

L É A S E S I Q U I E R E

BLINDAR

EL GASTO
PÚBLICO CONTRA
LA DISCRECIONALIDAD

MARIANA CAMPOS,
ALEJANDRO GARCÍA Y LILIANA RUIZ

Mariana Campos es coordinadora del programa de Presupuesto y Rendición de Cuentas de México Evalúa, y **Alejandro García** y **Liliana Ruiz** son investigadores del mismo programa.



RESUMEN

En el presente capítulo se analizan diversos factores que propician que el gasto público en México sea inadecuado y de mala calidad. El análisis sugiere que existe excesiva flexibilidad en el uso de los ingresos excedentes, que se acompaña de falta de transparencia y rendición de cuentas. El propósito principal del capítulo consiste en contribuir con propuestas que permitan mejorar las prácticas presupuestarias en nuestro país. Así, consideramos que: 1) es necesario mejorar los controles de la deuda pública, especialmente para que se justifiquen los proyectos que se van a financiar con ésta; 2) es urgente limitar el crecimiento del gasto “no prioritario” e impulsar el gasto en inversión física; y 3) es fundamental regular la transferencia de recursos que se realizan a los estados a través de figuras discrecionales que no cuentan con regulación suficiente.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el gasto público ha tenido una aportación cada vez menor al valor agregado de la economía. Así, mientras la proporción del gasto público respecto al PIB ha crecido casi 8 puntos entre 2000 y 2016 para alcanzar 28%, la participación del sector público en el valor agregado bruto de la economía ha disminuido 6 puntos entre 2003⁵⁹ y 2016 para llegar a 17%.

⁵⁹ No se cuenta con información previa al 2003 por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) para este indicador.

Lo anterior sugiere que, pese a su crecimiento, el gasto público⁶⁰ es cada vez menos eficiente. Su crecimiento ha sido impulsado principalmente por el aumento en el gasto corriente. Así, en el periodo mencionado el gasto corriente del Gobierno federal creció en promedio 9% real anual, mientras que el gasto en inversión física creció apenas 3% real anual⁶¹. Al privilegiar el gasto corriente por encima de la inversión, se reduce dramáticamente el alcance del impacto del gasto, así como las posibilidades de mejorar la productividad de la economía y el desarrollo social en el mediano plazo.

Por ello, consideramos que el problema más grave en materia de finanzas públicas en nuestro país es la mala calidad del gasto público, pues según Armijo y Espada (2014) , “la calidad del gasto público abarca aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva”.

Adicionalmente, en su consulta del Artículo IV⁶² para México, el Fondo Monetario Internacional (FMI) concluyó que, aunque el país cuenta con diversos programas para combatir la pobreza, ésta ha ido aumentando en los últimos años. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2010 se regis-

60 El gasto público creció 6.6% real durante el periodo 2013 a 2016, mientras que la economía creció en promedio 2.1% real en el mismo periodo.

61 La cifra de inversión física no considera el gasto en fideicomisos, esto debido a que el gasto que se realiza por los fideicomisos se hace fuera del presupuesto y su rendición de cuentas es diferente. Este gasto se reporta con deficiencias diversas. El gasto que se hace en fideicomisos escapa al principio de anualidad.

62 Cuando un país se une al Fondo Monetario Internacional (FMI), acepta someter sus políticas económicas y financieras al escrutinio de la comunidad internacional. El FMI lleva a cabo un monitoreo regular de la situación económica de los países, con el propósito de identificar debilidades o riesgos que podrían generar inestabilidad financiera o económica. A este proceso se le conoce como “vigilancia”. Dentro de los procesos de vigilancia, se lleva a cabo, generalmente cada año, una consulta en cada país conocida como Artículo IV. Durante una consulta del Artículo IV, un equipo de economistas del FMI visita un país para evaluar su evolución económica y financiera y discutir las políticas económicas y financieras del país con el Gobierno y los funcionarios del banco central. Al final, se genera un documento con hallazgos y recomendaciones del FMI sobre la economía del país analizado, el cual se hace llegar a su Gobierno (FMI, 2017).

traban en el país 52.8 millones de personas en situación de pobreza, mientras que en 2016 la cifra pasó a 53.4 millones de personas. El FMI también señaló que la desigualdad en México sigue siendo muy alta. Así los esfuerzos para disminuir la desigualdad de ingresos han tenido resultados limitados, pues el índice Gini⁶³ para México en 2016 era de 47%, sin cambio desde 2012 e incluso en aumento en comparación con 2010 cuando era de 46%.

Es decir, en México la forma en la que se gastan los recursos públicos no está contribuyendo a elevar nuestro potencial económico y productivo, ni a disminuir la pobreza y la desigualdad.

Como lo detallaremos a continuación, consideramos que esto se debe al deficiente marco de gobernanza del proceso de elaboración, aprobación, ejercicio y rendición de cuentas del presupuesto público.

En este capítulo, proponemos entonces el siguiente conjunto de prácticas, instrumentos y mecanismos que incentiven un mejor uso de los recursos públicos, las cuales ampliaremos más adelante: imponer más controles, transparencia y rendición de cuentas sobre la deuda pública; fomentar un mejor uso y mayor rendición de cuentas sobre los ingresos excedentes; promover la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos por aprovechamientos; limitar el gasto discrecional del Ramo 23; limitar la creación de fideicomisos sin estructura y gasto a través de éstos; limitar el sobrejercicio en gasto “no prioritario” y promover la inversión pública; promover la designación de funcionarios de carrera en puestos claves de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y fortalecer al Congreso como contrapeso en la vigilancia del presupuesto.

⁶³ El índice Gini es una medida estadística que indica la distribución del ingreso o de la riqueza de los residentes de un país. Es la medida más utilizada para evaluar la desigualdad del ingreso. Un coeficiente de Gini de cero expresa igualdad perfecta, donde todos los valores son los mismos (por ejemplo, donde todos tienen los mismos ingresos). Un coeficiente de Gini de 1 (o 100%) expresa la máxima desigualdad entre los valores: por ejemplo, en un país donde una sola persona concentra todos los ingresos o el consumo, mientras que todos los demás no tienen ninguno, el coeficiente de Gini será casi uno (Inegi, 2017b).

CONTEXTO

A pesar de que una parte importante del presupuesto debe asignarse a ciertos fines establecidos en las leyes, el Gobierno federal cuenta con una amplia discrecionalidad para asignar y gastar recursos públicos, en un contexto en el que el Congreso juega como actor secundario y no como un contrapeso real.

Lamentablemente, en la práctica, la discrecionalidad con la que cuentan el Gobierno federal, y en particular el Poder Ejecutivo, no ha resultado en un gasto de mayor calidad. El Gobierno federal ha privilegiado el gasto corriente por encima del gasto en inversión, por lo que hoy enfrentamos un pago creciente de intereses de la deuda, una inversión pública insuficiente para las necesidades de nuestro país y un gasto en salud y educación que es evidentemente insuficiente para la demanda creciente por estos servicios.

De acuerdo con un estudio de la consultora McKinsey (Woetzel, Geremo, Mischke, Kamra y Palter, 2017, exhibit 5), en el periodo 2010-2015 México gastó 2.5% del PIB en infraestructura económica. Sin embargo, nuestro país continúa teniendo una brecha entre el gasto efectuado en este sector y las necesidades de infraestructura, las cuales están estimadas en 1.5% del PIB para el periodo 2017-2035. Esto significa que México gasta para este rubro sólo 62% de lo que realmente requiere. En consecuencia, México es de los países que menos gastan en infraestructura y de los que tienen la brecha entre el gasto y las necesidades de infraestructura más altas. En el mismo periodo, países como Canadá y Francia gastaron en este rubro 3.4% del PIB y 2.2%, respectivamente. Sin embargo, sus necesidades de infraestructura para los años futuros son negativas. En Canadá, es de -0.2% y en Francia de -0.1%. Esto significa que estos países ya invirtieron lo suficiente en este rubro y posiblemente en los años por venir requerirán un gasto menor como proporción del PIB que en los años pasados. En cambio, se puede concluir que en México en los últimos años la calidad del gasto público se ha deteriorado.

Cabe destacar que el modelo de hacienda pública actual es resultado de un contexto político e institucional que ya no es vigente en México.

