto.

En 2007 se modificaron las reglas de operación del FEIP para permitir que la LIF destine cada año parte de los recursos de este Fondo a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF.<sup>41</sup> Así, se estableció que el FEIP ya no recibiría gran parte de los recursos del derecho de hidrocarburos que, según la LFD, le corresponden. Desde 2010, el Fondo sólo ha recibido 10 mil millones de pesos corrientes de esta fuente. Quien recibe directamente para su ejercicio los recursos restantes es la SHCP.

**Desafortunadamente, se desconoce el criterio con el que ahora se determinan las nuevas cantidades de los derechos de hidrocarburos que recibe el FEIP y las que recibe la SHCP para asignarlas a los programas y proyectos de inversión del PEF.** Lo que sí podemos observar es cómo, cada año, se han destinado la mayoría de los recursos del FEIP a gasto y cómo su reserva ha ido disminuyendo.

**Gráfica 27. Evolución de la reserva, aportaciones y gasto del FEIP 2007-2014** (en millones de pesos de 2012)



<sup>41</sup> Por ejemplo, el Artículo 1° de la LIF 2014 dice: "Durante el ejercicio fiscal de 2014, de los recursos que genere el derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización a que se refiere el Artículo 256 de la Ley Federal de Derechos, en primer término 10 mil millones de pesos se destinarán a lo que establecen las leyes federales de Derechos y de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, en segundo término, 90 mil 825.2 millones de pesos se destinarán a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación".

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación y de la Cuenta Pública Federal para los años correspondientes.

\* La reserva del FEIP se reporta en la Cuenta Pública, por lo que no existen los datos para 2013 y 2014.



---

---

**El mecanismo de asignación de gasto de los recursos del FEIP parece inapropiado, ya que en México, el único órgano facultado constitucionalmente para aprobar gasto es la Cámara de Diputados. Dado que la aprobación de la LIF también es facultad del Senado, estrictamente hablando, aprobar gasto desde esta Ley implica que la Cámara Alta tome atribuciones que no le corresponden,** afectando la consistencia del proceso presupuestario. Vale la pena recordar que la asignación de los recursos del presupuesto es un mandato ciudadano, por lo que no requiere el punto de vista de los representantes de los estados, que son los senadores.

**Más preocupante aún es que se apruebe una erogación sin conocer los programas y proyectos en los que se va a gastar.** Cuando la LIF destina recursos del FEIP a “programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF”, **no enuncia precisamente cuáles serán, pues el PEF al que se refiere será aprobado posteriormente. La LIF no enuncia criterios bajo los cuáles los proyectos deberán seleccionarse, no hay mecanismos de asignación de gasto explícitos.**

**Sin estos criterios, no se promueve que la asignación de los recursos se base en resultados, ni que escape a intereses privados o políticos.** En la práctica, la LIF asigna una cantidad de gasto sin saber exactamente a qué se va a destinar, y así la discusión con el Senado se limita a decidir la cantidad de recursos que supuestamente irá a financiar proyectos de la Cartera de Inversión.

**Este mecanismo de asignación de gasto asume que gastar en programas y proyectos de inversión es bueno per se. Pero la realidad es distinta. Si bien programas y proyectos bien diseñados y desarrollados pueden contribuir a acelerar el crecimiento económico y hasta el desarrollo del país, el gasto en inversión que se basa en programas y proyectos mal diseñados o desarrollados no generará buenos resultados.**

Este tema lo abordamos con más detalle en la siguiente sección, pero vale la pena mencionar que la ASF ha encontrado sistemáticamente una serie de irregularidades que hacen evidente la falta de planeación y las carencias en el diseño y desarrollo de los proyectos. Lo anterior deriva en un incremento en los recursos financieros y el tiempo de ejecución destinados a los mismos.

**Por último, a pesar de que los recursos del FEIP administrados por la SHCP y parte de los ingresos excedentes se asignan a proyectos de inversión, los informes trimestrales de la autoridad no especifican cuáles son los programas y proyectos destinatarios de estos recursos. Además, estos informes tampoco presentan una explicación de la evolución del gasto en la Cartera de Inversión completa,** ni los criterios de asignación de recursos a distintos programas y proyectos de la misma. Los informes únicamente adjuntan un anexo con la lista del registro de proyectos inscritos en la Cartera. Cabe señalar que dicha lista está en PDF, formato que impide utilizar la información directamente para su análisis, por lo que es poco útil para entender de manera práctica y accesible cómo se comportó la Cartera de Inversión durante el trimestre. La información disponible no permite conocer la trayectoria de los recursos, ni tampoco la forma en que los proyectos evolucionan.

**Casos como éste son ejemplos claros de cómo en la práctica es complicado seguir el destino del gasto público.** Esto a su vez demuestra que pese a que la autoridad hacendaria ha insistido que el país está comprometido con un gobierno abierto (con información transparente que permita analizar las políticas públicas, de forma que se tengan Presupuestos basados en Resultados), en la práctica existe un largo camino que recorrer para en verdad alcanzar la transparencia que facilite a su vez la rendición de cuentas en este ámbito. El seguimiento es mucho más complejo en el caso de fondos extrapresupuestarios, cuando además son usados sin una rendición de cuentas apropiada.

### 3 ¿Por qué nos debe importar?

Tomando en cuenta que los principios fundamentales que deben regular el ejercicio de los recursos públicos son la promoción del uso eficiente y de la buena administración de los mismos, la sostenibilidad del crecimiento económico y la orientación a resultados de la operación gubernamental<sup>42</sup>, **las adecuaciones al presupuesto aprobado no siempre reflejan un problema. En muchas ocasiones, son una opción necesaria y hasta conveniente en la administración del presupuesto.**

Algunas de las situaciones en las que puede ser conveniente realizar adecuaciones presupuestarias son las siguientes:

- Para cumplir con metas de balance presupuestario;
- Para incrementar la solidez del presupuesto, asignando recursos a políticas y programas que persiguen objetivos prioritarios;
- Para invertir en programas y políticas que den mejores resultados;
- Para ahorrar costos.

**Más allá de estos posibles beneficios, la adecuación excesiva en el presupuesto, conocida como “viraje”, es un indicador de una débil disciplina fiscal, que termina por desincentivar la buena programación del presupuesto y el diseño adecuado de los programas y proyectos.<sup>43</sup> Además, el exceso de adecuaciones puede reflejar una ineficiencia en el proceso presupuestario.** Algunas causas de este fenómeno pueden ser procesos poco efectivos para identificar los asuntos prioritarios a financiar, una baja institucionalización de las políticas prioritarias, una planeación y un diseño inadecuados de los proyectos a financiar o clasificaciones de gasto poco prácticas.

En un contexto de insuficiente transparencia, se vuelve muy difícil identificar los motivos, costos y beneficios de las adecuaciones efectuadas al presupuesto.

**En los últimos años, se ha observado un esfuerzo por parte del Gobierno para ampliar la información que se publica sobre el presupuesto.** De hecho, la SHCP elabora **gran parte de los reportes recomendados por las buenas prácticas internacionales** durante y después del año fiscal,<sup>44</sup> salvo los reportes pre-electorales (que fomentan la rendición de cuentas sobre el manejo de las finanzas públicas de la administración en curso antes de una elección) y los reportes de largo plazo (que abarcan entre 10 y 40 años). **No obstante, los informes publicados cuentan con deficiencias importantes que suelen impedir que el reporte cumpla con los objetivos de informar adecuadamente.**

Algunas carencias que presentan los informes de la SHCP se enumeran a continuación. En primer lugar, **los supuestos económicos contenidos en los Criterios Generales de Política Económica no se abren a la discusión con expertos independientes**, ni se revisan sistemáticamente durante el año, como se recomienda a nivel internacional. En segundo término, **el proyecto de presupuesto no se basa en el presupuesto ejercido en años anteriores**, ni en los resultados de los programas que recibieron recursos. En tercer lugar, **falta información completa a nivel de los Pp durante el ejercicio fiscal**; a pesar de que se publica trimestralmente el “Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal”, en él no se desagrega la información por todas las clasificaciones de gasto, ni se reportan los resultados de desempeño de los programas hasta la publicación de los resultados anuales. En cuarta instancia, es de señalar que **los reportes de ingresos presupuestarios** incluidos en los informes trimestrales, así como en la Cuenta Pública, **no desglosan algunos rubros**, como los ingresos recibidos por concepto de los Artículos 10 y 12 de la LIF.<sup>45</sup> Finalmente, los distintos informes no tienen el mismo formato, por lo que no suelen ser comparables, además de que la información no siempre se presenta en un formato que facilite su análisis.

**La opacidad en las adecuaciones presupuestarias es una consecuencia negativa de las deficiencias de transparencia mencionadas anteriormente. Pero un problema todavía más grave es la ausencia de justificación exhaustiva de las principales**

<sup>42</sup> Potter, 1999, *Op. cit.*

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> Los informes publicados por la SHCP son los Criterios Generales de Política Económica (previsiones macroeconómicas que sirven de base para la elaboración del presupuesto), el proyecto de presupuesto, el presupuesto, los informes mensuales, trimestrales y semestrales, así como la Cuenta Pública.

<sup>45</sup> Los Artículos 10 y 12 deben tener un nivel más amplio de desglose en la Cuenta Pública, por ejemplo, sobre los conceptos de Recuperaciones de capital, desincorporaciones o participaciones a cargo de concesionarios por separado.

**adecuaciones, tanto en la Cuenta Pública como en los informes trimestrales.** Por ejemplo, es sorprendente ver que la Cuenta Pública 2012, la última expedida hasta la fecha de impresión de este documento, no explica satisfactoriamente por qué el Ramo de Energía excedió su presupuesto en 983 por ciento. La información que se ofrece es muy general (apenas seis líneas<sup>46</sup>) y por tanto, insuficiente para comprender las decisiones de gasto. Esto es especialmente grave cuando se trata de grandes adecuaciones como la del Ramo de Energía.

En los siguientes apartados analizamos los problemas que conlleva el actual manejo de las adecuaciones presupuestarias.

### 3.1 Se vulnera la legitimidad de las decisiones en materia de presupuesto.

**En todos los países democráticos, las decisiones sobre el gasto son facultad del Congreso, bajo el principio de que los legisladores son los representantes de los ciudadanos.<sup>47</sup> En la práctica, en ciertas circunstancias, es posible que el Poder Ejecutivo también tome decisiones de gasto a solicitud o por encargo de la legislatura. Sin embargo, en esos casos, deben implementarse mecanismos de rendición de cuentas especiales,** de tal forma que se controlen los posibles sesgos en las decisiones, que se promueva la representación ciudadana y que se prevea transparencia en la información para dar a conocer el sustento y resultados de las decisiones que se tomaron al margen del proceso presupuestario.

A lo largo de este análisis, se han identificado de manera constante mecanismos de rendición de cuentas inexistentes o deficientes. Mientras esos mecanismos no existan o no operen adecuadamente, entonces la legitimidad del manejo de los recursos públicos será vulnerada.

A continuación, se mencionan las principales **deficiencias que se identificaron en los mecanismos de rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto en México:**

#### 1. La construcción del presupuesto no está libre de sesgos políticos y no se orienta a la mejora.

- a. La metodología para estimar proyecciones económicas y fiscales no es pública.

- b. Las proyecciones económicas y fiscales no son discutidas con expertos independientes.
- c. El proyecto de presupuesto no se construye considerando la información del presupuesto ejercido en años anteriores, por lo que es inercial.

#### 2. Los mecanismos de asignación presupuestal no siguen buenas prácticas.

- a. Se asignan recursos fuera de la discusión entre Poderes (gastos extrapresupuestarios).
- b. Se asignan recursos a proyectos que todavía no han sido diseñados.
- c. Se asignan recursos sin criterios de asignación explícitos.
- d. Se asignan recursos sin tomar en cuenta los resultados de programas y proyectos ya existentes, lo cual pone en entredicho la aplicación del denominado Presupuesto basado en Resultados (PbR).

#### 3. Durante la ejecución del presupuesto hay carencia de mecanismos de rendición de cuentas.

- a. Las adecuaciones no están debidamente reguladas, ya que no tienen un límite explícito.
- b. No hay un límite definido para hacer uso de ingresos excedentes.
- c. Las adecuaciones a los Ramos Generales no están reguladas, por lo que consistentemente son los Ramos que reflejan los aumentos y recortes más abruptos.
- d. Los informes de ejecución del presupuesto no contienen información completa y pertinente.
- e. No se identificaron opiniones emitidas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados sobre las adecuaciones presupuestarias.
- f. No es posible auditar gastos durante el ejercicio fiscal.

<sup>46</sup> Esta es la justificación que presenta la cuenta pública para el aumento de 31 mil 549.9 millones de pesos que sufrió el Ramo de Energía: "Mayores recursos destinados a materiales y suministros derivado de los apoyos fiscales que la Comisión Federal de Electricidad recibió para la aplicación del Derecho de Postería y para el pago de combustibles a Petróleos Mexicanos. Ampliaciones para el Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, el Fondo Sectorial-Conacyt-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética, y el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de Energía. Asimismo la Comisión Federal de Electricidad recibió recursos adicionales por una Aportación Patrimonial".

<sup>47</sup> Salcedo, 2013, *Op. cit.*

### 3.2 La excesiva flexibilidad durante la ejecución del presupuesto no promueve la eficiencia del gasto.

**Cuando es posible adecuar sin límite el presupuesto durante el ejercicio fiscal, se desincentiva una planeación correcta del mismo. Este fenómeno constituye el problema más oneroso derivado de las adecuaciones,** puesto que genera costos económicos, que inciden en la eficiencia del gasto. Si el uso del gasto excedente o las adecuaciones durante la ejecución estuvieran mejor regulados, la SHCP tendría un incentivo por presentar desde el Proyecto de Presupuesto de Egreso de la Federación (PPEF) una distribución del gasto más realista. Por otra parte, si el mecanismo de asignación del presupuesto no fuera tan inercial, las Secretarías de Estado tendrían que competir para obtener la mayor cantidad de recursos, y negociarían con Hacienda con base en los resultados de sus programas. Este esquema alentaría a las Secretarías a desarrollar programas más exitosos y eliminar los que están duplicados.

**También es importante señalar que las adecuaciones excesivas tienen costos en el corto y en el largo plazo, tanto explícitos como implícitos.** Por una parte, la reprogramación de actividades implica altos costos administrativos. Además, las adecuaciones excesivas dificultan la implementación y el seguimiento de programas y políticas públicas, así como la transparencia y rendición de cuentas asociados. La posibilidad del viraje también desincentiva la estimación precisa de los costos de operación de los programas y políticas. Esto puede traducirse en la pérdida de rentabilidad económica y social del presupuesto público.

**El gasto federalizado ilustra los problemas que se acaban de señalar. Como ya se mencionó, este gasto suele ser motivo de importantes adecuaciones y la ASF ha evidenciado la mala gestión de sus recursos.** De hecho, una alta proporción de las auditorías que encontraron irregularidades en el uso de los recursos corresponden al gasto federalizado, que incluye a los Ramos Generales 23 y 33, aquellos cuyos mecanismos para adecuar sus presupuestos no se regulan en la normatividad, como ya se apuntó.

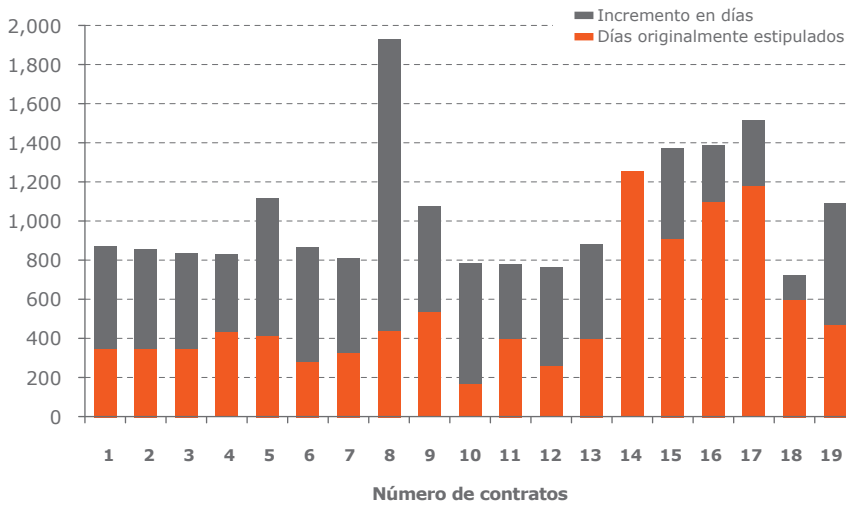
Del total de los pliegos de observaciones que emitió la ASF entre 2000 y 2012 para dar a conocer a todas las entidades fiscalizadas los daños o perjuicios que cometieron en contra de la Hacienda Pública, del patrimonio de los entes públicos o de las entidades paraestatales, el 76 por ciento ha sido dirigido a los "Ramos Generales 23, 33 y otros" que manejan gasto federalizado. Cuando las entidades fiscalizadas no atienden los señalamientos que recibieron por parte de la ASF mediante los pliegos de observaciones, ésta identifica a los funcionarios públicos presuntamente responsables de los perjuicios cometidos y promueve fincamientos de responsabilidades en su contra para que resarzan los perjuicios ocasionados al erario. El 71 por ciento de los fincamientos emitidos por la ASF en el mismo periodo correspondían a estos Ramos.<sup>48</sup>

**Otro de los ámbitos que generan adecuaciones casi sistemáticas es el de los proyectos de inversión en infraestructura física y equipamiento, como lo indica otro estudio de la ASF.** Ésta elaboró un análisis de los resultados de sus auditorías a los proyectos de inversión en infraestructura física y equipamiento que realizó entre 1999 y 2010. De una muestra de 80 contratos, el 73 por ciento tuvo una planeación inadecuada o estudios previos que carecían de la ingeniería de detalle. De esta forma, las obras que debieron tardar en promedio año y medio vieron sus plazos de construcción alargarse hasta por cuatro años y medio más de lo previsto. Por ejemplo, la **Gráfica 28** muestra el incremento de los plazos de los contratos (19) de la SCT, que es una de las principales dependencias en ejecución de proyectos de inversión.<sup>49</sup>

.....  
 48 Datos obtenidos del Sistema Público de Consulta de Auditorías, ASF.

49 Auditoría Superior de la Federación. 2012. Problemática General en Materia de Obra Pública.  
 .....

**Gráfica 28. Plazo modificado en días por contrato auditado de SCT (1999-2010)**



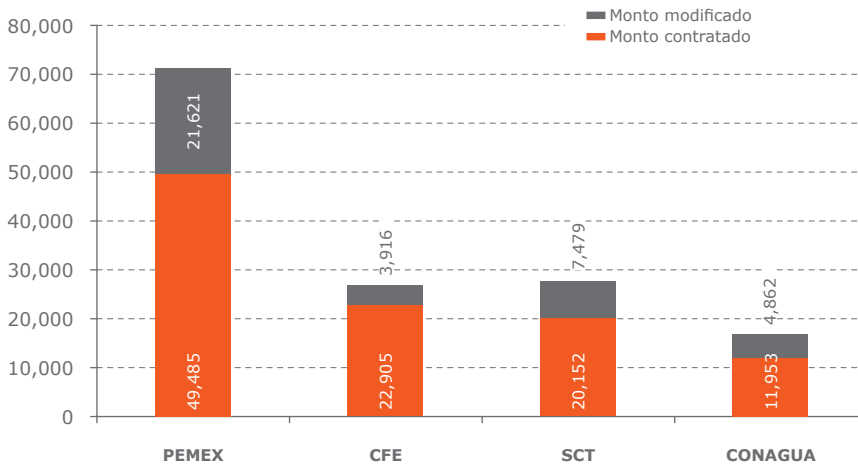
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Auditoría Superior de la Federación, Problemática General en Materia de Obra Pública.

**En términos presupuestarios, las obras se excedieron 36 por ciento en promedio y el monto de algunos contratos se elevó de forma imprevista a más del triple de su monto original, por anteproyectos mal elaborados.**

La Gráfica 29 muestra un ejemplo de los incrementos en el costo de los proyectos auditados por la ASF, concentrándose en Pemex (con 44 por ciento de aumento en el conjunto de sus proyectos), CFE (17 por ciento), la SCT (37 por ciento) y Conagua (41 por ciento).

**Gráfica 29. Incremento en el costo de los proyectos de desarrollo económico (1999-2010)**

(en millones de pesos de 2012)

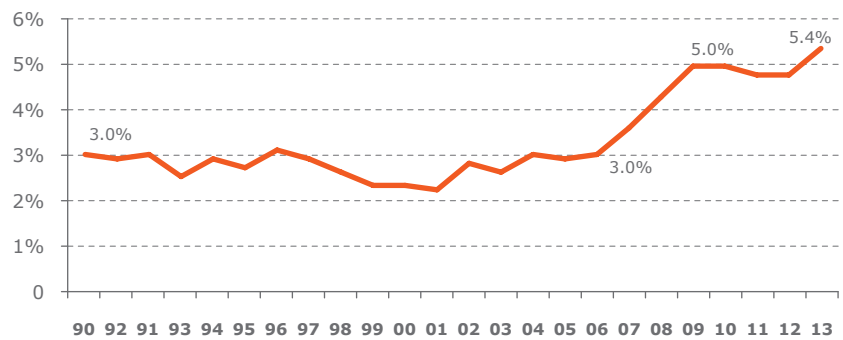


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Auditoría Superior de la Federación, Problemática General en Materia de Obra Pública.

**Pese a la falta de rendición de cuentas en este ámbito, en los últimos 10 años el gasto de capital aumentó 260 por ciento en términos reales.<sup>50</sup>**

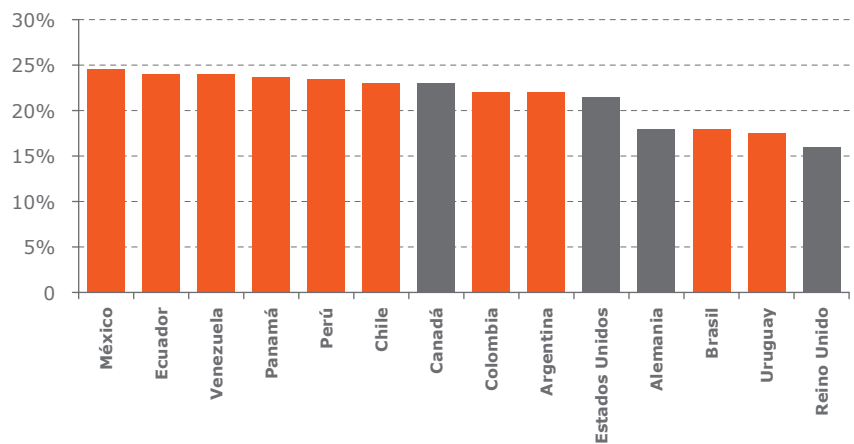
De hecho, México destina una proporción importante de su PIB a este tipo de gasto en comparación con otros países de nivel de desarrollo similar o de mayor nivel de desarrollo. Sin embargo, al analizar el crecimiento económico y el crecimiento de la productividad en ese mismo periodo, no se perciben mejoras significativas en esos ámbitos.

**Gráfica 30. Crecimiento del gasto público en capital como porcentaje del PIB (1999-2010)**



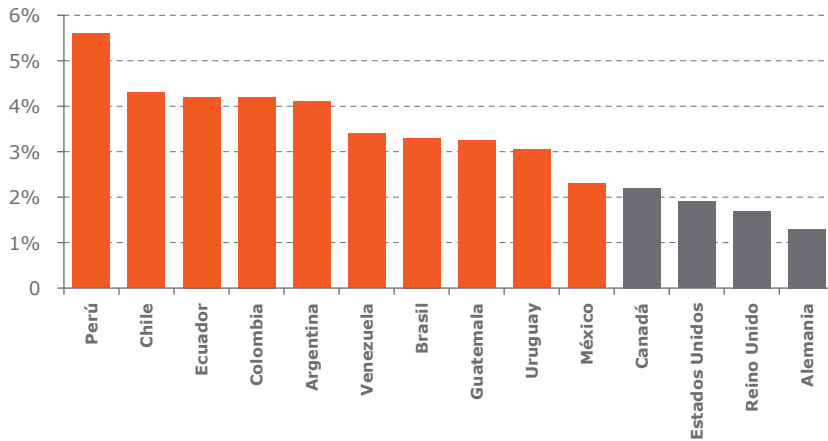
Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas Oportunas de la SHCP.

**Gráfica 31. Inversión total como porcentaje del PIB**

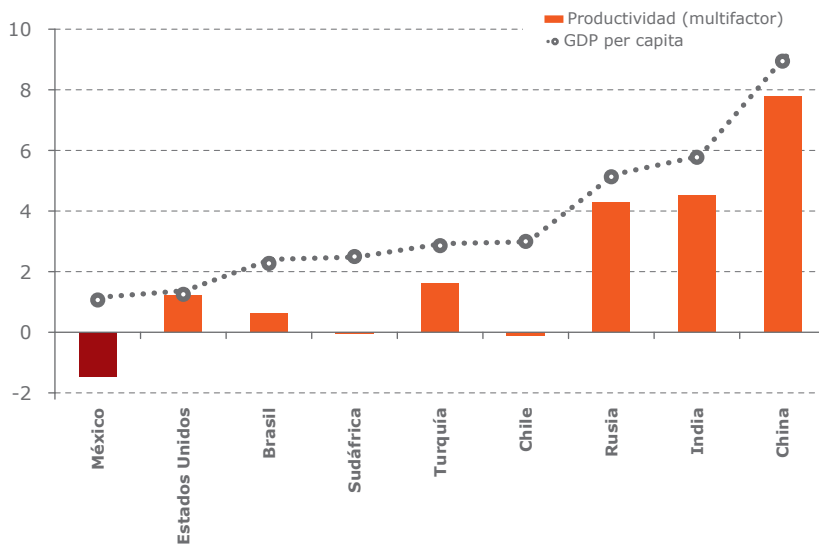


Fuente: Elaborado por Arnold Harberger con base en datos del World Economic Outlook.

<sup>50</sup> El gasto de capital es aquel que se destina a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores que contribuyan a acrecentar y preservar los activos físicos o patrimoniales de la nación. El gasto de capital puede ser inversión física directa o financiada y es parte del gasto programable.

**Gráfica 32. Crecimiento real del PIB**

Fuente: Elaborado por Arnold Harberger con base en datos del World Economic Outlook.

**Gráfica 33. Crecimiento promedio de la productividad**  
(productividad total de los factores)

Fuente: OECD Economics Surveys Mexico, 2013.

Sin duda, factores distintos a la inversión pública pueden influir en el crecimiento del PIB y de la productividad. Pero también es cierto que **la mala gestión que se observa en este rubro está limitando la rentabilidad de los recursos invertidos, por lo que ese gasto no está jugando el papel que le corresponde para impulsar mejores resultados.**

### 3.3 El presupuesto no está suficientemente orientado a resultados.

**El Presupuesto basado en Resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) es un instrumento para lograr un uso más eficiente de los recursos públicos, poniendo énfasis en la efectividad del gasto para generar más beneficios para la población.** Dicho modelo se ha implementado en varios países, incluido México, que ha hecho un esfuerzo más decidido en este sentido desde 2008.

En el contexto mexicano, donde el presupuesto se modifica de manera importante durante su ejecución y en el cual existen mecanismos de asignación de gasto al margen de la discusión entre Poderes, el PbR-SED podría ayudar a realizar decisiones de gasto y legitimarlas. Sin embargo, el esfuerzo para crear un sistema de evaluación de este tipo, con información clave para mejorar la rendición de cuentas del gasto público, evidenciando qué productos y servicios se producen con el gasto público y qué impacto tienen en la resolución de los principales problemas que aquejan a nuestro país, no ha sido exitoso.