Los años ochenta se caracterizaron por una política fiscal y monetaria desastrosa, con unos déficits de hasta 13% del PIB y un fenómeno de hiperinflación. En esos años no se respetaban las metas de endeudamiento. En consecuencia, México se declaró en moratoria de pagos en 1982, defraudando a sus acreedores.

En reacción a este episodio, en 1992 la antigua Secretaría de Programación y Presupuesto y la SHCP se integraron en una sola Secretaría, lo que permitió fortalecer su capacidad de control al concentrar las funciones hacendarias en una sola institución. Cabe destacar que en los años noventa no sólo se redujó el nivel de endeudamiento, sino que se empezaron a cumplir las metas de endeudamiento aprobadas por el Congreso, cosa que en general sucede hasta la fecha. Este ha sido uno de los más importantes logros de la política fiscal en nuestro país.

Sin embargo, el modelo que le otorgó una multitud de funciones y discrecionalidad a la actual SHCP nació en un régimen político de corte autoritario, sin competencia electoral, que le permitía enfocarse de manera casi exclusiva en sus funciones de control.

Pero en el cambio de milenio, se construyó un régimen más democrático caracterizado por elecciones “libres” y nuevas reglas del juego, con la competencia electoral como mecanismo de lucha por el poder. Esto cambió la vocación de la SHCP pues desde entonces no sólo tiene que abocarse a controlar la disciplina del presupuesto, sino también a atender la agenda política del partido en el poder, actividad que no siempre es afín al cuidado del erario. Por ello, la SHCP funciona desde entonces en medio de un conflicto de interés permanente.

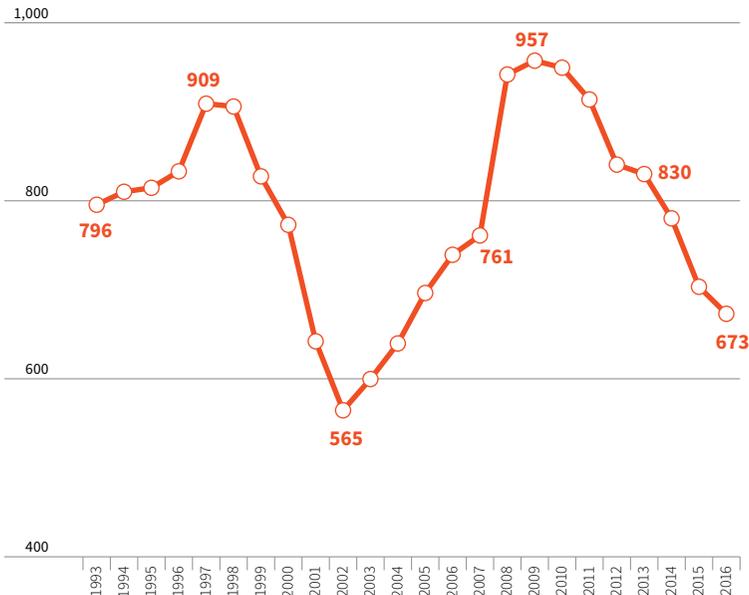
La situación se complicó aún más cuando en 1998 se descentralizó el gasto público y se convirtió a la SHCP en la administradora de las aportaciones federales a los Gobiernos locales y de transferencias de gasto social, concediéndole de esta manera una nueva forma de control político. A la par, el valor del gasto en inversión pública ha mostrado un deterioro importante, el cual incluye el que se realiza para obra nueva

y reparaciones, construcción, maquinaria, equipo de producción y de transporte y la perforación de pozos petroleros y de gas.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la inversión pública ha atravesado por cuatro momentos. Entre 1993 y el año 1998, se mantuvo en niveles similares y con un crecimiento promedio moderado de 2.7% real anual. A partir de 1998 el valor de la inversión presentó una caída constante hasta 2002, año en el cual comenzó una recuperación. En el periodo 2002-2009, el crecimiento promedio fue de 8% real. De 2010 en adelante, la inversión pública presentó una notable disminución de 5.4% real anual promedio. Esto significa que de 2009 a 2016, el valor de la inversión pública en infraestructura cayó 30% en términos reales, como se puede apreciar en la gráfica siguiente.

Valor en inversión pública

(miles de millones de pesos 2016)



Fuente: Elaboración propia con información de Inegi, formación bruta de capital fijo por tipo de bien y comprador / Pública Total, para el valor de gasto de inversión.

Por otro lado, el Congreso sigue operando con un bajo perfil, en lo que le compete como vigilante del gasto público. Esto se debe a que no cuenta con las facultades necesarias para poder fungir como un contrapeso de peso completo en materia de política fiscal y por ende no ha desarrollado las capacidades, especialmente técnicas, para intervenir de manera contundente en la discusión presupuestal y sobre todo para vigilar la ejecución del presupuesto. El papel más importante lo desempeña la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al revisar la Cuenta Pública cada año, pero una vez ejercidos los recursos.

Si bien la Constitución le otorga al Congreso la facultad de aprobar los ingresos y empréstitos de la Federación, excluye al Senado de la discusión del proyecto de presupuesto de egresos que presenta el Poder Ejecutivo, pues su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Esto le da al Poder Legislativo una especial debilidad en los asuntos del gasto. Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) no toma en cuenta el papel que le otorga la Constitución a la Cámara de Diputados en este tema y otorga amplias facultades a los ejecutores de gasto y a la SHCP para adecuar las asignaciones de recursos aprobadas por la Cámara de Diputados, sin límite ni justificación.

En México, las disposiciones que precisan cuándo y quién puede realizar ajustes presupuestarios no aparecen en la Constitución o en leyes, sino en un reglamento emitido por la propia SHCP, lo que le otorga amplia discrecionalidad en este tema. Esta situación contrasta con lo que sucede en otros países donde el Congreso o un contrapeso externo es quien aprueba los ajustes presupuestarios⁶⁴.

⁶⁴ En un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2004) sobre un conjunto de países miembros de dicha organización, se observa que para poder efectuar ciertos cambios al presupuesto, se requiere la autorización de un contrapeso externo. Estos cambios son: 1) mover recursos entre secretarías o ramos presupuestarios, 2) mover recursos entre rubros de gastos de distinta naturaleza (es especialmente delicado reducir lo que se destina a inversión física o aumentar el gasto de operación o de sueldos y salarios, aunque sea en el presupuesto de la misma dependencia), 3) aumentar el gasto de manera significativa en una secretaría o ramo presupuestario (es especialmente delicado aumentar déficit o deuda), y 4) cambiar las fuentes de financiamiento del déficit.

Consideramos que el presente diseño de las instituciones encargadas de proponer, aprobar y ejercer el presupuesto no responde al régimen político actual, que requiere un balance adecuado de los pesos y contrapesos. Por un lado, la SHCP cuenta con facultades excedidas y, por el otro, el Poder Legislativo carece de facultades y por ende participa poco en la discusión fiscal. Este diseño deficiente del proceso de elaboración, aprobación, ejercicio y rendición de cuentas del presupuesto no promueve una buena gobernanza del mismo⁶⁵. Es fácil que el Poder Ejecutivo desvíe su operación hacia objetivos políticos.

ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA

En esta sección, analizaremos cómo la normatividad en vigor y el actual diseño institucional han favorecido el desarrollo de cuatro ámbitos de discrecionalidad que han contribuido al deterioro de la calidad del gasto público: 1) la asignación de los recursos provenientes del endeudamiento, 2) la obtención y asignación de los ingresos excedentes, especialmente los no petroleros, 3) las transferencias de subsidios a Gobiernos locales mediante los programas discrecionales del Ramo 23, y 4) la reasignación de recursos del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

El primer problema que identificamos tiene que ver con el manejo del endeudamiento. La deuda pública ha crecido de manera consistente desde hace 17 años, sin guardar proporción con el crecimiento económico observado en el mismo lapso de tiempo. Así, alcanzó 50.2% del PIB en 2016, mismo año en que las principales agencias calificadoras amenazaron con bajar la calificación de la deuda soberana de México. Cabe recalcar que estas agencias no revisan la calidad del gasto, pues sólo están interesadas en conocer si el deudor tiene capacidad para pagar.