**Al día de hoy, el desarrollo del PbR-SED es muy incipiente y todavía no abona a mejorar la consistencia de la ejecución del presupuesto con respecto a lo aprobado.** Por una parte, ha logrado generar una cantidad importante de evaluaciones de varios programas del presupuesto, y sin duda ha logrado orientar varios programas públicos hacia la mejora. Pero la información que genera todavía no se presenta en formatos razonablemente accesibles. Tampoco se ha logrado concretar cómo puede contribuir a alimentar la toma de decisiones sobre la asignación del gasto. **Aún los programas que son evaluados por medio del Modelo Sintético de Desempeño del SED no cuentan con indicadores confiables debido al diseño de la evaluación misma. Por todo lo anterior, el esquema todavía no es práctico ni realmente útil. Al final, la discusión presupuestaria se centra más en atender asuntos políticos que en asignar el presupuesto a los programas y proyectos más efectivos y/o eficientes y que generen los mejores beneficios económicos y sociales.**

Además, existe evidencia para señalar que el PbR-SED presenta problemas de rendición de cuentas, pese a ser un sistema de evaluación que precisamente debería servir para aliviar ese problema. Para empezar, los encargados del sistema no especifican los criterios utilizados para elegir los Pp que tienen que someterse a una evaluación. **El 27 por ciento del gasto programable total, que corresponde a 822 mil millones de pesos, está todavía exento de evaluación.** Pese a que en 2013 se aumentó el número de programas del gasto programable obligados a ser evaluados, debe notarse que aquellos que se mantienen exentos corresponden a un monto considerable de recursos erogados. Para efectos de comparación, el monto que suman los programas del gasto programable exentos de evaluación este año supera ampliamente el presupuesto participable para el total de entidades federativas (es decir, los recursos de la recaudación federal que son transferidos a los estados), que ascenderá en 2014 a 547 mil millones de pesos.

Sin embargo, todavía **se desconocen las razones que justifican que varios programas del gasto programable no tengan la obligación de ser evaluados.** Hace falta que las autoridades rindan cuentas sobre esta situación de excepción, que en principio no se considera una buena práctica.

**Además, se identificó que, año con año, algunos de los programas presupuestarios que sí están obligados a contar con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) no cumplen con esa obligación.**<sup>51</sup> Al cierre del primer semestre de 2013, la ASF documentó, con datos tentativos provenientes del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), que 65 de los 889 programas presupuestarios obligados a contar con una MIR no la habían presentado.<sup>52</sup> **El presupuesto ejercido durante 2013 mediante los programas que incumplen con esta obligación ascenderá a 140 mil 500 millones de pesos.** La pregunta inmediata es: en el marco del PbR, ¿cómo se sanciona el incumplimiento por parte de los programas?

<sup>51</sup> La MIR es una herramienta de planeación estratégica que contiene los objetivos de un programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial, incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados.

<sup>52</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2013. *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera*.



Ahora bien, **de los programas que sí cuentan con indicadores**, la ASF constituyó un universo de 4 mil 078 indicadores. De ese total, 967 indicadores, equivalentes al **23.7 por ciento, no reportaron avance o reportaron avance nulo durante los primeros seis meses de 2013**. Además, 97.7 por ciento de éstos ni siquiera reportó una explicación o justificación por dicha situación.

En la Encuesta de la OCDE de 2008, que también documentó prácticas y procedimientos presupuestarios, se encontró que **65 por ciento de los países encuestados utilizaban los reportes de desempeño de los programas durante las negociaciones sobre el siguiente presupuesto entre la autoridad encargada de diseñarlo y las dependencias, práctica que no existe en México**. En Brasil, Canadá, Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda, República Eslovaca, Corea del Sur y Suecia, entre 81 y 100 por ciento del gasto estaba relacionado con metas de desempeño, mientras que México sólo reportaba una proporción de entre cero y 20 por ciento de su gasto público.

**Pero lo más preocupante es que en México no existe ningún tipo de sanción cuando las metas dejan de cumplirse**, mientras que en Luxemburgo, Nueva Zelanda y Polonia se reportó que si las metas de desempeño no eran alcanzadas, el programa se eliminaba entre 41 y 60 por ciento de las veces. Corea del Sur, nación que recientemente se clasificó como país desarrollado, va más lejos: si las metas no eran alcanzadas, entre 81 y 100 por ciento de las veces había consecuencias negativas en el tamaño del presupuesto de la dependencia responsable, en el sueldo de su titular y en sus oportunidades laborales futuras.<sup>53</sup> En México, ninguna de estas sanciones se aplica.

### 3.4 La fiscalización tiene capacidades limitadas.

**El control y auditoría de la Cuenta Pública es la fase que sigue el ejercicio del gasto y tiene por objeto evaluar sus resultados. Consiste en comprobar que los recursos públicos se hayan utilizado adecuadamente y verificar los resultados obtenidos.**<sup>54</sup> En específico, la ASF verifica si se observaron las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales que apliquen en la materia. Es la etapa final y una fase fundamental del ciclo presupuestal, ya que funge como un control externo del uso de los recursos públicos.

**La revisión de la Cuenta Pública tiene una cobertura amplia. La ASF puede fiscalizar el uso de recursos en varias instituciones del Estado mexicano, los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, así como los estados y municipios. También lo puede hacer en cualquier entidad privada, ya sea una persona física o moral, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.** El único universo de recursos de origen federal que queda fuera del alcance de la fiscalización de la ASF son las Participaciones Federales.

**El alcance de la fiscalización de la Cuenta Pública se encuentra acotado ya que está sujeta a los principios de anualidad y posterioridad. Como resultado, se carece de un control externo de carácter técnico que pueda identificar, prevenir y reorientar el posible mal uso de los recursos públicos durante el ejercicio del gasto.**

<sup>53</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008, *Op. cit.*

<sup>54</sup> Además de estas tareas, la ASF lleva a cabo diversos tipos de auditorías, entre las cuales destacan algunas que se enfocan en el desempeño de los programas federales, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Sin embargo, pese a su amplia cobertura, **el alcance de la fiscalización de la Cuenta Pública está acotado ya que está sujeto, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere a que la ASF revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico y la posterioridad implica que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados.** El enfoque de la ASF se limita entonces únicamente a lo que se reporta en la Cuenta Pública al cierre del ejercicio.<sup>55</sup> **Por lo tanto, se carece, en nuestro país, de un control externo de carácter técnico que pueda identificar, prevenir y reorientar el posible mal uso de los recursos públicos durante el ejercicio del gasto público, lo cual puede afectar el nivel de disciplina fiscal.**

**Por otra parte, la ASF entrega el Informe de Revisión de la Cuenta Pública al Congreso de forma muy rezagada, es decir, 14 meses después del cierre del ejercicio.** Por este motivo también este control externo tiene efectividad limitada. **De acuerdo con las recomendaciones para la transparencia presupuestaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el informe del órgano auditor debe rendirse en un tiempo no mayor a seis meses posteriores al cierre del ejercicio.** En México este lapso es más de dos veces el periodo de tiempo recomendado y observado en otros países.

**Una consecuencia inmediata del rezago en la revisión de la Cuenta Pública es que durante el proceso de aprobación del PEF del año entrante, la Cámara de Diputados solamente dispone del Informe de Revisión de la Cuenta Pública de tres ejercicios previos al que se está aprobando.** Esta situación debilita el rol del Congreso en la discusión presupuestal, pues no cuenta con información relevante, completa y oportuna en un momento crucial para tomar decisiones sobre el gasto. Pero, lo más grave es que reduce de manera importante oportunidad de mejorar el presupuesto, lo que sin duda tiene un costo en pesos y centavos que los contribuyentes afrontamos.

Otra fuerte restricción que limita el alcance y la capacidad de fiscalización de la ASF es el principio de anualidad que marca la Constitución.<sup>56</sup> La ASF no tiene facultades para auditar las cuentas en un periodo mayor a un año. Mientras los contribuyentes están obligados a conservar su información fiscal por cinco años, durante los cuales pueden ser auditados, la Cuenta Pública solamente es auditable durante un año. Cuando los presupuestos no llegan a ejercerse durante el año para el que fueron aprobados, la ASF lo puede detectar en una auditoría, pero no puede investigar qué paso con esos recursos el siguiente año.

**En conclusión, para que el ejercicio del gasto sea útil, debe construirse a partir del diseño de un presupuesto realista, que refleje las prioridades de gasto negociadas con las dependencias y entidades, considerando restricciones financieras razonables y factibles. Además, debe ser revisado por el órgano auditor de tal forma que se pueda saber en qué se gasta y que sea posible retroalimentar el diseño del siguiente presupuesto.** Una gestión pública con rendición de cuentas adecuada, en términos prácticos, se traduce en una administración que permite que sus ciudadanos lleven a cabo un seguimiento muy cercano a todas las etapas que atraviesa el presupuesto público<sup>57</sup>. **El marco legal y normativo debe incorporar ciertos principios básicos para que esto sea posible.**

55 Salcedo, 2013, *Op. cit.*

56 "Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al 24 de marzo de 2014), Artículo 79.

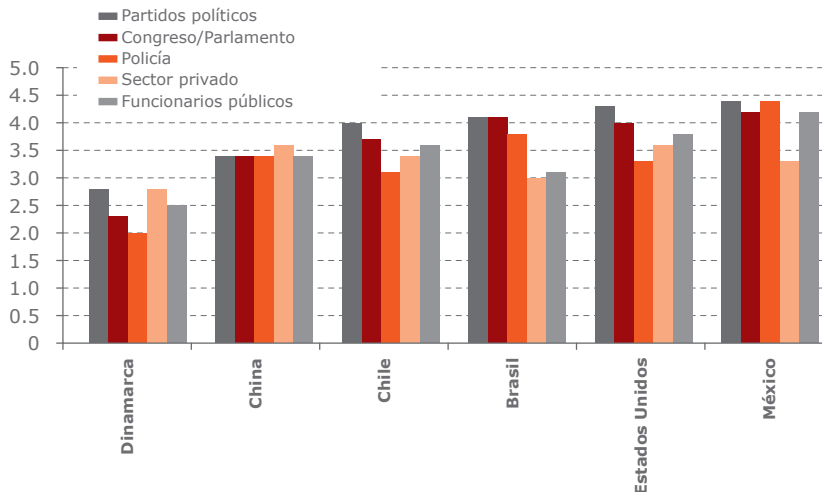
57 Para mayor información sobre las etapas del proceso presupuestario, véase el Anexo 1.

### 3.5 Los ciudadanos no confían en las instituciones.

Tomando en cuenta todas las deficiencias del proceso presupuestario en México, no sorprende que los ciudadanos tengan poca confianza en las capacidades del gobierno. Ya que el proceso de gasto tiene muchos espacios de discrecionalidad, que la fiscalización es limitada, tardía y sus consecuencias poco visibles, resulta natural que los mexicanos muestren escepticismo con respecto a la labor del gobierno y al funcionamiento de la democracia.

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2010 establecido por Transparencia Internacional, **los mexicanos perciben a sus funcionarios públicos como considerablemente más corruptos** (con 4.2 puntos en la escala del Barómetro) que los ciudadanos de otros países con problemas de corrupción considerables, como Brasil (3.1 puntos) o China (3.4 puntos).

**Gráfica 34. Percepción de la corrupción en seis rubros, 2010**



**Nota metodológica:** En este análisis se seleccionaron los 30 países integrantes de la OCDE más los 6 denominados BRIICS (Brasil, Rusia, China, India, Indonesia, Sudáfrica y Argentina).

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción 2010*.

De la misma forma, según este Barómetro, **la desconfianza de los ciudadanos en su Congreso (4.2 puntos) es mayor en México que en el promedio de los países de la OCDE (3.7 puntos)**. Todo lo anterior demuestra que los que deciden y ejecutan el gasto no gozan de altos niveles de confianza por parte de la ciudadanía.

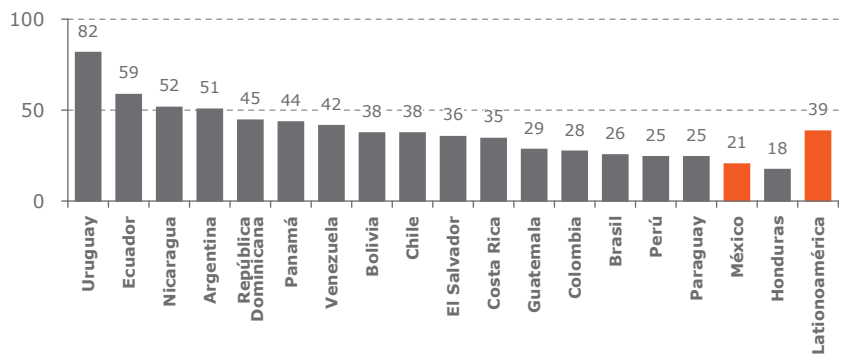
De igual manera, Latinobarómetro 2013 señala que **los mexicanos no están satisfechos con su democracia**. De hecho, México únicamente se encuentra por arriba de Honduras, país que en 2009 sufrió un golpe de Estado. La media en América Latina es de 39 puntos, México obtuvo 21, cuando Uruguay, Ecuador y Nicaragua alcanzaron 82, 59 y 52 puntos, respectivamente.

Adicionalmente, la encuesta indica que México se encuentra por debajo de la media cuando se mide la percepción en cuanto a la capacidad del Estado para resolver los problemas de la pobreza y de la delincuencia. Paraguay y Brasil son los Estados considerados más capaces para solucionar ambos problemas. México, por su parte, se encuentra por debajo de Venezuela y Ecuador en ambos casos.

**Gráfica 35. Percepción de democracia y de la capacidad del Estado para resolver problemas según la Encuesta Latinobarómetro 2013**

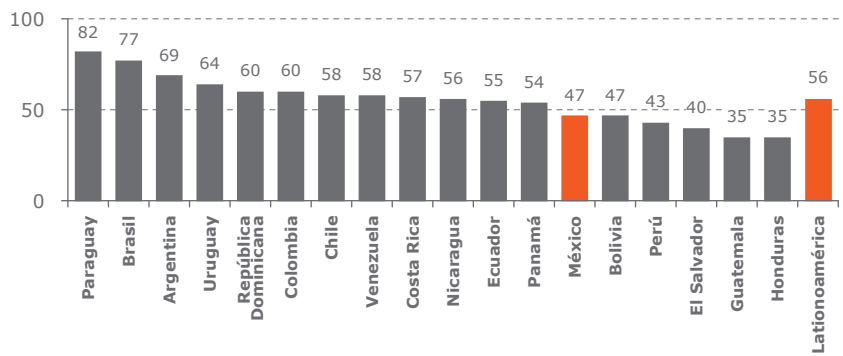
**Satisfacción con la Democracia**

¿Diría Usted que está satisfecho con el funcionamiento de la democracia?



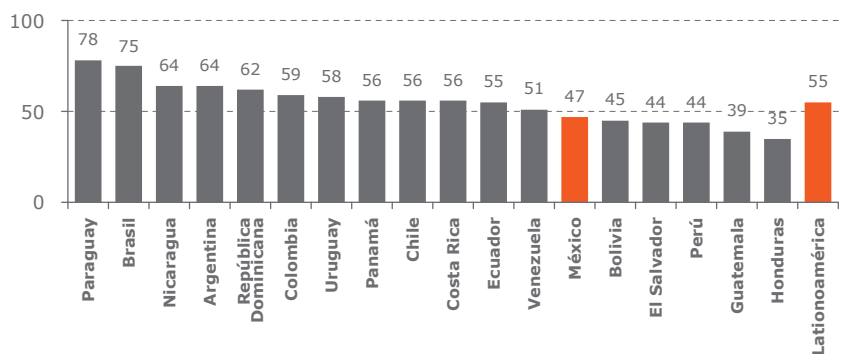
**Capacidad para resolver Pobreza**

¿En qué medida cree Usted que el Estado pueda resolver el problema de la pobreza?



**Capacidad para resolver Delincuencia**

¿En qué medida cree Usted que el Estado pueda resolver el problema de la delincuencia?



Fuente: Latinobarómetro, 2013.

**En este contexto, no sorprende que una mayoría de mexicanos haya declarado tener poca fe en la pasada Reforma Hacendaria.** De acuerdo con un sondeo de Parametría, el 79 por ciento de los encuestados dudaba que el Gobierno Federal destinara los recursos obtenidos por la Reforma para atender las necesidades de los que menos tienen.<sup>58</sup> Una de las promesas de la misma fue instaurar un sistema de seguridad social universal a cambio de aumentar la recaudación tributaria.<sup>59</sup> Sin embargo, **existe una profunda desconfianza por parte de los mexicanos en cuanto al destino que tendrán los recursos de los impuestos que pagan.**

**En general, un gran número de mexicanos percibe que existe un régimen fiscal injusto, al igual que creen que los beneficios recibidos no corresponden con los impuestos pagados.** De acuerdo con una encuesta de opinión elaborada en 2012 por Buendía y Laredo a petición del SAT, el 61 por ciento de las personas interrogadas piensa que se pagan demasiados impuestos y tan sólo 24 por ciento considera que el gobierno administra bien (19 por ciento) o muy bien (5 por ciento) los recursos que recauda. Además, el 56 por ciento de los encuestados considera que “el actual sistema de impuestos beneficia a los ricos y es injusto para los que menos tienen” y solamente 16 por ciento cree que los impuestos constituyen un medio de redistribución de la riqueza.<sup>60</sup>

Sin lugar a dudas, cuando las decisiones presupuestales se modifican constantemente sin que haya una rendición de cuentas adecuada, cuando el PbR aún cuenta con restricciones serias de tal forma que las autoridades pueden mantener programas que no han probado su eficacia, y cuando la fiscalización ciudadana tiene capacidades limitadas, no sorprende el creciente escepticismo de la población hacia sus instituciones. En un segundo momento, la baja confianza ciudadana mina la legitimidad con la que cuenta el gobierno para tomar decisiones. **Esto genera un círculo vicioso, puesto que en un ambiente de poca legitimidad, el gobierno no puede operar tan eficazmente y la percepción de fallo se refuerza.**

<sup>58</sup> Encuesta de Parametría levantada del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2013.

<sup>59</sup> María Amparo Casar, “Los mexicanos contra los impuestos”, *Nexos* (1º de noviembre de 2013).

<sup>60</sup> Ídem.

## 4 ¿Cómo podría mejorar el proceso presupuestario?

De acuerdo con las mejores prácticas para promover el buen manejo del Presupuesto Público recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI),<sup>61</sup> el diseño del presupuesto debe cumplir con cinco características:

- **Alcance suficiente:** que la Ley no promueva cuentas de recursos fuera del presupuesto.
- **Transparente:** que las autoridades publiquen información completa, oportuna, veraz y accesible sobre el ejercicio de los recursos públicos.
- **Realista:** que las autoridades analicen los resultados de presupuestos anteriores, que realicen estimaciones pertinentes de los ingresos y financiamientos disponibles, así como del costo de los programas, y que implementen procesos exitosos de negociación de prioridades de gasto.
- **Orientado a resultados:** que las autoridades especifiquen los productos y servicios que se obtienen del ejercicio del presupuesto, así como el beneficio que tiene en la población.
- **Accesible:** que la Ley prevea mecanismos prácticos para promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

En el caso de México, se observa que muchos de los principios sugeridos no se practican de manera consistente. En particular, la frecuencia y magnitud de las adecuaciones sugieren que el Presupuesto no está siendo suficientemente realista. Por lo tanto, es necesario programar y aprobar un presupuesto más realista para mejorar el aprovechamiento de los recursos públicos. Para ello, se recomienda:

- **Programar el presupuesto con base en estimaciones más realistas de los ingresos efectivos.** Para ello, sería útil generar mecanismos para que expertos independientes den una opinión externa sobre los ingresos estimados de la SHCP. El 50 por ciento de los países encuestados por la OCDE cuenta con esta disposición. Sería importante también que la SHCP hiciera públicas sus metodologías de estimación y que se institucionalizara la obligación de actualizar los estimados al menos dos veces al año.

- **Utilizar la información de los presupuestos ejercidos anteriormente** para diseñar, construir y aprobar los presupuestos futuros.
- **Explicar anualmente cómo va a mejorar la programación del gasto** para tener un presupuesto más consistente y enfocado a resultados.
- **Dar un seguimiento integral a las prioridades de gasto en los distintos momentos del ciclo presupuestario.** Para ello, es preciso incorporar procesos satisfactorios de revisión de las prioridades del gasto entre los tomadores de decisión, en las diferentes fases de programación, aprobación, ejercicio y revisión de la Cuenta Pública.
- **Fortalecer los controles externos del gasto.** En cada fase del proceso presupuestario, deben establecerse estos controles, ya que la emisión de informes trimestrales es insuficiente.
- **Hacer más transparente y accesible el trabajo de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados** en supervisar y dar seguimiento a la asignación y ejercicio de los recursos provenientes de ingresos excedentes y adecuaciones presupuestarias.
- **Reducir el tiempo de preparación de la Cuenta Pública** para que la SHCP la entregue al Congreso a más tardar el 31 de enero del año posterior a su ejecución.
- **Dar más y mejores facultades a la ASF.** Anular el principio de posterioridad para que la ASF pueda intervenir durante la ejecución del gasto. Eliminar el principio de anualidad para que la ASF tenga la oportunidad de revisar los gastos que dejan de ejercerse en el año en el que deberían.
- **Evitar mecanismos de asignación de gasto excepcionales o exentos de controles y dispositivos de rendición de cuentas.** La experiencia internacional indica que estos procesos pueden tornarse extremadamente complicados, promueven el *bypass* de los controles externos, dificultan la transparencia y rendición de cuentas y no promueven el gasto efectivo.
  - ❖ Fundamentar la necesidad de la existencia de un presupuesto suplementario. ¿Por qué es legítimo evitar el proceso de aprobación en la Cámara?
  - ❖ Establecer un límite y definir los criterios para fijar el tamaño del presupuesto suplementario.

<sup>61</sup> Potter, 1999, *Op. cit.*

- ❖ Redactar con más claridad las fracciones correspondientes del Artículo 19 de la LFPRH y publicar la metodología de cálculo y lista de programas y proyectos finalmente apoyados.
- ❖ Mejorar la regulación sobre el manejo de los presupuestos de los Ramos Generales, como el 23 y el 33 para hacer más explícita la responsabilidad hacendaria de los mismos, mejorar los mecanismos de asignación de gasto y de rendición de cuentas.
- ❖ Institucionalizar, mediante reglas de operación específicas, las diferentes funciones de los Ramos 23 y 19 para que sigan prácticas de buen gobierno.
- ❖ Establecer la obligación de publicar los criterios de asignación de gasto de todos los fondos regionales que maneja el Ramo General 23, así como la documentación de su diseño, operación y resultados, tal como programas similares están obligados a hacerlo.
- **Considerar la participación de la Cámara de Diputados en cierto tipo de adecuaciones,** sin entorpecer la toma de decisiones.
- **Revisar la legislación de las entidades federativas de nuestro país, así como la experiencia de otros países** sobre los esquemas específicos que han sido exitosos en conseguir un buen balance de flexibilidad y control para gastar recursos adicionales a los aprobados por el Poder Legislativo.
- **Elevar el perfil de la transparencia y la rendición de cuentas sobre el ejercicio del gasto y las adecuaciones presupuestarias** para promover un mejor balance entre flexibilidad y rendición de cuentas en la LFPRH.
  - ❖ Generar una base de datos con toda la información del presupuesto, que incluya ingresos y gastos, definidos a partir de todas las clasificaciones de gasto vigentes, y con la información correspondiente a cada fase del ciclo presupuestario. Que incluya información de los productos, servicios y resultados obtenidos con los programas de gasto financiados.
  - ❖ Desagregar los ingresos no petroleros y no tributarios en las tablas reportadas en los informes periódicos de la SHCP y en la Ley de Ingresos, para conocer el detalle del origen de estos ingresos y la institución que los recibe.
  - ❖ Indicar en las tablas de los ingresos federales la entrada de recursos por fondos y fideicomisos de tamaño considerable, como el FEIP y otros.
  - ❖ Publicar la lista de programas y proyectos que se financian con ingresos excedentes o provenientes de los ingresos excedentes y del FEIP, con las métricas de sus análisis Costo Beneficio y la justificación de la decisión de asignar recursos a esos proyectos.
- ❖ Elaborar un informe especial en el trimestral que incluya un análisis más detallado de los Ramos y programas presupuestarios que presentaron las adecuaciones más significativas.
- ❖ Incluir en el Informe Trimestral y la Cuenta Pública un análisis de la evolución del estatus del gasto en los programas y proyectos registrados en la Cartera de Inversión, identificando aquellos que provengan de los recursos del FEIP.
- ❖ Hacer auditoría financiera del FEIP y fondos similares por despachos profesionales independientes.
- ❖ Publicar una nota metodológica que explique el origen y aplicación de los ingresos excedentes con base en las disposiciones fiscales vigentes.
- ❖ Hacer públicos los estados de cuenta de los Fondos y Fideicomisos, como mínimo del FEIP y fondos del Ramo General 23.
- **Acelerar la implementación y efectividad del Presupuesto basado en Resultados (PbR).** A partir del mismo deberían poder identificarse los programas y políticas más efectivos. Gran parte de las decisiones sobre gasto que actualmente se toman y se perciben como opacas podrían ser más claras y entendibles si hubiera mejor información de los resultados obtenidos.
  - ❖ Mejorar el PbR-SED para que genere información más útil, accesible y de calidad suficiente para alimentar pertinente y oportunamente los mecanismos de asignación de gasto.
  - ❖ Establecer un sistema de responsabilidad del PbR-SED para mejorar el cumplimiento de los operadores de programas con respecto a los requerimientos de este sistema.
  - ❖ Evitar que el Modelo Sintético del Desempeño (MSD) premie a programas sin información y sin evaluación. Todo dinero público del gasto programable se usa para un objetivo, todo objetivo puede ser comunicado y es evaluable.
  - ❖ Presentar trimestralmente la información del desempeño y evaluación de los programas de manera integrada, y en un solo sitio web o plataforma y en formatos adecuados para que pueda ser sistematizada y analizada por los usuarios.
- **Hacer un diagnóstico exhaustivo sobre los factores que promueven las adecuaciones presupuestarias.**
  - ❖ Revisar a profundidad la implementación de procesos y procedimientos de manejo y control presupuestario para detectar las deficiencias o limitaciones que generan las adecuaciones presupuestarias.
  - ❖ Desarrollar grupos de trabajo a lo largo y ancho de la administración pública para identificar las deficiencias y áreas de oportunidad en los sistemas de control presupuestario y su afectación en la producción de bienes y servicios públicos.

---

## Glosario

---

**Adecuación o modificación al presupuesto:** Es un cambio que se hace al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados durante el ejercicio fiscal. En el caso de los gastos, el cambio puede consistir en una ampliación o una reducción de un monto, en un cambio de ejecutor del gasto, de las fechas estipuladas para realizar el gasto, o del programa presupuestario que se utilice para canalizar el recurso, entre otros.

**Adecuación neta:** La suma y resta de los montos ampliados y recortados durante la ejecución del presupuesto dan la adecuación neta. Ésta puede ser positiva, si los montos ampliados rebasan a los recortados, o negativa, si ocurre lo contrario.

**Ampliación presupuestaria:** Es el aumento, a lo largo del ejercicio fiscal, de la asignación presupuestaria originalmente aprobada por la Cámara de Diputados, lo cual incluye adecuaciones compensadas y líquidas. La ampliación compensada es aquella que se financia a partir de la cancelación de otra partida, sin modificar el monto total del presupuesto autorizado. La ampliación líquida se financia a partir de recursos adicionales o autogenerados. La SHCP es quien autoriza las ampliaciones presupuestarias, de acuerdo al Artículo 58 de la LFPRH.

**Año Fiscal o Ejercicio Fiscal:** Es el año presupuestario y contable, que inicia el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre.

**Aportaciones Federales:** Son las transferencias federales que se hacen a las entidades federativas. Estos recursos están etiquetados y, por lo tanto, sólo pueden emplearse para los fines señalados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) tales como infraestructura social, salud, educación y seguridad pública. Algunos fondos que administran aportaciones federales son el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP).

**Aprovechamientos:** Son ingresos ordinarios que percibe el Estado por funciones de derecho público y que recibe en forma de multas, recargos e intereses moratorios.

**Artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación:** Este Artículo regula los ingresos por aprovechamientos. Establece que la SHCP es la encargada de estimar los aprovechamientos del ejercicio fiscal y de aprobar los recabados por las dependencias. También indica en qué pueden gastarse los recursos generados por este concepto.