Pero no solamente se incrementó la deuda, sino también el costo de tenerla. Si bien se espera que en 2018 el nivel de endeudamiento

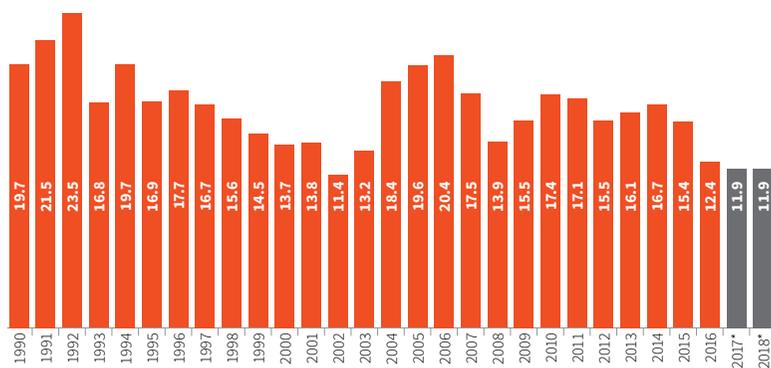
⁶⁵ Las instituciones encargadas de hacer realidad el artículo 134 de la Constitución no cuentan con el diseño y los mecanismos para garantizar que el gasto se ejerza bajo los principios de eficacia, eficiencia, honradez, economía y transparencia.

represente 47.3% del PIB, se estima que el costo financiero de esta deuda siga siendo de tamaño considerable. Se prevé que alcance su máximo nivel histórico, 698 mil millones de pesos, a finales de 2018, lo que representaría un crecimiento de 40% con respecto al 2012.

La necesidad de cumplir con esas y otras obligaciones financieras desplazó el gasto destinado a otros rubros importantes como salud, educación e inversión. Así, en la administración de Enrique Peña Nieto, el gasto en salud⁶⁶ creció apenas en promedio 0.5% real anual de 2013 a 2016. Por su parte, el gasto en educación disminuyó en 1.7% real anual (12 mil millones de pesos) de 2015 a 2016, años de mayor endeudamiento e ingresos excepcionales. Finalmente, el gasto en inversión física también está disminuyendo ya que representará sólo 11.9% del gasto total programable en 2018, una proporción históricamente baja, pues entre 1990 y 2016 esa proporción fue de 16.6% en promedio.

La discrecionalidad con la que se decide el monto y destino del endeudamiento ha tenido resultados claramente desfavorables para la calidad del gasto. Permite que los recursos del endeudamiento se destinen en mayor medida al gasto corriente y no a la inversión o a proyectos productivos.

Participación de inversión física como % del gasto programable (Gobierno federal)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de las Estadísticas Oportunas y Cuenta Pública de la SHCP, PEF 2017 y PEF 2018.

⁶⁶ Gasto funcional en salud, en pesos constantes de 2016.

En este contexto, es prioritario analizar el proceso de toma de decisión sobre cuánto endeudamiento federal es necesario y para qué utilizarlo, con el fin de promover una mejor calidad del gasto público. Actualmente, según la LFPRH, el Gobierno propone un nivel de endeudamiento que debe ser aprobado por el Congreso. Sin embargo, este modelo de decisión asume que existen posibilidades de una discusión legislativa que no sucede en la práctica, en parte por la deficiencia de capacidad técnica en el Congreso que ya explicamos anteriormente. Como resultado de estas deficiencias institucionales, el techo de endeudamiento propuesto no es valorado apropiadamente por el Congreso, ni en términos de su tamaño, ni de su destino y evolución.

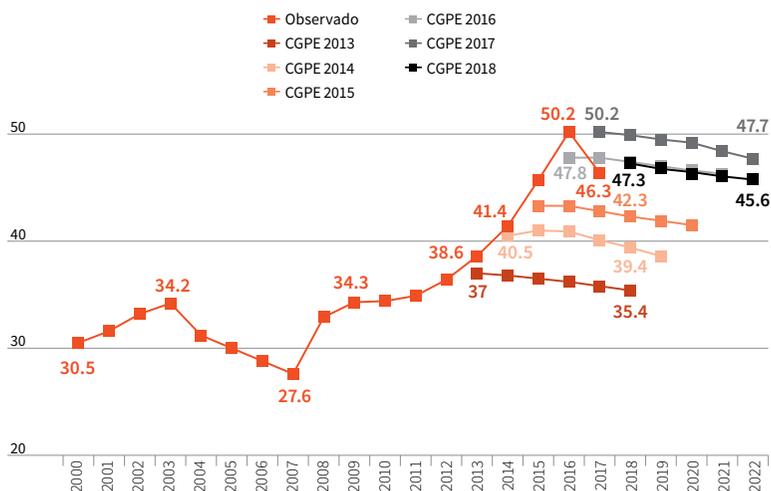
Si bien la ley establece que, cada vez que quiere solicitar nuevo endeudamiento, el Gobierno tiene que presentar al Congreso un plan financiero que establece cuándo irá reduciendo los niveles de endeudamiento, en la práctica esos planes se olvidan y el siguiente año el Congreso puede volver a solicitar un aumento en el endeudamiento sin considerar los compromisos anteriores. La siguiente gráfica muestra que el Congreso sigue concediendo deuda sin exigir el cumplimiento de los planes financieros anteriores. Por ejemplo, en 2013 el Gobierno federal solicitó más deuda y prometió que el nivel de endeudamiento como porcentaje del PIB bajaría en los siguientes años hasta 2018. Sin embargo, vemos cómo desde 2014 rompió su promesa hecha en 2013 y cada año fue pidiendo incrementos en el endeudamiento en lugar de irlo reduciendo.

Por otra parte, a pesar de que la Constitución establece en su artículo 73 que el Congreso puede aprobar endeudamiento siempre y cuando sea para financiar proyectos productivos, de nuevo, éste no cumple su función, pues aprueba las solicitudes de deuda del Gobierno sin que éste indique qué proyectos y programas que se van a financiar con dicha deuda. El Gobierno cuenta entonces con una amplia discrecionalidad para “asignar” los recursos del endeudamiento sin justificar su destino.

Finalmente, mientras que, en la mayoría de los países, el déficit (el faltante de ingresos para cubrir la totalidad de los gastos) y el techo de endeudamiento son de tamaño similar, pues el endeudamiento se

Credibilidad de la política de endeudamiento

(por ciento del PIB)



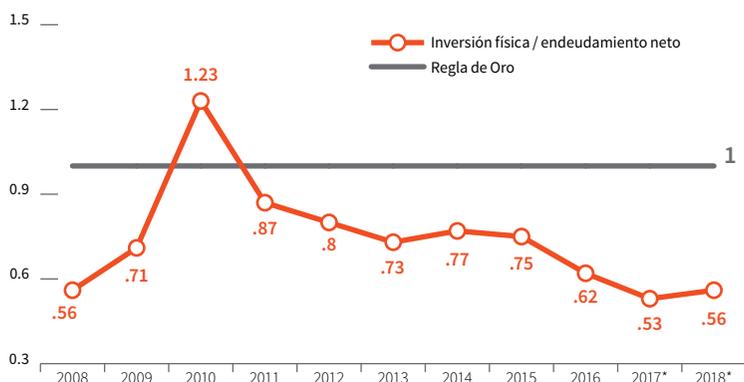
Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de la Cuenta Pública de cada año, Inegi series desestacionalizadas y Criterios Generales de Política Económica (CGPE), planes de financiamiento presentados al Congreso cada año.

calcula para cubrir el déficit, en nuestro país una práctica recurrente es que se aprueba un techo de endeudamiento mayor al déficit público comprometido en el presupuesto. Esto significa que una parte del endeudamiento no queda explicada en la discusión del presupuesto.

Pero, ¿por qué se aprueba un techo de endeudamiento mayor al déficit? Una de las implicaciones naturales de esto es que el Gobierno federal cuenta así con una especie de colchón de deuda y, por ende, de recursos adicionales para gastar durante el ejercicio fiscal sin tener que rendir cuentas sobre los programas e iniciativas que financia con dichos recursos.

Lamentablemente, esta discrecionalidad no ha contribuido a mejorar la calidad de las asignaciones de gasto. Se observa que se destinan cada vez menos recursos provenientes del endeudamiento a la inversión. Así, en 2018, por cada peso de endeudamiento del Gobierno federal, sólo 56 centavos se destinarán a la inversión pública, mientras que en 2012, fueron 87 centavos.

Proporción que representa la inversión física del endeudamiento del Gobierno federal



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas Oportunas, PEF para 2017 y PPEF para 2018. Se considera el gasto reportado en inversión física entre el endeudamiento neto del Gobierno federal. Para 2017 y 2018 son datos aprobados y del proyecto, respectivamente. La regla de oro significa que el monto de endeudamiento es igual al monto de la inversión física.

El segundo problema que observamos se refiere a los ingresos excedentes, ya que de manera recurrente se estiman ingresos públicos menores a los que se observan en la realidad. Así, en el periodo 2013-2016 el Gobierno federal obtuvo ingresos excedentes acumulados por un monto de 1 billón 203 mil millones de pesos⁶⁷. Esto significó que cada año en promedio el Gobierno federal contó con 300 mil 800 millones de pesos más de lo presupuestado originalmente y aprobado por el Congreso.

Una primera preocupación al respecto de estos ingresos excedentes concierne a su origen, pues el 50% proviene de un rubro de ingresos llamados “otros aprovechamientos”. Este rubro no es correctamente explicado y por ende no es discutido durante la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). Así, en la LIF 2018, el 94% de los ingresos por aprovechamientos no se explicaron. Es importante mencionar que en 2016 y 2017, pese a que se podía prever que se iba a percibir un

⁶⁷ Un billón equivale a un millón de millones (1012).

monto importante de Remanente de Operación del Banco de México (ROBM), éste tampoco se incluyó en la LIF de los años correspondientes⁶⁸ (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2018b).

Tampoco se explicaba el origen de los ingresos por aprovechamientos en los informes de finanzas públicas ni en la Cuenta Pública previo a 2016. Pero la ASF (2012, 2014, 2015) documentó en distintas auditorías que gran parte de estos ingresos proviene de la liquidación de patrimonio de entes federales como Petroleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera, así como de recursos de las cuotas y aportaciones del seguro de retiro y vejez de los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Por ello, a partir del ejercicio de 2015, la ASF recomendó transparentar el origen de estos aprovechamientos. A raíz de esto, el Senado incluyó en la LIF para 2016 la obligación de transparentar el origen de los ingresos “Otros aprovechamientos” en los informes de ejecución del presupuesto⁶⁹ (SHCP, 2018b).

Sin embargo, la nueva obligación de transparencia no tuvo todo el efecto deseado, ya que, la SHCP reclasificó los aprovechamientos para evadir la nueva obligación de transparencia. Así, reportó recibir menos ingresos en el cajón de “Otros aprovechamientos” y desapareció el rubro llamado “Venta de patrimonio de la nación invertido en Pemex y CFE” en la Cuenta Pública relativa al ejercicio fiscal 2015, pero ese mismo año reportó un nuevo tipo de aprovechamiento llamado “Otros de capital”, que no es sujeto a la nueva obligación de transparencia. Como resultado, sigue sin explicarse el origen de más de 100 mil millones de pesos⁷⁰ de recursos excedentes por aprovechamientos de capital.

⁶⁸ El ROBM representó el 23% de los ingresos por aprovechamientos en el periodo 2013-2016, al sumar 257 mil millones de pesos. Este ingreso cuenta con medidas específicas de transparencia.

⁶⁹ El artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2016 obligó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a especificar las fuentes de origen de los ingresos por aprovechamientos clasificados como “Otros-Otros” en los informes públicos sobre la ejecución del presupuesto.

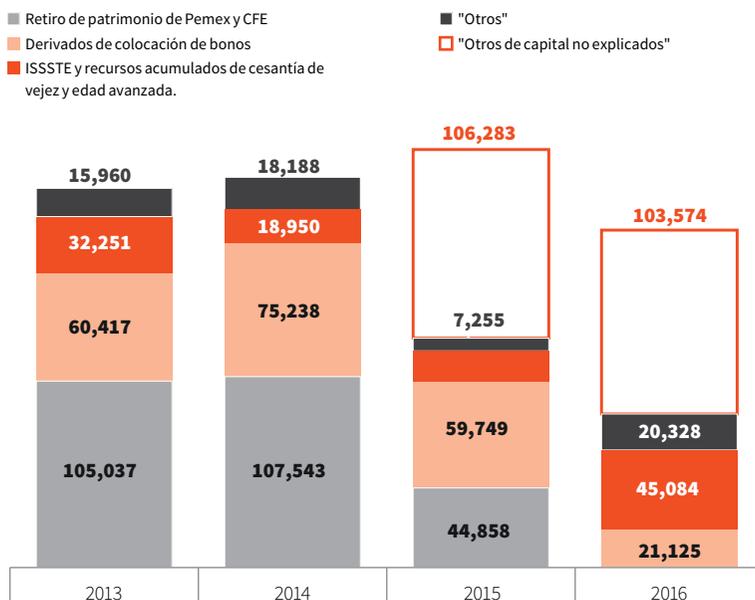
⁷⁰ En 2015 los aprovechamientos otros de capital fueron 106 mil millones de pesos y en 2016 103 mil millones de pesos.

Al respecto, preocupan la aparente falta de voluntad de la autoridad hacendaria para rendir cuentas sobre el origen real de estos ingresos y la repercusión que podría tener la descapitalización de Pemex, CFE y otros entes federales. Por un lado, estas empresas del Estado envían recursos al Gobierno federal y, por el otro, el Gobierno ha tenido que inyectar recursos a las empresas para que enfrenten sus obligaciones para pago de pensiones, como ocurrió en 2016 cuando se tuvieron que relizar transferencias a estas entidades por más de 323 mil millones de pesos para resolver este problema.

Finalmente, también es preocupante que los ingresos que obtiene el Gobierno dependan cada vez más de este tipo de fuentes, que son no recurrentes y afectan la situación financiera de diversos entes del Estado.

Otros aprovechamientos del Gobierno federal

(sin Remanente de Operación del Banco de México en millones de pesos de 2016)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con base en ASF (2013, 2014, 2015) y SHCP (2017). No se considera el ROBM, dado que es un ingreso cuyo origen está explicado.

La segunda preocupación con respecto a los ingresos excedentes se refiere a su uso, el cual se encuentra pobremente regulado y con poca rendición de cuentas. Un problema es que la ley⁷¹ no establece límites para asignar los ingresos excedentes a ciertos tipos de gasto, como el gasto de operación o de rubros “no prioritarios”⁷². En lo que se refiere a los ingresos excedentes que tienen un destino específico por disposición expresa de alguna ley, la SHCP está facultada para autorizar ampliaciones a los presupuestos de las respectivas dependencias. Con respecto a los excedentes de ingresos propios de los estados, la ley establece que se destinarán a los mismos hasta el monto que autorice SHCP. Para los ingresos excedentes que no estén etiquetados en alguna ley y que no sean ingresos propios de una entidad, la LFPRH establece que deberán destinarse a compensar los aumentos del gasto “no programable” (participaciones federales⁷³, costo financiero de la deuda, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, atención de desastres naturales, entre otros).

Una vez cumplido lo anterior, los recursos excedentes restantes deberán destinarse en un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), en un 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y en un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas⁷⁴.

La ley tampoco establece medidas de rendición de cuentas sobre la asignación de dichos recursos. No se reporta el cumplimiento del pre-

71 Actualmente, la asignación de los ingresos excedentes se regula en los artículos 19, 19 Bis y 20 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

72 La LFPRH establece (Art. 21) que cuando los ingresos previstos en la LIF disminuyan, se podrá realizar la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas de los siguientes: 1) gastos de comunicación social, 2) gasto administrativo no vinculado a la atención de la población; 3) gasto en servicios personales (prioritariamente percepciones extraordinarias), y 4) ahorros y economías presupuestarias de las entidades y dependencias. Por lo que en principio este gasto se considera “no prioritario” pues son los primeros rubros que la ley llama a reducir en caso de una disminución de los ingresos.