**Artículo 12 de la Ley de Ingresos de la Federación:** Este Artículo establece que los ingresos de las dependencias se deben concentrar en la Tesorería de la Federación al día siguiente de su recepción. Las dependencias que no lo hagan acreditan un castigo financiero. Algunos entes públicos, como por ejemplo los Poderes Legislativo y Judicial, el INEG, el IFE, la CNDH, el IMSS, o el ISSSTE, sólo tienen que registrar sus ingresos ante la SHCP, sin transferirlos a la Tesorería. Este Artículo también indica en qué puede gastarse cierta parte de los ingresos excedentes recabados durante el ejercicio fiscal.

**Artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:** Este Artículo contiene las disposiciones que establecen cuál será el tratamiento que recibirán los ingresos excedentes brutos y de qué manera se distribuirán. Indica cuáles fondos, programas o Ramos gozarán de los recursos derivados de tales ingresos.

**Auditoría Superior de la Federación (ASF):** Es un órgano técnico de la Cámara de Diputados que revisa y fiscaliza la Cuenta Pública. Su función es vigilar de manera pormenorizada el buen uso del patrimonio público, evaluando los resultados de la gestión financiera, comprobando si se cumplió lo dispuesto en el presupuesto y otras disposiciones legales, así como valorando si fueron alcanzados los objetivos y las metas de los programas federales. Su único producto es el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

**Calendario de presupuesto:** El calendario de presupuesto autorizado por la SHCP contiene las metas de gasto mensuales para las dependencias, entidades paraestatales y otros ejecutores de gasto, de tal forma que a final del año se haya ejercido completamente el gasto aprobado.



**Clasificación Administrativa del Gasto Público:** Es una forma de presentar el presupuesto que organiza las asignaciones conforme a las dependencias y entidades paraestatales públicas. Es decir, es la clasificación del gasto público de acuerdo a quiénes lo ejercen.

**Clasificación Económica del Gasto Público:** Es la manera de presentar el gasto de acuerdo a las características económicas del mismo es decir en función de si es gasto corriente o de capital. El gasto corriente se considera como una forma de consumo del Estado, mientras que el de capital como una forma de inversión. En otras palabras, es la presentación del gasto según en qué se ejerce.

**Clasificación Funcional y Programática del Gasto Público:** Es la manera de clasificar el gasto conforme a las funciones que tiene asignadas. Las funciones son las siguientes: Gobierno, Desarrollo Económico y Desarrollo Social. Es decir, es la clasificación del gasto según para qué se ejerce.

**Cuenta Pública:** Es el documento técnico que entrega el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el que presenta a detalle todos los gastos que llevó a cabo el Sector Público Presupuestario en el año fiscal previo. La Cuenta Pública tiene como propósito informar cómo se ejecutó el presupuesto y debe permitir comprobar que los recursos se ejercieron conforme a los lineamientos y programas aprobados y de acuerdo a las disposiciones legales y administrativas correspondientes. De acuerdo al Artículo 74 Constitucional, la Cuenta Pública se debe presentar a más tardar el 30 de abril de cada año y tiene carácter definitivo. Es la herramienta más importante de la rendición de cuentas.

**Cuenta Pública auditada:** Una vez que la Cuenta Pública ha sido presentada, la Auditoría Superior de la Federación tiene nueve meses y 20 días para revisarla. De acuerdo al Artículo 79 Constitucional y conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, la ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a más tardar el 20 de febrero del año siguiente, esto es 14 meses después del cierre del año fiscal en revisión.

**Entidades de Control Presupuestario Directo:** Son las entidades de la Administración Pública Paraestatal cuyo presupuesto está inscrito en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste es el caso de Pemex, CFE, IMSS, ISSSTE y LyFC (que desapareció en 2010). El seguimiento y control de estas entidades se realiza desde el Poder Legislativo.

**Entidades de Control Presupuestario Indirecto:** Son las entidades de la Administración Pública Paraestatal cuyo presupuesto no está detallado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como es el caso de Banobras, Nafin, IFAI, Fonatur, INM, Bancomext, entre otros. A diferencia de las Entidades de Control Presupuestario Directo, el Poder Ejecutivo se encarga de su control y evaluación.

**Ejecutores de Gasto:** Son todos aquellos Poderes, entes autónomos, dependencias o Entidades de Control Directo o Indirecto que se encargan de ejercer parte del Presupuesto de Egresos.

**FAEB:** Es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Recibe los recursos que la Federación transfiere a los estados de la República, al Distrito Federal y a los municipios, por medio de los Ramos 25 y 33.

**FAM:** Es el Fondo de Aportaciones Múltiples y pertenece al Ramo 33. Los recursos de este fondo se destinan a programas de desarrollo social (desayunos escolares, apoyos alimentarios), así como a rehabilitación de infraestructura escolar.

**FEIP:** Es el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y se encuentra contenido en el Ramo 23. Este fondo se creó en 2001 y originalmente tenía el cometido de compensar las caídas del ingreso petrolero. Sin embargo, más adelante cambiaron sus reglas de operación y, ahora, una parte de sus recursos se dedica a financiar programas y proyectos de inversión. En otras palabras, pasó de ser un fondo de ahorro a un fondo de gasto.

**FEIEF:** Es el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

**FISE:** Es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y lo contiene el Ramo 33. Se encuentra contenido dentro de otro fondo llamado Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). El objetivo de estos fondos es promover obras e inversiones básicas que beneficien directamente a sectores en pobreza extrema.

**Gasto aprobado:** Son los egresos del Sector Público que han sido autorizados por la Cámara de Diputados, en representación de los ciudadanos. El gasto aprobado queda plasmado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual especifica la distribución y los objetivos de los recursos que podrá gastar cada una de las dependencias y entidades paraestatales.

**Gasto ejercido:** Es el gasto efectivo que hace el Gobierno, independientemente de cuánto haya sido aprobado por la Cámara de Diputados. Por lo general, el gasto ejercido no coincide con el gasto aprobado. Esto se explica porque algunas dependencias públicas gastan más de lo que les corresponde y otras menos.

**Gasto corriente:** Son las asignaciones presupuestarias que constituyen un acto de consumo por parte del Gobierno, es decir, que no culminan en la creación de nuevos activos. Algunos ejemplos son la compra de bienes, el pago de servicios para el desarrollo de las actividades del Estado, los sueldos de empleados gubernamentales, así como remuneraciones a los servicios de educación, salud y seguridad pública.

**Gasto de inversión o de capital:** Son los egresos cuyo objetivo consiste en generar bienes de capital y conservar los activos ya existentes. Cualquier recurso empleado en incrementar o preservar los activos físicos patrimoniales o financieros, como la adquisición de bienes inmuebles o de valores de bolsa, forman parte del gasto en inversión.

**Gasto no programable:** Es el tipo de gasto que por su naturaleza no se puede identificar con un programa en específico, sino que más bien es destinado a cubrir deuda, costos financieros de las entidades paraestatales, adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), saneamiento financiero o apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

**Gasto programable:** Es el tipo de gasto que se canaliza a las instituciones, dependencias y entidades paraestatales del Gobierno para lograr el cumplimiento de sus programas específicos.

**Ingresos Excedentes:** Son los ingresos que no se encuentran contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y que, sin embargo, entran en las arcas del erario. Al no haber sido contemplados estos ingresos en la ley, se estipula para los mismos un tratamiento diferente en términos jurídicos y de gestión.

**Ingresos Petroleros:** Son los ingresos que obtiene el Sector Público de la producción y mercantilización de hidrocarburos.

**Ingresos No Petroleros:** Son aquellos que se obtienen a partir de los impuestos y de la prestación de bienes y servicios por medio de las Entidades de Control Directo, así como por el cobro de derechos, productos y aprovechamientos.

**Ley de Coordinación Fiscal (LCF):** Es el ordenamiento jurídico que coordina el Sistema Fiscal de la Federación entre las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal. Esta ley indica qué participación de los ingresos federales corresponde a las haciendas locales. Igualmente, fija reglas de colaboración administrativa para las distintas autoridades fiscales, así como bases de organización y funcionamiento para los organismos relacionados con la coordinación fiscal.

**Ley de Ingresos de la Federación (LIF):** Es el marco jurídico que establece anualmente los ingresos del Sector Público que se recabarán por concepto de impuestos, préstamos, derechos, aprovechamientos, productos, emisión de bonos, entre otros. Al igual que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se aprueba año con año en la Cámara de Diputados para definir cuáles serán los ingresos oficiales del Estado. A diferencia del PEF, también la debe aprobar la Cámara de Senadores.

**Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH):** Es el instrumento jurídico que indica las facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial respecto al presupuesto. Desde que entró en

vigor el 1º de abril de 2006, marca el tiempo y la forma para la presentación y aprobación del presupuesto, define los criterios de la asignación de los ingresos y de las adecuaciones presupuestarias, y regula las finanzas públicas en términos de transparencia y de equilibrio presupuestario. La LFPRH procura sujetar el origen y uso de los recursos a reglas no discrecionales y así garantizar una relación armoniosa entre el Ejecutivo y Legislativo en el diseño del Presupuesto.

**Monitoreo y Evaluación (M&E):** Es un concepto ampliamente utilizado en la literatura de Rendición de Cuentas. Se refiere a los mecanismos que se utilizan para vigilar el desempeño de los proyectos, programas y políticas públicas que lleva a cabo el gobierno. Las buenas prácticas recomiendan que el M&E forme parte del proceso presupuestario, pues permite identificar cuáles son los programas y proyectos que funcionan mejor, lo cual justificaría un incremento presupuestal en ejercicios fiscales futuros.

**Neteo:** Algunos programas de las entidades paraestatales (Pemex, CFE, IMSS, ISSSTE) se encuentran contabilizados dos veces en la Cuenta Pública Nacional. Cuando se elimina esta doble contabilidad al restar los programas duplicados se denomina comúnmente como neteo.

**Órgano Interno de Control (OIC):** Son unidades al interior de cada secretaría o dependencia pública federal o entidad que se encargan del control y evaluación gubernamental. Los Titulares de los OIC son designados desde la Secretaría de la Función Pública para controlar que los procedimientos y procesos que realizan los servidores públicos estén apegados a la legalidad y, de lo contrario, son los encargados de atender e investigar presuntas irregularidades.

**Participaciones Federales:** En los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, son los recursos que corresponden a las entidades federativas, los municipios y al Distrito Federal. Éstos se distribuyen a partir del Ramo 28 del PEF (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios).

**Planeación y Programación:** Son las dos primeras etapas del ciclo presupuestario. En la etapa de planeación se establecen los objetivos de la política nacional y se considera el alcance de la misma en función de la disponibilidad de recursos y de la situación económica nacional e internacional. La publicación de los Criterios Generales de Política Económica es parte de esta primera etapa. En la etapa de programación se define exactamente de qué manera se repartirán los recursos entre los programas presupuestarios para alcanzar las metas nacionales, en función del presupuesto disponible. El Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos (PLIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEEF) forman parte de esta segunda etapa.

**Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF):** Es el documento de política económica, contable y jurídica que establece cuáles serán los gastos del Gobierno Federal entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año. La Constitución Mexicana, en su Artículo 74, indica que una de las actividades exclusivas de la Cámara de Diputados es la aprobación anual del PEF. El 15 de noviembre de cada año es la fecha límite para su aprobación.

**Presupuesto Basado en Resultados (PbR):** Es un instrumento que pretende que los recursos públicos sean asignados de forma prioritaria a los programas que son más eficaces y eficientes, premiando a los que lo son con más recursos y castigando a los que no con menos. De esta manera, el PbR idealmente incentiva a las dependencias a corregir el diseño de sus proyectos para que funcionen adecuadamente y así obtengan más recursos. El PbR hace que los órganos públicos establezcan específicamente los objetivos de sus programas, así como los indicadores y metas que permitirán evaluar el grado de su cumplimiento y alcance.

**Programa Presupuestario:** Es el elemento más desagregado de la clasificación programática funcional del gasto. Permite desglosar la totalidad del Presupuesto de Egresos de acuerdo a sus fines. En teoría, permite saber cuál es la finalidad específica de cada peso del presupuesto. Asimismo, un Programa Presupuestario no equivale exactamente a un programa público, puesto

que este último puede componerse de varios programas presupuestarios y viceversa. Por ejemplo, el programa público de Oportunidades cuenta con varios programas presupuestarios que proceden de distintas dependencias como Salud, Educación Pública y Desarrollo Social. Finalmente, la distribución de los recursos disponibles entre los programas presupuestarios partirá de la planeación y programación que haga la SHCP y que apruebe la Cámara de Diputados.

**Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF):** Es la propuesta de Presupuesto anual que hace el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para definir la distribución de los recursos que se gastarán en el siguiente año fiscal. De acuerdo al Artículo 74 Constitucional, el PPEF se debe entregar a más tardar el 8 de septiembre, al igual que la Iniciativa de Ley de Ingresos. Los Criterios Generales de Política Económica también se presentan en esta fecha.

**Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (PLIF):** Es la iniciativa de ley de Ingresos que hace el Ejecutivo al Congreso de la Unión. La SHCP la elabora a partir de sus estimaciones de los ingresos que se obtendrán en el año con base en diversos conceptos como impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, emisión de bonos, entre otros. De acuerdo al Artículo 74 Constitucional, se debe presentar ante la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre.

**Proyecto de Inversión:** Son los proyectos encaminados a la creación de infraestructura y de otros activos físicos y financieros que aumentan la capacidad de producción del país como, por ejemplo, puentes, carreteras, telecomunicaciones, instalaciones de escuelas y hospitales, entre otros.

**Ramo:** Es el nombre que se le otorga a un rubro del Gasto Público. En términos de la LFPRH, "es la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el PEF". Éste puede pertenecer al gasto programable (gasto de las dependencias, entidades paraestatales, o instituciones autónomas) o al no programable (gasto en deuda o en apoyos a ahorradores y deudores de la Banca, entre otros). La naturaleza de cada Ramo varía según se trate de un Ramo Administrativo, Autónomo o General.

**Ramo Administrativo:** es un conjunto de recursos asignados a una dependencia, institución u organismo, que tiene como responsabilidad ejecutar los gastos estipulados en el Presupuesto de Egresos de la Federación por medio de sus programas.

**Ramo Autónomo:** es un conjunto de recursos asignados a un organismo que cuenta con independencia legal y financiera del Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el IFE o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**Ramos Generales:** Es un conjunto de recursos destinado a muy diversos propósitos como el pago por obligaciones a cargo del Gobierno Federal. Es un rubro del Gasto Público que no le corresponde a una institución específica. El pago o asignación de los recursos de los Ramos Generales depende de distintas unidades al interior de la SHCP.

**Ramo General 23:** El Ramo de Provisiones Salariales y Económicas es un Ramo General que depende de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP. Tiene múltiples objetivos, como financiar infraestructura y equipamiento local (gasto federalizado), fondos de desastres naturales, de prestaciones salariales o de retiro y el FEIP.

**Ramo General 33:** Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios es un Ramo General que depende de la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" al interior de la SHCP. Éste incluye rubros de educación, salud, infraestructura básica, programas alimenticios, fortalecimiento financiero y seguridad pública.

**Reducción presupuestaria:** Es la disminución, durante el año fiscal, de la asignación presupuestaria originalmente autorizada por la Cámara de Diputados. La SHCP está facultada para autorizar esta reducción del presupuesto, de acuerdo al Artículo 58 de la LFPRH.

**Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH):** Contiene reglas operativas para la LFPRH. Por ejemplo, incluye más especificaciones sobre los procedimientos necesarios para llevar a cabo las adecuaciones presupuestarias de las que aparecen en la LFPRH.

---

---

**Rendición de Cuentas:** Es un concepto amplio relacionado con la transparencia y la legitimidad democrática. Los mexicanos como dueños legítimos del erario nacional deben vigilar que los mandatarios lleven a cabo una gestión correcta. Rendir cuentas es el acto al que está obligado el gobierno de informar a los ciudadanos sobre el uso adecuado de los recursos públicos y sus resultados, así como de responder sobre el qué, cómo y porqué de sus decisiones.

**Reglas de Operación o Lineamientos:** Son un conjunto de disposiciones que establecen la manera de operar de un programa, un fondo o una institución.

**Sobreejercicio:** Ocurre cuando el gasto erogado por los ejecutores excede el monto aprobado por la Cámara de Diputados.

**Sector Público Presupuestario o Sector Público Federal:** Es el conjunto de órganos administrativos de los que se vale el Estado para cumplir con el mandato plasmado en la Carta Magna. Engloba a los tres Poderes y los organismos públicos autónomos. También incluye a las Entidades de Control Directo e Indirecto. No contempla la administración de los gobiernos locales.

**Sistema de Evaluación de Desempeño (SED):** De acuerdo con la LFPRH, el SED es un conjunto de elementos metodológicos que permite evaluar y valorar el desempeño de los programas objetivamente. Este sistema verifica el nivel de cumplimiento de las metas y objetivos de los proyectos y programas, utilizando indicadores de gestión e indicadores estratégicos que muestren su impacto social.

**Subejercicio:** En este estudio, se entiende por subejercicio la situación en la que el gasto ejercido es menor que el gasto que la Cámara de Diputados había aprobado. Sin embargo, cabe destacar que en la normativa se entiende como el incumplimiento de las metas de gasto contenidas en el calendario de presupuesto. Por ejemplo, cuando un ejecutor no ha gastado lo programado en el primer trimestre del año, se dice que lleva un subejercicio en este periodo aunque puede compensarlo en el trimestre siguiente.

**Viraje:** Es el término con el que se designa al exceso de adecuaciones presupuestarias. Éste puede ocasionar que haya una reasignación del gasto que no se alinee a lo previamente designado en la Cámara de Diputados. Desincentiva la buena programación desde un inicio porque ésta se puede modificar ampliamente, además de generar costos administrativos, económicos y sociales.

## Anexos

### Anexo 1: ¿Cómo se ejerce el Gasto Público Federal?

El gasto público federal está conformado por el conjunto de erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial. Debe precisarse que el gasto público es un concepto multidimensional, ya que puede definirse a partir de cuatro etapas básicas o momentos que conforman el proceso presupuestario: 1) programación y formulación, 2) revisión y aprobación, 3) ejercicio o ejecución, y 4) control y auditoría.

**Gráfica 36. Proceso presupuestario completo**



**Fuente:** Elaboración propia.

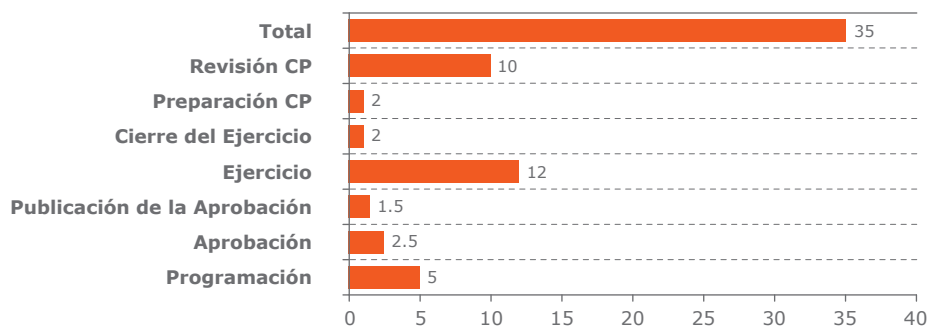
Las etapas del proceso del Presupuesto de Egresos se desarrollan en un lapso de 35 meses, empezando en abril. Sin embargo, es importante hacer notar que durante el año presupuestario coexisten actividades del proceso presupuestario que corresponden a tres ejercicios presupuestales diferentes.<sup>62</sup> Por lo tanto, el proceso presupuestario completo para un solo ejercicio fiscal (desde su programación hasta su revisión) abarca un periodo de 35 meses, casi tres años.

<sup>62</sup> Por ejemplo, esto significa que mientras se ejercen recursos del ejercicio 2013, al mismo tiempo se programa/aprueba el gasto del ejercicio 2014, y también se revisa la cuenta pública del ejercicio 2012.

**Tabla 10. Calendario del Presupuesto de Egresos**

<b>PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN</b>	
<b>Etapa: 1 Enero - 4 Agosto</b>	
1 Abril	El Ejecutivo debe entregar a la Cámara de Diputados los Lineamientos Macroeconómicos del Presupuesto (t+1)
1 Mayo - 31 Mayo	Reuniones bilaterales entre las Secretarías de la Administración Pública Centralizada y la SHCP
15 Junio	La SHCP entrega a la Cámara de Diputados el Informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del ejercicio en curso.
<b>Formulación</b>	
30 Junio	La SHCP entrega a la Cámara de Diputados Estructura Programática
15 Julio	Las Secretarías entregan a la SHCP los proyectos multianuales de inversión. La SHCP debe entregar la circular del presupuesto.
1 Agosto - 4 Agosto	La SHCP establece techos presupuestales para cada sector, dependencia, y organismo
<b>REVISIÓN Y APROBACIÓN</b>	
<b>Etapa: 4 Agosto - 15 Noviembre</b>	
<b>Revisión</b>	
8 Septiembre	El Ejecutivo, a través de la SHCP, entrega el Paquete Económico al Congreso
8 Septiembre - 14 Noviembre	La Cámara de Diputados, por medio de la Comisión de programación de presupuesto, revisa la Estructura Programática del presupuesto
<b>Aprobación</b>	
15 Noviembre	Fecha límite para la aprobación del PEF
5 Diciembre	Fecha límite para publicar el PEF en el Diario Oficial
25 Diciembre	Fecha límite para que la SHCP publique el PEF en su página web
<b>EJECUCIÓN DEL GASTO PUBLICO</b>	
30 días después del mes de que se trate	La SHCP debe entregar a la Cámara de Diputados el informe mensual
Un mes después de terminado el trimestre de que se trate	La SHCP debe presentar a la Cámara de Diputados el informe Trimestral
<b>CONTROL Y AUDITORÍA</b>	
30 Abril	Fecha límite para presentar la Cuenta Pública del ejercicio del año anterior
20 Febrero (del año siguiente)	Fecha límite en la que la Auditoría Superior de la Federación debe revisar la Cuenta Pública y entregar un informe de los resultados del ejercicio fiscal antepasado
30 Septiembre	Fecha límite para que la Cámara de Diputados revise la Cuenta Pública y el informe de resultados de la ASF
1 Mayo y 1 Noviembre	La ASF hace un reporte semestral entregado a la Comisión de Vigilancia de la ASF sobre qué ocurre con las observaciones y recomendaciones hechas a las entidades que manejan recursos públicos

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

**Gráfica 37. Calendario del Presupuesto de Egresos**

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

**Se espera que en cada etapa existan controles internos y externos, para promover un balance adecuado de pesos y contrapesos. Respetar los controles que existen en cada etapa es una práctica reconocida para promover un buen manejo del presupuesto público.**<sup>63</sup> De los anterior se desprende que no es una buena práctica diseñar procesos o procedimientos de gasto que busquen evitar estos controles, y lamentablemente puede suceder en momentos de estrés presupuestario. Cumplir con las buenas prácticas hasta en esos momentos requiere de una ardua disciplina, un elemento necesario para el buen manejo del presupuesto, aunque insuficiente.

**En la programación, que es la etapa con la que inicia el proceso presupuestario, se llevan a cabo dos tipos de estimaciones que terminan por darle sustancia y forma al presupuesto. La primera es la estimación de los ingresos esperados, la cual descansa a su vez en la estimación de las principales variables macroeconómicas. La segunda es la estimación de los costos de la operación de las políticas y programas, los cuáles establecen las necesidades de recursos.**

Todas las estimaciones económicas y financieras que dan sustento al presupuesto deben apegarse lo más posible a la realidad. De acuerdo con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la buena administración de un presupuesto requiere partir de un presupuesto realista.<sup>64</sup> Entre más realista sea un presupuesto, más funcional será como herramienta de administración del gasto, permitiendo un mejor manejo de los recursos.

**Por su parte, la OCDE ha podido constatar que varios países operan prácticas que pueden ayudar a verificar que tan realistas son las variables que conforman el marco macroeconómico.**

**Sin embargo México no cuenta con alguno de los mecanismos de verificación identificados.**<sup>65</sup>

De acuerdo con las prácticas internacionales que la OCDE ha documentado sobre manejo presupuestario, se encontró que más de la mitad de los países de una muestra (38 países miembros y no miembros de la OCDE) que respondió a una encuesta sobre prácticas presupuestarias tiene algún control operando. El 50 por ciento somete sus estimaciones a revisión por el órgano auditor superior, por un panel independiente, o un esquema similar. Además 58 por ciento de los países en comento hace pública la metodología utilizada en el cálculo de las estimaciones. Y 81 por ciento de los países revisan sus estimados de manera sistemática. 39 por ciento lo hace bianualmente, mientras que en México se revisan "cuando es necesario".

**Otro aspecto que contribuye a que la programación del presupuesto sea realista es la existencia de procesos satisfactorios de negociación de prioridades al interior (SHCP vs. ejecutores de gasto) y al exterior del gobierno (SHCP vs. Cámara de Diputados).**<sup>66</sup> Es decir, la SHCP debe determinar en qué temas se va a gastar y qué metas o resultados se van a perseguir y conseguir mediante la erogación de los recursos del presupuesto. Cuando no se logra un buen consenso sobre estos aspectos, se promueve que alguna de las partes termine por desviarse de los "acuerdos" y el presupuesto no se ejecute como se previó.

**Posteriormente sigue la etapa de aprobación, en la cual el Poder Legislativo revisa el presupuesto programado, y en algunos casos como en el de México, puede solicitar cambios. En esta fase es fundamental establecer un consenso (externo) sobre las prioridades del gasto, revisando la programación con base en los resultados del ejercicio anterior.** En el caso de México, existen dos limitantes para el correcto desempeño de esta etapa. Por un lado, el establecimiento de las prioridades se dificulta cuando no hay información contundente sobre los resultados de los programas presupuestarios. Se ha documentado que el Presupuesto basado en Resultados (PbR) no presenta suficientes avances en su instrumentación. De acuerdo con la ASF en 2011 se detectaron 428 Pps (de Ramos Generales) que recibieron 49.4 por ciento del gasto total y no fueron evaluados.

<sup>63</sup> Barry H. Potter y Jack Diamond. Guidelines of Budget Management. Fondo Monetario Internacional. 1999.

<sup>64</sup> Potter, 1999, *Op. cit.*

<sup>65</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2008. Encuesta de la OCDE sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

<sup>66</sup> Potter, 1999, *Op. cit.*



Por otro lado, sólo se cuenta con información preliminar del ejercicio anterior (información de la Cuenta Pública que no ha pasado por la fase de control y auditoría). Con estas limitaciones, el Poder Legislativo puede llegar a aprobar el fondeo de programas de baja rentabilidad, e incluso de programas que se utilicen para fines que dañen al erario.

**El ejercicio o ejecución del gasto público es la tercera etapa del proceso presupuestario y es la etapa central del mismo. Es el momento en el cual las instituciones facultadas para ejercer el Presupuesto de Egresos pueden hacer uso de los recursos públicos que la Cámara de Diputados aprobó para que desempeñen su misión.** En esta etapa la metodología contable y el sistema de pagos son asuntos determinantes en la precisión del ejercicio del gasto.

**Por otra parte, es durante el ejercicio del gasto cuando los ejecutores pueden adecuar o modificar el presupuesto aprobado, en la medida en la que sus facultades inscritas en la LFPRH lo permitan.** El ejercicio del gasto se lleva a cabo durante el año fiscal, que inicia en enero y termina en diciembre.

**De acuerdo con las recomendaciones del FMI sobre mejores prácticas del manejo del presupuesto, existen dos resultados clave que deben conseguirse en la ejecución del presupuesto. En primer lugar, cumplir las metas de gasto y, en segundo lugar, implementar lo que se planeó.<sup>67</sup> Un presupuesto aprobado que no es realista, lo será eventualmente, ya que poco a poco se va adecuando a la realidad.** Es común que los presupuestos sufran múltiples adecuaciones durante el ejercicio para ajustarse a restricciones financieras o bien para materializar las verdaderas prioridades del gasto.

**El control y auditoría de la cuenta pública es la fase que sigue del ejercicio del gasto y tiene por objeto evaluar los resultados de la ejecución del gasto de las entidades fiscalizadas. Es la etapa final del proceso. Durante la misma, se comprueba que los recursos públicos se hayan utilizado adecuadamente y se verifican los resultados obtenidos.<sup>68</sup> En específico, la ASF verifica si se observaron las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales que**

**apliquen en la materia.** Es una fase fundamental en el ciclo presupuestal, ya que funge como un control externo del uso de los recursos públicos.