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

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

supuesto aprobado por un lado y las asignaciones financiadas con ingresos excedentes que se realizaron durante el ejercicio por el otro. La autoridad no presenta una cuenta pública específica sobre los ingresos excedentes. La ley tampoco requiere que se expliquen las diferencias entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el ejercido por los ejecutores de gasto, procesos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha destacado como buenas prácticas.

El tercer problema que identificamos está asociado al anterior: es precisamente el sobrejercicio de gasto. Al respecto, es importante señalar que la cantidad de ingresos extraordinarios que se obtienen durante el ejercicio del presupuesto repercute en un aumento del gasto ejercido con respecto al originalmente aprobado. Así, en el periodo de 2013-2016, se observó que el gasto ejercido por el Gobierno federal superó el presupuesto que se le aprobó para esos cuatro años en 1 billón 130 mil millones de pesos. Esto significa que, en promedio, cada año gastó alrededor de 281 mil millones de pesos más que lo aprobado⁷⁵.

El Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” fue responsable de 23.2% del sobrejercicio del presupuesto, lo cual representó 261 mil millones de pesos, en el periodo 2013-2016. Es importante señalar que este sobrejercicio se llevó a cabo sin la debida transparencia y sin que se justificara por qué los recursos se transfieren de un rubro a otro. Esto es posible porque el Ramo 23 es un cajón de gasto general que no cuenta con un ordenamiento legal que lo regule, a diferencia de otros ramos generales⁷⁶ cuyo marco normativo de referencia es la Ley de Coordinación Fiscal, ni con órgano de control interno.

El Ramo 23, a través del cual la SHCP transfiere subsidios a Gobiernos locales, contiene tres tipos de programas: 1) Estabilización presupuestaria, 2) Subsidios con reglas de operación y 3) Subsidios sin reglas de operación.

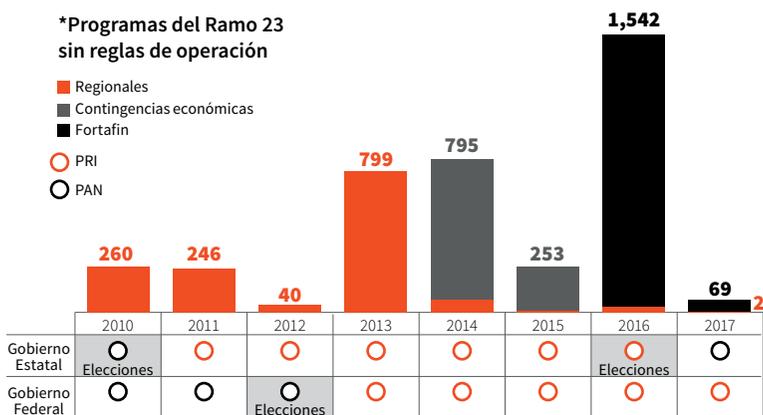
⁷⁵ La cifra es un aproximado y puede no cuadrar debido al redondeo.

⁷⁶ Es el caso de los Ramos 28 “Participaciones Federales” y el 33 “Aportaciones Federales”.

Estos últimos ejercen una cantidad considerable de recursos y no cuentan con reglas de operación ni criterios a seguir para calcular el monto de subsidio que se le asigna a cada estado. De esta manera, los criterios quedan a discreción de la SHCP, la cual decide cuánto se gasta a través de estos programas, quién recibe las transferencias, por qué las recibe, cuánto recibe y cuándo las recibe. En el periodo de 2013 a 2016, existieron tres programas en esta situación: “Fondo de Fortalecimiento Financiero” (Fortafin), “Contingencias Económicas” y “Programas Regionales”. A través de estos programas, el Ramo 23 sobrejerció alrededor del 30% del monto de los 896 mil millones de pesos de ingresos excedentes⁷⁷ que recibió el Gobierno federal en el periodo de referencia (2013 a 2016).

Un caso que ejemplifica los problemas de discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de recursos de los programas de subsidios del Ramo 23 es el estado de Chihuahua.

Transferencias de subsidios* a Chihuahua (millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información del portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP y Cuenta Pública de 2010 - 2016 y base trimestral del cuarto trimestre.

Notas: Cifras en millones de pesos de 2017 deflactadas por medio del INPC. Se seleccionaron los programas del Ramo 23 que distribuyen subsidios a todas las entidades federativas que no tienen Reglas de operación.

⁷⁷ Este monto no incluye los ingresos excedentes provenientes del ROBM.

En 2016, Chihuahua recibió, por los tres programas del Ramo 23 en comentario, 1 mil 562 millones de pesos, el monto máximo de recursos obtenidos por estos programas en la historia del estado. Destaca que 2016 fue un año electoral en esa entidad y que el partido en el Gobierno federal era del mismo partido que el Gobierno estatal saliente. En contraste, en 2017, cuando el Gobierno estatal en turno era de un partido distinto pues se dio una alternancia, se notó una caída significativa en la cantidad que recibió el estado por estos programas. A septiembre de ese año, había recibido 62 millones de pesos. En 2012, año en el cual se llevaron a cabo las elecciones federales y el gobernador pertenecía a un partido distinto al del Gobierno federal, había sucedido un fenómeno similar. El caso de Chihuahua ejemplifica entonces el uso político de los recursos públicos de los programas de subsidios del Ramo 23 y la falta de transparencia en su asignación.

El cuarto problema que identificamos son las excesivas ampliaciones al presupuesto destinado a fideicomisos públicos⁷⁸. El sobrejercicio de esta partida representó 35% del monto de sobrejercicio observado entre 2013 y 2016, lo que representa 2% del PIB.

Una preocupación medular con el uso de los fideicomisos públicos es que cada vez es mayor la proporción del gasto en inversión física que se ejerce a través de estos. En 2016, 36% del gasto en inversión física se ejerció a través de fideicomisos públicos (concepto 4600 “Aportaciones a fideicomisos”), mientras que en 2013 fue 17%. Adicionalmente, si bien el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016 aprobó que el Gobierno federal podía gastar 24 mil millones de pesos para inversión física a través de fideicomisos públicos, el gasto ejercido en este concepto fue en realidad de 147 mil millones de pesos. Es decir, el gasto para inversión física ejercido a través de fideicomisos fue 6 veces mayor a lo que se había aprobado por el congreso. Una situación similar se observó en los años anteriores (de 2013 a 2015).

⁷⁸ Los fideicomisos públicos “...son aquéllos que el Gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos” (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2017, art. 47).

Todos los tipos de fideicomisos públicos presentan problemas en lo que se refiere al manejo de los recursos públicos. Lo anterior, se debe, en parte, a que los ejecutores del gasto utilizan los fideicomisos y figuras análogas para eludir el principio de anualidad⁷⁹ del gasto y así manejar presupuestos alternos a los autorizados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y canalizar recursos excedentes con el fin de poder disponer de ellos en ejercicios fiscales posteriores⁸⁰. Esto se debe a que, una vez que los recursos son aportados a los fideicomisos, éstos se consideran gasto devengado, contablemente hablando, dando a entender que el dinero ya se usó en el objetivo previsto, lo que no necesariamente es así y puede generar expectativas equivocadas en cuanto al impacto esperado de estos recursos.

En consecuencia, retomando el caso del gasto en inversión física, los recursos para infraestructura cada vez más importantes que se destinan a fideicomisos pueden permanecer allí años sin gastarse. Esto puede disimular subejercicios de gasto en infraestructura y explicar al menos en parte por qué el valor agregado del gasto en infraestructura ha caído, pues ni siquiera estamos seguros de si se gastan o no estos recursos.

Los riesgos de los fideicomisos públicos se acentúan en el caso de los llamados “no paraestatales”, los cuales no cuentan con una estructura análoga a la de la administración pública federal. De hecho, no cuentan con estructura orgánica. Como consecuencia, no son equiparables a una dependencia o entidad, por lo que no les aplica el marco normativo correspondiente. Por otra parte, de acuerdo con la ASF, todos los fideicomisos cuentan con un Comité Técnico, pero éste es nombrado por el propio fideicomiso, por lo que no puede considerarse como un contrapeso externo⁸¹.

⁷⁹ La LFPRH establece que en caso de no utilizarse los recursos en el año fiscal estos deberán ser reintegrados a la Tesorería. En la ley se exceptúan algunos proyectos de inversión y fideicomisos específicos que son autorizados por el Congreso.