**La revisión de la cuenta pública tiene un cobertura amplia. Puede fiscalizar el uso de recursos en varias instituciones del Estado mexicano: en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados y municipios. Además lo puede hacer en cualquier entidad privada, ya sea una persona física o moral que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El único universo de recursos de origen federal que queda exceptuado son las Participaciones Federales.**

Sin embargo, a pesar de la amplia cobertura de fiscalización, el alcance de la revisión de la cuenta pública está acotado porque **la fiscalización está sujeta, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere a que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico, y la posterioridad implica que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados.** Es por esto que la ASF no tiene facultades para monitorear el gasto durante su ejecución. Su enfoque se limita únicamente a lo que se reporta al cierre del ejercicio, en la Cuenta Pública. **Esto indica que en México se carece de un control externo de carácter técnico que pueda identificar, prevenir y reorientar el posible mal uso de los recursos públicos durante el ejercicio del gasto público. Pero además, la carencia de este control durante la ejecución del gasto puede afectar el nivel de disciplina fiscal.**

Las etapas que anteceden y dan seguimiento al ejercicio del gasto son fundamentales para que la ejecución del gasto sea efectiva y eficiente: programación, aprobación y auditoría. Estas fases son adjetivas, tienen como fin servir de apoyo a la ejecución.

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> Además lleva a cabo diversos tipos de auditorías, entre ellas están aquéllas sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

## Anexo 2: Requisitos para solicitar una adecuación externa al presupuesto

El trámite para solicitar una adecuación externa se realiza por conducto de la oficialía mayor (en las dependencias) o la dependencia coordinadora del sector (en las entidades paraestatales):

- La solicitud debe justificar cada una de las adecuaciones al presupuesto y el calendario respectivo,
- Tratándose de ingresos excedentes, se requiere previamente el dictamen de la SHCP que avala los recursos obtenidos,
- En rubros de endeudamiento y servicios personales, se requiere también autorización previa de la SHCP (con la especificación de que las entidades paraestatales también requieren el dictamen organizacional de la Función Pública en los temas de servicios personales),
- En cualquier caso la SHCP puede requerir información adicional para completar el trámite.

Las entidades paraestatales y dependencias solicitan adecuaciones externas cuando quieren:

- Utilizar recursos destinados a inversión como gasto corriente,
- Utilizar recursos para aumentar el presupuesto en salarios,
- Modificar el calendario del presupuesto,
- Modificar los subsidios con recursos presupuestarios,
- Cubrir gastos adicionales con ingresos excedentes.

Es importante señalar que las dependencias tienen menos libertad para adecuar su presupuesto que las entidades paraestatales. Además de los casos señalados arriba, las dependencias requieren autorización externa de la SHCP para poder adecuar su presupuesto aprobado en movimientos en los que las entidades paraestatales no requieren esa autorización. Esto sucede cuando quieren:

- Intercambiar recursos entre Ramos por cambios administrativos (excepto entre Ramos generales, donde se acuerdan entre unidades responsables de dichos Ramos),
- Modificar su presupuesto para incrementar el gasto en funciones de gobierno (seguridad, justicia, relaciones internacionales, por ejemplo), reducir el gasto en desarrollo social (como educación, salud y vivienda) o cambiar los gastos de programas con reglas de operación,
- Modificar la proporción asignada entre su gasto en capital y su gasto corriente:
  - ❖ Mover recursos de gasto a salarios y viceversa,
  - ❖ Cambiar las asignaciones de una entidad federativa a otra,
  - ❖ Cambiar el gasto en inversión financiera, ayudas y jubilaciones,
  - ❖ Cambiar programas y proyectos financiados con crédito externo,
  - ❖ Cambiar asignaciones para comunicación social,
  - ❖ Reducir el Presupuesto de Egresos.
- Realizar movimientos de recursos para modificar presupuestos de salarios (con atención a los Artículos 105 y 106 del Reglamento).

**Anexo 3: Autonomía presupuestaria**

Los ejecutores del gasto público federal gozan de distintos niveles de libertad para definir sus presupuestos y ejercer su gasto. En primer lugar se encuentran los entes que gozan de autonomía presupuestaria por mandato en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): se trata de los ejecutores que gozan de la máxima libertad presupuestaria.<sup>69</sup> Dentro de este grupo de instituciones se encuentran el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los entes con autonomía constitucional como el IFE, la CNDH, el INEG, entre otros. Como parte de esa autonomía pueden autorizar sus propios presupuestos, siguiendo los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la SHCP (pero siguiendo criterios contenidos en la LFPRH). No requieren autorización para ejercer su presupuesto, pero éste debe ser consistente con el marco macroeconómico que haya sido establecido por la SHCP para el año fiscal en cuestión. Es decir, debe ser consistente con la tasa de crecimiento estimada, la inflación y el tipo de cambio esperados, etc.

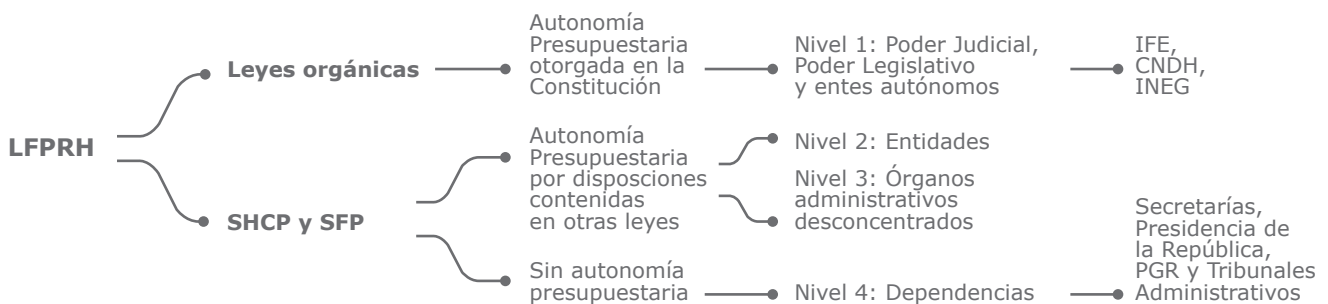
Cabe destacar que su autonomía no los exime de ejercer los recursos siguiendo principios de eficiencia, eficacia y transparencia, ya que todo ejecutor de gasto público en la Federación está obligado a desempeñarse siguiendo esos principios. También están sujetos a la normatividad, evaluación y control de la LFPRH y de otras disposiciones en materia fiscal, por ejemplo, las que sus leyes de creación estipulen. No obstante, no están sujetos a las disposiciones generales emitidas por la SHCP y la SFP. De esta forma se considera que se protege la misión de los entes autónomos ante una posible injerencia política.

En segundo lugar se encuentran las entidades que gozan de autonomía presupuestaria por disposiciones en sus leyes o decreto de creación. Son ejecutores de gasto que también gozan de ciertas libertades pero más acotadas que las mencionadas en el caso anterior. Estas entidades pueden autorizar sus propios presupuestos, observando los CGPE y los techos globales de gasto establecido por el Ejecutivo Federal, autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la SHCP siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el PEF y ejercer sus presupuestos observando las disposiciones generales emitidas por la SFP y SHCP. A diferencia del caso anterior, estos entes públicos deben considerar el techo global sugerido por SHCP a la hora de formular su presupuesto y el flujo de efectivo aprobado en el PEF.

En tercer lugar se encuentran los órganos administrativos desconcentrados que gozan de autonomía presupuestaria por disposición de ley. Son ejecutores de gasto que gozan de libertades aún más acotadas. Estos órganos pueden aprobar anteproyectos de presupuesto, observando los CGPE y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal, y ejercer las erogaciones que les corresponden conforme a lo aprobado en el PEF.

En último lugar se encuentran las dependencias, las cuales no gozan de una autonomía presupuestaria explícita en la LFPRH o en ninguna otra normatividad. Estos entes públicos deben acatar todas las disposiciones generales emitidas por la SHCP y SFP. Los órganos desconcentrados y las dependencias son los ejecutores de gasto que tienen menos libertad o espacio para adecuar sus presupuestos durante el ejercicio.

**Gráfica 38. Ejecutores del Gasto Público Federal por nivel de autonomía presupuestaria e institución encargada de su control presupuestario**



Fuente: Elaboración propia con información de la LFPRH, Artículo 2.

<sup>69</sup> La autonomía presupuestaria es una facultad de la que gozan algunas figuras institucionales del Estado mexicano. Es posible obtenerla por mandato en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en alguna disposición expresa en sus leyes de creación.

## Anexo 4: Adecuaciones por Ejecutor o Ramo

**Tabla 11. Gasto aprobado vs. ejercido entre 2005 y 2013, Ramos Autónomos**  
(suma de montos entre 2005 y 2013 a precios constantes de 2012)

RR	Ramos autónomos	Autorizado	Ejercido	Variación Neta	Var % Neta
01	Poder Legislativo	93,346.7	97,185.7	3,839.0	4%
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	33,415.4	35,982.6	2,567.2	8%
22	Instituto Federal Electoral	104,329.9	105,002.6	672.6	1%
	Comisión Federal de Competencia Económica	0.0	206.0	206.0	100%
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	9,866.7	9,956.9	90.2	1%
	Instituto Federal de Telecomunicaciones	0.0	85.0	85.0	100%
	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0.0	77.2	77.2	100%
03	Poder Judicial	331,984.3	325,702.4	-6,281.9	-2%
<b>Total</b>	<b>Ramos autónomos</b>	<b>572,943.0</b>	<b>574,198.4</b>	<b>1,255.4</b>	<b>0.22%</b>

**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

**Tabla 12. Gasto aprobado vs. ejercido entre 2005 y 2013, Ramos Administrativos**  
(suma de montos entre 2005 y 2013 a precios constantes de 2012)

RR	Ramos autónomos	Autorizado	Ejercido	Variación Neta	Var % Neta
18	Energía	222,217.4	661,338.9	439,121.5	198%
11	Educación Pública	1,978,712.4	2,154,711.2	175,998.9	9%
06	Hacienda y Crédito Público	375,822.6	444,535.3	68,712.7	18%
07	Defensa Nacional	417,324.0	457,741.0	40,417.0	10%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	413,348.5	445,023.3	31,674.8	8%
05	Relaciones Exteriores	56,069.2	78,357.9	22,288.7	40%
10	Economía	131,468.9	151,746.2	20,277.4	15%
36	Seguridad Pública	214,953.0	233,474.6	18,521.7	9%
21	Turismo	33,729.8	50,654.9	16,925.0	50%
09	Comunicaciones y Transportes	648,966.2	664,785.0	15,818.8	2%
13	Marina	150,754.8	165,415.1	14,660.3	10%
04	Gobernación	147,017.4	154,658.8	7,641.4	5%
02	Presidencia de la República	18,088.1	24,091.0	6,002.8	33%
27	Función Pública	14,959.1	20,674.8	5,715.7	38%
15	Reforma Agraria	54,993.7	66,692.5	11,698.8	21%
14	Trabajo y Previsión Social	38,564.2	39,541.3	977.2	3%
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1,445.7	1,934.5	488.8	34%
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	15,572.7	15,793.2	220.5	1%
31	Tribunales Agrarios	8,708.2	7,695.9	-1,012.3	-12%
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	149,823.0	143,208.3	-6,614.7	-4%
17	Procuraduría General de la República	117,289.4	109,125.0	-8,164.3	-7%
20	Desarrollo Social	602,313.3	584,891.4	-17,421.9	-3%
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	673,535.8	655,738.4	-17,797.4	-3%
12	Salud	798,217.1	774,458.1	-23,759.0	-3%
<b>Total</b>	<b>Ramos administrativos</b>	<b>7,283,894.6</b>	<b>8,106,286.8</b>	<b>822,392.2</b>	<b>11%</b>

**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

**Tabla 13. Gasto aprobado vs. ejercido entre 2005 y 2013, Ramos Generales**  
(suma de montos entre 2005 y 2013 a precios constantes de 2012)

RR	Ramo	Autorizado	Ejercido	Variación Neta	Var % Neta
23	Provisiones Salariales y Económicas	594,361.6	1,054,602.3	460,240.7	77%
19	Aportaciones a Seguridad Social	2,878,601.8	3,156,561.9	277,960.1	10%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	4,017,721.6	4,220,655.3	202,933.6	5%
39	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	59,568.6	141,024.1	81,455.5	137%
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	113,181.7	183,272.1	70,090.4	62%
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	4,195,789.9	4,197,682.3	1,892.4	0%
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	259,650.8	255,402.6	-4,248.1	-1.6%
24	Deuda Pública	2,231,503.3	2,127,465.2	-104,038.2	-4.7%
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	433,817.1	271,047.8	-162,769.2	-38%
<b>Total</b>	<b>Ramos Generales</b>	<b>14,784,196.5</b>	<b>15,607,713.7</b>	<b>823,517.2</b>	<b>6%</b>

**Fuente:** Cálculos propios a partir de los Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo para los años correspondientes, Cuenta Pública Federal, SHCP.