⁸⁰ Informes de Revisión de la Cuenta Pública 2011-2016.

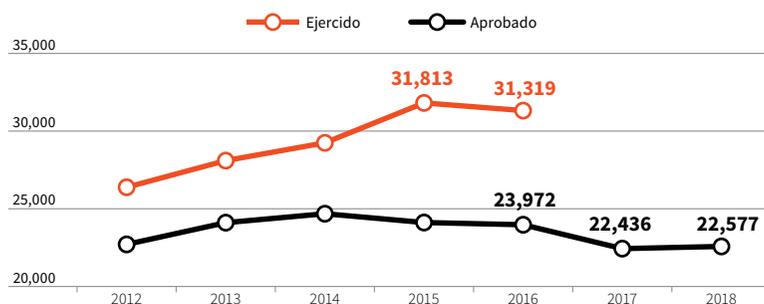
⁸¹ La existencia de un comité técnico es muy importante pues éste es el órgano responsable de vigilar la buena gestión del fideicomiso y tomar las decisiones que no estén previstas en la normativa.

Asimismo, los estados financieros de los fideicomisos no paraestatales no son públicos. Sólo se publican algunos datos de sus operaciones, como son sus ingresos, egresos, disponibilidad y saldo de la reserva del fideicomiso. Una de las limitaciones que más afectan la transparencia de estos fideicomisos es la falta de información detallada de sus gastos, pues éstos no se publican siguiendo las clasificaciones del gasto, lo que impide conocer a fondo sus erogaciones. Por otra parte, tampoco reportan detalles sobre la ubicación geográfica de los recursos que ejercen. En consecuencia, no es posible saber en qué entidades federativas ejercieron sus recursos.

Finalmente, otro asunto que demuestra la discrecionalidad de las adecuaciones al presupuesto son los sobrejercicios en los rubros de gasto

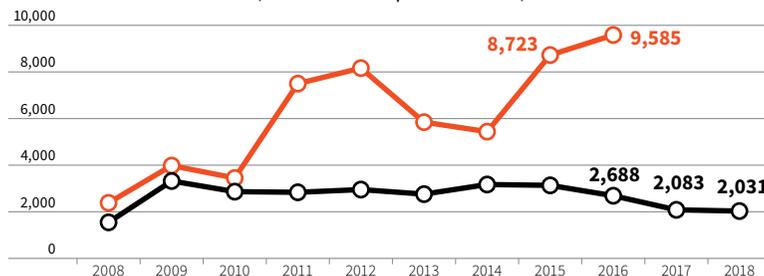
Aguinaldo o gratificación a fin de año del Gobierno federal

(en millones de pesos de 2018)



Gasto en comunicación social del Gobierno federal

(en millones de pesos de 2018)



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Estadísticas oportunas y Cuenta pública de la SHCP. Comunicación social se refiere al gasto del concepto 3600. Para la partida de Aguinaldo o gratificación a final de año se consideró la partida específica 13202. Cifras en millones de pesos de 2018, deflactadas con cifras de la SHCP.

considerados “no prioritarios” o superfluos. Por ejemplo, el gasto en conceptos llamados “gratificación de fin de año”, “servicios de traslado y viáticos”, “subcontratación de servicios con terceros” y “gasto en comunicación social” no es considerado un gasto de calidad. En el periodo 2013-2016, se han observado sobrejercicios recurrentes en las partidas de gasto de aguinaldos o gratificación de fin año y subcontratación de servicios con terceros de 24% real anual en promedio y 105%, respectivamente. Lo mismo ha sucedido con los conceptos de gasto de comunicación social y viáticos y servicios de traslado, con aumentos en el periodo 2013-2016 de 155% promedio real anual y 51% respectivamente.

Esto es posible porque la regulación actual no limita el incremento del gasto “no prioritario” y no sigue buenas prácticas internacionales en la materia, como, por ejemplo, la obligación de solicitar autorización del Congreso si se pretende aumentar este tipo de gasto en un determinado porcentaje durante el ejercicio. Es fundamental controlar el crecimiento del gasto considerado superfluo pues el abuso de este tipo de gasto no abona para aumentar nuestros ingresos ni productividad como país.

PROPUESTAS

A continuación se presentan las propuestas clave de México Evalúa enfocadas a mejorar la calidad del gasto público en el país.

1. Imponer más controles, transparencia y rendición de cuentas sobre la deuda pública

Para frenar definitivamente el endeudamiento, es importante incluir en la LFRPH un límite explícito de la deuda expresada como proporción del PIB.

Además, deben definirse casos específicos en los que se autoriza el uso de la cláusula de “circunstancias excepcionales”⁸² para aumentar

⁸² El artículo 17 de la LFRPH menciona que de manera excepcional, “debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país”, se podrá aumentar el techo de la deuda y, en ese caso, se deberá presentar las “razones excepcionales” que justifican el déficit, pero sin especificar cuáles pudieran ser éstas.

dicho techo. De esta manera se controlaría la discrecionalidad con la que hoy se solicita y autoriza el endeudamiento federal, pero se garantizaría la flexibilidad necesaria para aumentarlo en caso necesario. Esta es una recomendación explícita que hizo el FMI (2015) en una revisión a la política macroeconómica y fiscal de nuestro país en 2015.

Por otra parte, es indispensable que la deuda sirva para financiar proyectos productivos bien planeados y ejecutados para que generen el mayor impacto posible. Cada año, la LIF establece un monto de deuda pública para utilizarse en el ejercicio fiscal correspondiente, pero no presenta información sobre el uso específico y los programas presupuestarios que se financiarán a partir del mismo.

Con el objetivo de aumentar la transparencia del uso y destino de la deuda pública, proponemos incluir en la LFPRH una cláusula que establezca que el Gobierno federal deberá presentar un listado de los proyectos productivos que se financiarán con recursos provenientes de la misma, con su correspondiente justificación. Estos proyectos deberán cumplir con lo que establece la Constitución en materia de destino de la deuda pública.

2. Fomentar un mejor uso y una mayor rendición de cuentas sobre los ingresos excedentes

Para evitar que la SHCP cuente con recursos que pueda asignar de manera discrecional, es importante etiquetar de manera anticipada los ingresos excedentes. Esto puede ayudar a reducir la práctica de subestimar los ingresos del Gobierno. En varios países de la OCDE, los ingresos excedentes deben gastarse de acuerdo a una ley y reportar qué gastos financiaron (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2004).

En contraste con las prácticas del Gobierno federal, las entidades y municipios ya cuentan con una ley⁸³ que regula de manera específica

⁸³ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (2016, art. 14).

que gastos se pueden financiar con dichos ingresos excedentes. En dicha ley se establece que los ingresos excedentes deben destinarse en primer lugar a la amortización de deuda, en segundo lugar a la inversión pública y en tercer lugar al ahorro. Esta practica debiera adoptarse también a nivel federal.

Además es necesario impulsar mayor transparencia en el reporte del uso de los ingresos excedentes. De acuerdo con la OCDE (2002), la autoridad encargada de la hacienda pública debe presentar un reporte que muestre por una parte el cumplimiento del presupuesto aprobado por la legislatura y, por otra, las asignaciones que realizaron durante el ejercicio agentes distintos a la legislatura. Esto contribuye a mejorar el entendimiento, la transparencia y rendición de cuentas del destino de los ingresos excedentes, y es un primer paso para mejorar la calidad del gasto público financiado con estos recursos adicionales.

Por lo anterior, también proponemos que la LFPRH incluya la obligación de generar un reporte específico que rinda cuentas sobre: 1) el origen desagregado de los ingresos adicionales a lo estimado en la LIF, 2) el gasto ejercido financiado con recursos adicionales a lo aprobado por el Congreso, 3) el uso y destino detallado de los ingresos excedentes, obedeciendo las clasificaciones oficiales del gasto público. Asimismo, este reporte debería explicar con la mayor desagregación posible las diferencias entre los ingresos estimados y los realmente obtenidos durante el ejercicio fiscal. Este reporte debería ser separado del informe sobre el cumplimiento y el ejercicio del gasto aprobado por el Congreso.

Sobre los proyectos de inversión que se financian con ingresos excedentes, se recomienda que se publiquen los montos asignados a estos proyectos y las fechas en las que se recibieron.

3. Promover la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos por aprovechamientos

Se propone establecer en la LIF la obligación de transparentar y desglosar el origen de todos los tipos de ingresos por aprovechamientos.

Asimismo, el desglose del origen específico de cada tipo de ingresos por aprovechamientos es muy importante. La poca información actualmente disponible, indica que gran parte de estos ingresos provienen de la venta de patrimonio de Pemex y CFE, pero no da detalles sobre el tipo de “activos” que se liquidaron para generar estos ingresos, ni sobre las posibles afectaciones a los mandatos de los entes federales que pudieron generarse por este motivo. Se propone que la LFPRH incluya la obligación para la SHCP de explicar con todo detalle el origen de los ingresos por aprovechamientos, así como la justificación y posibles implicaciones de su utilización. Es indispensable que se transparenten los activos que se planean liquidar desde la aprobación de la LIF, pues la aprobación del presupuesto es el primer momento en el que el Gobierno rinde cuentas de sus planes.

4. Limitar el gasto discrecional del Ramo 23

El Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” se distingue porque la mitad de sus recursos se destina a fondos del gasto federalizado⁸⁴. Por medio de programas de subsidios se asignan los recursos a los estados y municipios, unos programas con reglas de operación y otros no.

Es necesario analizar si es conveniente que aquellos programas con reglas de operación, como “Fondos Metropolitanos y Fondos Regionales”, permanezcan en dicho Ramo, pues éste no se encuentra regulado en ninguna ley y por lo tanto, no tiene un objetivo claro. Para los programas que no cuentan con reglas de operación, además de lo anterior, se requiere establecer reglas claras para la distribución de recursos así como mecanismos de rendición de cuentas.

Por lo anterior para el Ramo 23 se propone lo siguiente: 1) revisar la pertinencia y legalidad de la existencia dentro de este Ramo de los programas que no responden a una estrategia nacional de inversión,

⁸⁴ Recursos federales que se transfieren a los estados. Hay dos grandes tipos: recursos etiquetados para un fin y recursos no etiquetados o de libre disposición.

ni a un marco institucional coherente en la política de coordinación fiscal; 2) garantizar que los programas que sí deben permanecer cuentan con criterios y fórmulas claras de distribución de los recursos federales a los estados, para que a través de su entrega se promueva el fortalecimiento de la capacidad de gestión de estos últimos, así como el gasto de calidad y la rendición de cuentas; 3) fortalecer las obligaciones de transparencia sobre el origen y destino de los recursos transferidos, para que sean reportados en tiempo real al público y al Congreso, así como publicar los convenios que dan validez a estas transferencias; 4) revisar el marco de gobernanza de la SHCP, especialmente en la entrega de recursos a los Gobiernos locales, para evitar la posibilidad de su uso político; 5) publicar el padrón de beneficiarios de los subsidios del Ramo; y 6) promover mayor independencia fiscal de los estados.

5. Limitar la creación de fideicomisos sin estructura y el gasto a través de ellos

De acuerdo con la ley, la creación de fideicomisos públicos debe satisfacer o cumplir con un objetivo claro y pertinente, siempre vinculado con apoyar al Ejecutivo federal en actividades prioritarias o estratégicas para el desarrollo nacional. Sin embargo, se ha identificado que en distintos niveles de gobierno se han creado y siguen surgiendo fideicomisos públicos sin estructura y cuya pertinencia no es sujeta a revisión.

Por lo anterior, proponemos establecer la obligación por parte de la SHCP de justificar la creación de cualquier nuevo fideicomiso en el informe mensual o trimestral de finanzas públicas correspondiente, de tal forma que sea claro el propósito de cada uno de ellos.

Por otra parte, la información financiera y presupuestaria que se hace actualmente disponible respecto a los fideicomisos públicos sin estructura es claramente insuficiente. No contempla que tengan la obligación de dar a conocer sus estados financieros ni su información

presupuestaria detallada, como sucede en el caso de los fideicomisos paraestatales. Por lo tanto, proponemos establecer la obligación para los fideicomisos públicos sin estructura de presentar información presupuestaria y financiera con el mismo nivel de detalle con el que lo hacen los fideicomisos paraestatales.

Este punto es de especial relevancia en este momento en que uno de los fideicomisos sin estructura más importantes, el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), está por recibir un monto importante de recursos, en el marco del esfuerzo de reconstrucción después de los sismos de septiembre de 2017. Los recursos que recibe este instrumento, que se utiliza tanto para atender las emergencias como para la reconstrucción, se transfieren a fideicomisos estatales para el ejercicio del gasto, en donde distintos comités locales toman decisiones sobre el uso de los recursos.

En ese sentido se recomienda incluir un nuevo artículo en el PEF que establezca provisiones para mejorar el manejo que hace el Fonden de los recursos para la atención de las emergencias y para la reconstrucción en los estados. Asimismo, recomendamos que este artículo incluya la obligación de transparentar los documentos sobre contrataciones públicas realizadas por este Fideicomiso en una plataforma única, de desarrollar un padrón de proveedores confiables y de fortalecer las capacidades de los comités técnicos estatales. Lo anterior propiciaría mayor gobernanza y confianza en el uso de los recursos públicos para la atención de desastres naturales.

6. Limitar el sobrejercicio en gasto “no prioritario” y promover la inversión pública

Para evitar que se diluya la calidad del gasto público aprobado durante su ejercicio, proponemos que, si el gasto “no prioritario” se incrementa más del 5% respecto al monto aprobado en el PEF correspondiente, el Ejecutivo tenga la obligación de enviar un informe al Congreso que justifique y explique el aumento.

También recomendamos que si prevé incrementar este tipo de gastos en 10% o más con respecto al monto aprobado, el Ejecutivo tenga que solicitar autorización del Congreso para poder llevar a cabo dicha modificación. Esto es congruente con la práctica internacional (OCDE, 2004) y con lo que establece la LFPRH respecto a las prioridades que el Gobierno federal debe seguir al implementar medidas de austeridad.

Asimismo, se propone que en caso de que se presente una reducción del gasto aprobado en inversión pública (capítulo de gasto 6000) mayor al 5% durante el ejercicio fiscal respectivo, la SHCP deberá explicar en los informes trimestrales de finanzas públicas y en la Cuenta Pública las razones de esto, así como detallar el plan necesario para alcanzar el nivel de gasto en inversión pública aprobado en el PEF.

7. Promover la designación de funcionarios de carrera en puestos clave de la SHCP

De acuerdo con la encuesta que la OCDE realizó a 34 países respecto a prácticas y procedimientos presupuestarios en 2012, el 68% de los países contaba con un funcionario de carrera encargado del presupuesto y su ejecución (OCDE, 2012a). En contraste, México pertenece al 32% de países, junto con Grecia, Hungría y España, cuyo encargado del presupuesto depende de un nombramiento político.

Para poder generar una mejor gobernanza y mayor profesionalización en el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto, así como una mejor coordinación fiscal con entidades federativas, consideramos necesario que el Congreso, junto con el Ejecutivo federal, revisen qué puestos en el organigrama de la SHCP deberían ser ocupados por servidores públicos de carrera. Es decir, por personas que cuenten con un perfil técnico, un alto nivel de profesionalización y que no puedan ser removidos al término del sexenio.

Para proteger el uso de los recursos públicos de la agenda política se recomienda establecer un mejor balance de los pesos y contrapesos

en las siguientes funciones hacendarias: elaboración del marco macroeconómico, control presupuestario, coordinación fiscal con Gobiernos locales y manejo del Ramo 23 “Provisiones salariales y económicas”.

8. Fortalecer al Congreso como contrapeso en la vigilancia del presupuesto

De acuerdo con el FMI (2016), un Consejo Fiscal tiene las siguientes funciones: la provisión de análisis independiente sobre política fiscal, la elaboración de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias imparciales con el objetivo de evitar estimaciones “poco realistas” o “demasiado optimistas”, la emisión de recomendaciones normativas respecto a la política fiscal y la revisión de lo establecido en las leyes hacendarias y fiscales, entre otros.