## Anexo 5: Ingresos excedentes de las Secretarías de Estado por derechos 2009 a 2012

**Tabla 14. Ingresos excedentes de las Secretarías de Estado por derechos 2009 a 2012**

		2009		
		Ingresos aprobados por derechos	Ingresos excedentes por derechos	Variación
	Derechos		14,608.00	
01	Poder Legislativo			
04	Gobernación	30.6	1,739.40	5,585%
05	Relaciones Exteriores	3,543.70	2,002.80	43%
06	Hacienda y Crédito Público	142.5	2,565.50	1,700%
07	Defensa Nacional	0	51.3	100%
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	69.6	666.2	857%
09	Comunicaciones y Transportes	3,949.70		
10	Economía	1,331.70	829.3	38%
11	Educación Pública	371.4	285	23%
12	Salud	6.6	651	9,830%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	6,337.00	2,785.80	56%
17	Procuraduría General de la República		450.1	
18	Energía	38.4	166.1	332%
21	Turismo	1.4	1,985.40	14,3742%
27	Función Pública	8.6	421.5	4,787%
23	Provisiones Salariales y Económicas / Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1	8.4	711%

**Fuente:** Ley de Ingresos de la Federación e informes de Cuenta Pública para los años correspondientes.

	2010			2011			2012		
	Ingresos aprobados por derechos	Ingresos excedentes por derechos	Variación	Ingresos aprobados por derechos	Ingresos excedentes por derechos	Variación	Ingresos aprobados por derechos	Ingresos excedentes por derechos	Variación
	21,417.40			15,890.20			13,211.30		
	2.8			6.6					
	39.3	2,166.40	5,418%	35.7	2,197.70	6,060%	41.6	1,800.80	4,229%
	1,733.00	1,682.80	3%	1,909.50	1,714.80	10%	2,683.10	1,816.50	32%
	272.2	2,770.50	918%	153.5	2,730.20	1,679%	157.2	2,839.10	1,706%
	0	88	100%	0	98.1	100%	0	97.5	100%
	67.2	756.2	1,025%	64.5	758.8	1,077%	94.8	486	413%
	3,998.60			4,995.00			7,517.70		
	2,132.30	60.6	97%	1,837.30	672.2	63%	2,855.20	207.3	93%
	309	283.5	8%	261.4	371.1	42%	610.3	304	50%
	10.8	676.8	6,145%	13.1	399.6	2,940%	13	495.1	3,708%
	6,320.50	2,806.00	56%	5,934.10	2,761.50	53%	6,801.10	1,733.30	75%
	246.3	7,016.50	2,749%	187.5	1,503.90	702%	168.6	1,188.30	605%
	0.6	1,894.60	34,2540%	1	1,966.60	18,8420%	0.8	2,031.80	25,3875%
	3.4	1,203.10	34,994%	5.7	667	11,525%	6.5	211.7	3157%
	0.8	10	1,186%	1.4			1.7		

## Anexo 6: Gasto de programas presupuestarios por modalidad

**Tabla 15. Programas presupuestarios por estatus del ejercicio de su gasto, por modalidad**  
(suma de frecuencias entre 2010 y 2013)

2010-2013											
Clave	Denominación	Aprobados no ejercidos		Reducción de más de 5%		Ampliación de más de 5%		Ejercido no aprobado		Balancedo	
		Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
E	Prestación de Servicios Públicos	12	6.4%	349	23.6%	274	22.9%	62	15.5%	241	18.3%
I	Gasto Federalizado	17	9.1%	3	0.2%	189	15.8%	64	16.0%	278	21.1%
K	Proyectos de Inversión	15	8.0%	180	12.2%	114	9.5%	66	16.5%	31	2.4%
P	Planeación, Seguimiento, y Evaluación de Políticas Publicas	4	2.1%	149	10.1%	94	7.8%	13	3.3%	84	6.4%
S	Sujetos a Reglas de Operación	7	3.7%	154	10.4%	79	6.6%	26	6.5%	180	13.7%
U	Otros Subsidios	40	21.4%	158	10.7%	76	6.3%	58	14.5%	252	19.1%
G	Regulación y Supervisión	0	0.0%	91	6.1%	71	5.9%	6	1.5%	25	1.9%
M	Apoyo al Proceso Presupuestario y para Mejorar la Eficiencia Institucional	1	0.5%	51	3.4%	57	4.8%	2	0.5%	28	2.1%
R	Específicos	85	45.5%	125	8.4%	57	4.8%	62	15.5%	73	5.5%
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	0	0.0%	21	1.4%	50	4.2%	4	1.0%	13	1.0%
J	Pensiones y Jubilaciones	3	1.6%	49	3.3%	35	2.9%	2	0.5%	16	1.2%
F	Promoción y Fomento	0	0.0%	39	2.6%	34	2.8%	9	2.3%	26	2.0%
O	Apoyo a la Función Pública y el Mejoramiento de la Gestión	1	0.5%	88	5.9%	34	2.8%	2	0.5%	52	3.9%
B	Provisión de Bienes Públicos	0	0.0%	8	0.5%	14	1.2%	4	1.0%	2	0.2%
N	Desastres Naturales	2	1.1%	4	0.3%	9	0.8%	1	0.3%	1	0.1%
T	Aportaciones a la Seguridad Social	0	0.0%	3	0.2%	4	0.3%	0	0.0%	13	1.0%
W	Operaciones Ajenas	0	0.0%	3	0.2%	4	0.3%	8	2.0%	1	0.1%
L	Obligaciones de Cumplimiento de Resolución Jurisdiccional	0	0.0%	6	0.4%	3	0.3%	0	0.0%	1	0.1%
Y	Aportaciones a Fondos de Estabilización	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	8	2.0%	0	0.0%
Z	Servicios financieros	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	0.5%	0	0.0%
	<b>Total</b>	<b>187</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,481</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,198</b>	<b>100.0%</b>	<b>399</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,317</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Cálculos propios con base en el Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal.



### Anexo 7: Metodología del índice ponderado de adecuaciones

El índice ponderado de adecuaciones se generó con la intención de cuantificar las modificaciones al gasto aprobado para los años que abarca el estudio (2005-2013). Con él, se hace posible comparar los ejercicios fiscales y encontrar patrones para las adecuaciones. La finalidad de ponderar el tamaño de los presupuestos de cada Ramo es que no se subestimen o sobreestimen los cambios.

El índice ponderado de adecuaciones se obtuvo por las siguientes fórmulas:

Para los Ramos con ampliación:

$$I_{At} = \sum_{l=1}^L \left[ \frac{(Ge_l - Ga_l)}{Ga_l} \right] \left[ \frac{Ge_l}{\sum_{l=1}^L Ge} \right]$$

donde  $I_{At}$  es el índice ponderado de ampliaciones para el año  $t$ ,

donde  $l$  es un Ramo con ampliación neta<sup>70</sup> en el año  $t$ ,

donde  $L$  es el total de Ramos con ampliaciones netas en  $t$ ,

donde  $Ge$  es el gasto ejercido por Ramo en  $t$ , y

$Ga$  el gasto aprobado por Ramo en  $t$ .

Para los Ramos con reducción:

$$I_{Rt} = \sum_{k=1}^K \left[ \frac{(Ge_k - Ga_k)}{Ga_k} \right] \left[ \frac{Ge_k}{\sum_{k=1}^K Ge} \right]$$

donde  $I_{Rt}$  es el índice ponderado de reducciones para el año  $t$ ,

donde  $k$  es un Ramo con reducción neta<sup>71</sup> en el año  $t$ ,

donde  $K$  es el total de Ramos con reducciones netas en  $t$ ,

donde  $Ge$  es el gasto ejercido por Ramo en  $t$ , y

$Ga$  el gasto aprobado por Ramo en  $t$ .

Es decir, se generaron dos índices de las adecuaciones presupuestarias (de ampliación o reducción) donde fueron ponderadas respecto al porcentaje que representan del Presupuesto de Egresos de la Federación. La ponderación se realizó para evitar sobrevalorar las adecuaciones de los ejecutores con un presupuesto menor o subvaluar las adecuaciones de los ejecutores con los mayores presupuestos.

En los índices se separaron los Ramos del Gobierno Federal y las Entidades de Control Directo y los cálculos se hicieron por cada año entre 2005 y 2013.

.....  
**70** La ampliación neta es el incremento final en el presupuesto de un Ramo o Entidad, una vez restadas las reducciones que pudo sufrir durante el ejercicio fiscal.

**71** La reducción neta es la reducción final del presupuesto de un Ramo o Entidad, una vez sumadas las ampliaciones que pudo sufrir durante el ejercicio fiscal.  
 .....

---

## Referencias Bibliográficas

---

Auditoría Superior de la Federación (2009). *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*. México, Cámara de Diputados.

Auditoría Superior de la Federación (2013). *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013. Anexos de Informe de Avance*. México, Cámara de Diputados.

Auditoría Superior de la Federación (2013). *Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado*. México, Cámara de Diputados.

Auditoría Superior de la Federación (2011). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*. México, Cámara de Diputados.

Auditoría Superior de la Federación (2012). *Problemática General en Materia de Obra Pública*. México, Cámara de Diputados. [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf) (Consultado el 15 de enero 2014).

Barrios, Rodrigo (2012). Doce años después. *Letras Libres*.

Casar, María Amparo (2013). Los mexicanos contra los impuestos. *Nexos*, 1º de noviembre. México. <http://www.nexos.com.mx/?p=15579>

Campos, M. (2014). Los moches: linaje de opacidad. *Animal Político*, 23 de enero.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009). *Análisis del cálculo y distribución de los Ingresos Excedentes 2006-2008*. México, Cámara de Diputados.

Enrique Quintana (2009). El curioso caso del doctor 'No'. *Diario Reforma*, 27 de julio, sección Coordinadas.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2004). *Propuestas para la mesa de transparencia de la convención nacional hacendaria*. México, Fundar.

Harberger, Arnold (2014). Presentación preparada para la XIX edición de la Conferencia de Álamos, Sonora. México.

INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores). Página web. <http://www.intosai.org>

Merino Huerta, Mauricio (Coord.) (2013). Diagnóstico de mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y contabilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.

México Evalúa (2013). *Descifrando la Caja Negra*. Presentación.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2004). *Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?* Vol. 4. OECD Journal on Budgeting.

OCDE (2011). *OECD Economic Outlook*.

OCDE (2009). *OECD Review of Budgeting in Mexico. OECD Journal on Budgeting*. París: OECD Publishing.

Páez, Benjamín García (1989). *La política de hidrocarburos en el proceso de reordenación económica, 1981-1983*. Facultad de Economía. México, UNAM.

Ramkumar, Vivek (2008). *Our money, Our responsibility. A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures*. Washington: The International Budget Project.

Salcedo Aquino, Roberto (2013). *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*. D.F.: CIDE, Red de Rendición de Cuentas. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). Nota metodológica del Modelo Sintético de Desempeño. México. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=884>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). *En tus palabras*. México. <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/enTusPalabras/index.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*. México. <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/index2.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*. México. <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index2.html>

Tépach Marcial, Reyes (2004). *Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del ciclo presupuestario en México*. México, Servicio de investigación y análisis de la Cámara de Diputados.

### **Leyes, Reglamentos y Decretos consultados**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2013.

Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de Deuda Pública y de Petróleos Mexicanos. 2013.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal. 2005 a 2013.

Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Derechos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. 2008 y 2013.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal. Diario Oficial de la Federación. 2005 a 2014.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. 2001 y 2007. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **Informes**

Auditoría Superior de la Federación (2014). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 a 2012*. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). *Criterios Generales de Política Económica 2014*. <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/cgpe.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. México, 2005 a 2012. [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad\\_gubernamental/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx) (consultado el 15 de enero, 2014).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*. México. [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estados Presupuestarios del Gobierno Federal y de Entidades de Control Presupuestario Directo*. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. México, 2005 a 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe Trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Informe del cuarto trimestre. México, 2005 a 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Anexos de Finanzas Públicas del Informe Trimestral*. Cuarto Trimestre. México, 2005 a 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe Mensual de finanzas públicas y deuda pública*. Enero-diciembre. México, 2005 a 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *Informe Trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Informe de Avance de Gestión Financiera*. Segundo Trimestre. México.

### Índices y Encuestas

Buendía y Laredo (2012). "Encuesta de opinión pública de percepción de riesgo tributario y cultura fiscal", por encargo de la Coordinación de Evaluación de Opinión Pública de la Administración General de Evaluación, SAT/SHCP, julio de 2012.

Corporación Latinobarómetro (2011). *Informe Latinobarómetro 2011*. Chile, Banco Interamericano de Desarrollo.

Corporación Latinobarómetro (2013). *Informe Latinobarómetro 2013*. Chile, Banco Interamericano de Desarrollo.

OCDE (2013). *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*.

OCDE (2008). *Encuesta de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios*. París: OECD Publishing.

Parametría (2013). Encuesta sobre la Reforma Hacendaria. Encuesta de opinión pública. Octubre. México. [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4586](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4586)

Transparencia Internacional (2010). *Barómetro Global de la Corrupción 2010*. Disponible en <http://www.transparency.org/research/gcb/overview>(Consultado el 19 de febrero, 2014)

### Bases de Datos

Auditoría Superior de la Federación (2014). *Sistema Público de Consultas de Auditoría*. México. <http://www.asfdatos.gob.mx>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2011). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011. Ejercicio Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario*. México, Cámara de Diputados. [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_PEFyCTA.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_PEFyCTA.htm)

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2010). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010. Ejercicio Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario*. México, Cámara de Diputados. [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_PEFyCTA.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_PEFyCTA.htm)

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009. Ejercicio Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario*. México, Cámara de Diputados. [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_PEFyCTA.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_PEFyCTA.htm)

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008. Ejercicio Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario*. México, Cámara de Diputados. [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_PEFyCTA.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_PEFyCTA.htm)

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007. Ejercicio Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario*. México, Cámara de Diputados. [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_PEFyCTA.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_PEFyCTA.htm)

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006. Ejercicio Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario*. México, Cámara de Diputados. [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_PEFyCTA.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_PEFyCTA.htm)

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005. Ejercicio Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario*. México, Cámara de Diputados. [http://www.cefp.gob.mx/Pub\\_Gasto\\_PEFyCTA.htm](http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_PEFyCTA.htm)

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005-2012). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal*. México, Cámara de Diputados.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). *Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal*. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=54&group=Acceso&page=3.%20Presupuestación%20-%20Proceso%20Presupuestario>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). *Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios de las Entidades de Control Directo*. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=54&group=Acceso&page=3.%20Presupuestación%20-%20Proceso%20Presupuestario>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). *Base del Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD)*. México. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=7>

### Manuales de buenas prácticas internacionales

Fondo Monetario Internacional (2007). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Affairs Department, International Monetary Fund. EUA.

Fondo Monetario Internacional (2007). *Guide on Resource Revenue Transparency*. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund. EUA.

Fondo Monetario Internacional (2007). *Manual on Fiscal Transparency*. Affairs Department, International Monetary Fund. EUA.

OCDE (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Francia, OECD.

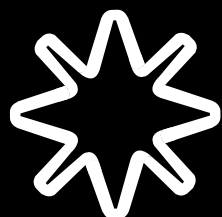
Potter, Barry H. y Jack Diamond (1999). *Guidelines of Budget Management*. Washington: Fondo Monetario Internacional.



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

Abril, 2014

**[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)**



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

México Evalúa, 2014

[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)