El FMI señala que existe evidencia de que en los países que cuentan con un Consejo Fiscal, las estimaciones macroeconómicas y presupuestarias tienden a ser más realistas y menos optimistas, aunque todo depende de las características y mandato de este Consejo. La existencia en sí de un Consejo Fiscal no garantiza que todo vaya a ir mejor en materia de finanzas públicas. Un ente público de esta naturaleza debe diseñarse con las características adecuadas. Por ejemplo, debe ser independiente de los vaivenes políticos para que sus análisis sean confiables y creíbles, tener voz y presencia en el debate público y los medios así como adecuarse al contexto de cada país. Por ello, por tercer año consecutivo, el FMI (2017) recomendó a México el pasado mes de noviembre la creación de un Consejo Fiscal.

México Evalúa, junto con diversas organizaciones, suscribe esta recomendación y propone mejorar las capacidades analíticas del Congreso. No se recomienda la creación de nueva burocracia sino que este Consejo sustituya al actual Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en la Cámara de Diputados y al Instituto Belisario Domínguez en esas funciones en el Senado.

En México, la creación de este ente público debería acompañarse de un diseño y plan estratégicos para dotarlo de las características necesarias para su adecuado funcionamiento y cumplimiento de obje-

tivos. Se requeriría la modificación de diferentes leyes como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la LFPRH, así como los Reglamentos del Senado de la República y la Cámara de Diputados, entre otros.

La propuesta es que dicho Consejo cuente con dos atribuciones. La primera es que analice, revise y estime las variables del marco macroeconómico con una metodología transparente y sólida, así como el presupuesto. La segunda es que vigile y limite ciertos gastos durante el ejercicio presupuestario.

Elevar la discusión fiscal puede aumentar las posibilidades de resolver tanto la mala planeación del gasto público en el largo plazo como la inadecuada utilización de la deuda. Asimismo, un más amplio debate puede contribuir a mejorar las estimaciones del marco macroeconómico del paquete económico (Criterios Generales de Política Económica), en contraste con la situación actual en la que la SHCP propone estas variables, pese a que puede estar sesgada para sobrestimar o subestimarlas.

CONCLUSIÓN

En nuestro país el mayor problema de finanzas públicas es la mala calidad del gasto. Es de tal magnitud que incluso organismos internacionales como el FMI señalaron recientemente que es urgente atender los altos niveles de desigualdad y de pobreza, para lo cual es necesario aumentar la eficiencia del gasto público en México. Es especialmente importante mejorar el gasto en los sectores de salud y educación.

México Evalúa ha identificado una práctica común que desafortunadamente rige el ejercicio de los recursos públicos: la elevada discrecionalidad que caracteriza las decisiones, procesos y usos de los ingresos, la deuda y el gasto. Esto no combina bien con el diseño actual de la SHCP que no está contemplado para limitar los riesgos del uso político de los recursos. Dicho riesgo ha venido incrementado junto con la mayor competencia electoral como medio de lucha por el poder.

La excesiva flexibilidad en los ingresos permite que año con año el Gobierno federal reciba recursos adicionales sin que, en muchas ocasiones, quede claro su origen y tampoco se conozca en qué se utilizan los mismos. La regulación existente deja diversos espacios para gastar los ingresos excedentes con extrema libertad y sin adecuada transparencia y rendición de cuentas.

La fórmula actual que permite aumentar la deuda pública durante el ejercicio fiscal potencia el problema y contribuye a incrementar la bolsa de recursos adicionales que el Ejecutivo puede gastar con total discrecionalidad y escasa claridad. En consecuencia, se aumenta el déficit pero se desconocen los rubros y proyectos que se financian con éste.

De la misma manera, el gasto aprobado sufre cuantiosas modificaciones durante el ejercicio, que se llevan a cabo sin criterios públicos ni establecidos en una ley. En particular, se canaliza gasto a fideicomisos “sin estructura” y rubros como el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, figuras que presentan deficiencias graves en materia de transparencia y rendición de cuentas, y que en diversas ocasiones han sido señaladas como mecanismos que promueven y facilitan las irregularidades en el manejo de los recursos y que se caracterizan por ser propensas a causar daños al erario. Además, se suele aumentar el gasto en conceptos y partidas considerados “no prioritarios” o superfluos, sin control ni supervisión para este tipo de medidas.

En todos los casos, los vacíos legales permiten y fomentan este círculo vicioso. En gran medida, este capítulo tiene como propósito hacer un diagnóstico detallado de la situación y presentar propuestas que subsanen y compensen los faltantes tanto en las reglas fiscales como en el actuar por parte de las autoridades involucradas. Se propone adoptar buenas prácticas internacionales para aumentar la rendición de cuentas sobre los ingresos, el gasto y la deuda, así como para mejorar el manejo de los recursos y garantizar un gasto público de mayor calidad con una composición que genere productividad, competitividad y desarrollo social.

BIBLIOGRAFÍA

Armijo, M. y Espada, M.V. (2014). *Calidad del Gasto Público y Reformas Institucionales en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37012-calidad-gasto-publico-reformas-institucionales-america-latina>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2015). *Informe General Cuenta Pública 2014*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2016). *Informe General Cuenta Pública 2015*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017). *Informe General Cuenta Pública 2016*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>

Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México, 27 de junio de 2017. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255200/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_de_la_Administracion_Publica_Federal.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 15 de septiembre de 2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2007). *Code of good Practices on Fiscal Transparency [Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal]*. *En Manual on fiscal transparency* (pp. ix-xii). Washington, DC: FMI. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2015). México: *Staff Report for the 2015 Article IV consultation* [México: Informe del personal para la consulta del Artículo IV de 2015]. Washington, DC: FMI. Recuperado de <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Mexico-2015-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-43398>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2016). *The functions and impact of fiscal councils* [Las funciones e impacto de un Consejo Fiscal]. Washington, DC: FMI. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2017). *México: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation* [México: Informe del personal para la consulta del Artículo IV de 2017]. Washington, DC: FMI. Recuperado de <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Mexico-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45398>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017a) *Banco de información económica* [Base de datos]. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017b). *Población, Hogares y Vivienda* [Base de datos]. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. Diario Oficial de la Federación. México, 27 de abril de 2016. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH]. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de diciembre de 2015. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de enero de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México, 19 de mayo de 2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

México Evalúa. (2018). *La Caja Negra*. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/cajanegra>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2002). *OECD best practices for budget transparency*. [Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria]. París: OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2004). *The legal framework for budget systems. An international comparison* [El marco legal para los sistemas presupuestarios. Una comparación internacional]. *OECD Journal on Budgeting*, 4(3). Recuperado de <http://www.oecd.org/unitedkingdom/35933542.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2007). *Glosario Base de datos de la OCDE para las prácticas y procedimientos presupuestarios*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39628705.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2012a). *Budget practices and procedures survey* [Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios]. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/39466141.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2012b). *International budget practices and procedures database* [Base de datos internacional sobre prácticas presupuestarias y procedimientos]. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de marzo de 2016. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/index.html

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2013). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/index.html

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2014). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/CP/2015>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2016). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Recuperado de <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2017). *Informes al Congreso de la Unión. Informes trimestrales. (2012-2016)*. Recuperado de http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018a). *Paquete Económico y Presupuesto. Criterios Generales de Política Económica (2000-2018)*. Recuperado de http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018b). *Paquete Económico y Presupuesto. Ley de Ingresos de la Federación (2000-2018)*. Recuperado de http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018c). *Paquete Económico y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación. (2000-2018)*. Recuperado de http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2018d). *Transparencia Presupuestaria*. Recuperado de www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

Shah, A. (Ed.). (2005). *Public expenditure analysis* [Análisis del gasto público]. Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PublicExpenditureAnalysis.pdf>

Vammalle, C. y Ruiz Rivadeneira A. M. (2017). Budgeting in Chile [Presupuestar en Chile]. *OECD Journal on Budgeting*, 16(3), 9-70. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>

Woetzel J., Geremo N., Mischke J., Kamra P. y Palter R. (2017). *Bridging infrastructure gaps: Has the world made progress?* [Reduciendo las brechas de infraestructura: ¿ha progresado el mundo?]

McKinsey Global Institute. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-infrastructure-gaps-has-the-world-made-progress>