

Presupuesto de Egresos ficticio

El gasto real del gobierno en la Cuenta Pública

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017

TÍTULO PRIMERO DE LAS ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

CAPÍTULO I Disposiciones Generales

Artículo 1. El ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal de 2017, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente, se realizarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las disposiciones que, en el marco de dichas leyes, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en este Presupuesto de Egresos.

La interpretación del presente Presupuesto de Egresos, para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, conforme a las disposiciones y definiciones que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La información que, en términos del presente Decreto, deba remitirse a la Cámara de Diputados será enviada a la Mesa Directiva de la misma, la cual turnará dicha información a las comisiones competentes, en forma impresa y en formato electrónico de texto modificable o de base de datos según corresponda, con el nivel de desagregación que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones normativas vigentes, y será

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



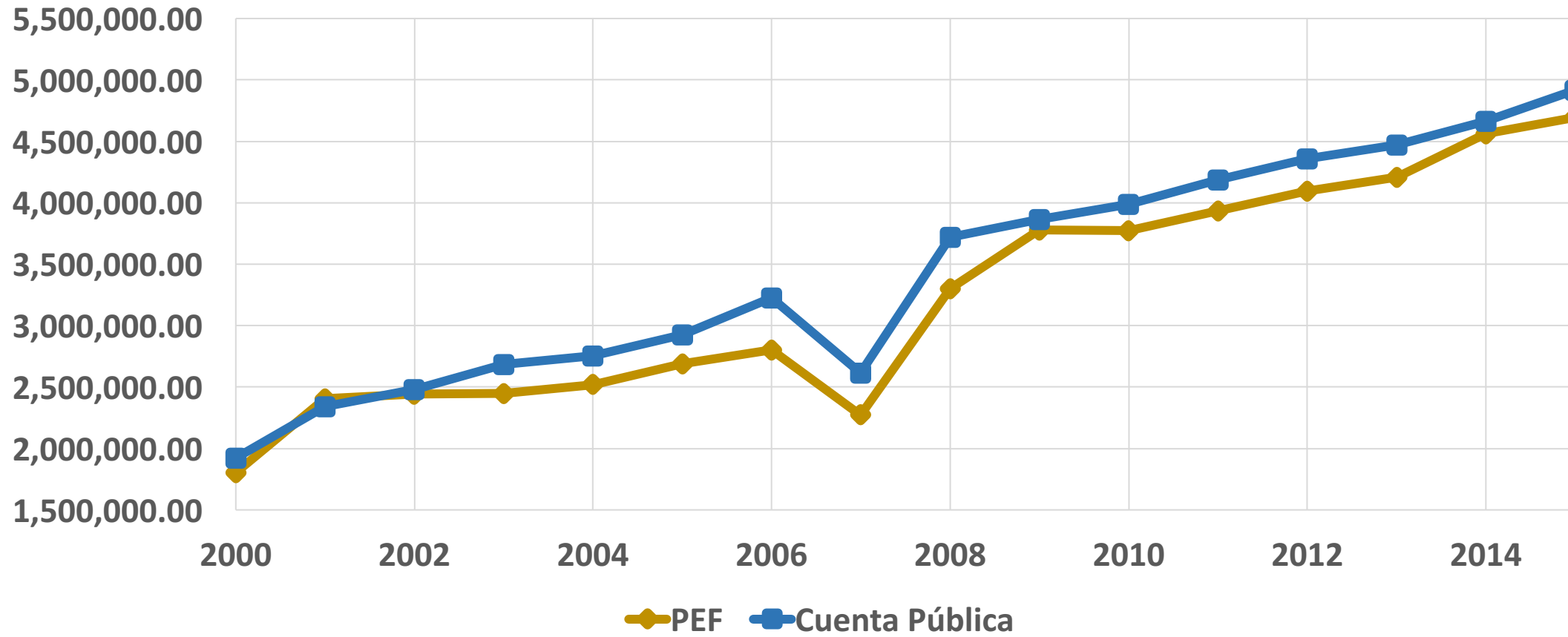
MÉXICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



Aquí les pregunto: ¿qué hubieran hecho ustedes?

Presupuesto de Egresos vs Cuenta Pública (millones de pesos de 2015)



Fuente: Leonardo Núñez González (2016), *Presupuesto de Egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública*.

Presupuesto de Egresos vs Cuenta Pública (millones de pesos de 2015)

Año	PEF	Cuenta Pública	Gasto adicional	CP vs PEF
2000	1,803,572.65	1,922,275.27	118,702.62	6.58%
2001	2,404,511.49	2,343,283.31	-61,228.18	-2.55%
2002	2,444,499.95	2,479,449.82	34,949.87	1.43%
2003	2,449,664.62	2,684,134.26	234,469.64	9.57%
2004	2,520,651.39	2,752,946.30	232,294.91	9.22%
2005	2,687,474.99	2,925,958.24	238,483.25	8.87%
2006	2,803,159.40	3,225,101.58	421,942.18	15.05%
2007	2,273,772.19	2,616,407.04	342,634.85	15.07%
2008	3,301,743.51	3,719,826.35	418,082.85	12.66%
2009	3,778,525.30	3,863,620.94	85,095.64	2.25%
2010	3,774,752.95	3,987,424.26	212,671.31	5.63%
2011	3,936,503.68	4,184,744.81	248,241.13	6.31%
2012	4,096,890.42	4,356,987.30	260,096.88	6.35%
2013	4,205,612.38	4,471,351.01	265,738.63	6.32%
2014	4,562,377.71	4,664,081.93	101,704.22	2.23%
2015	4,694,677.40	4,917,247.40	222,570.00	4.74%
2016*	4,618,099.46		272,467.00*	5.90%*
TOTAL	51,738,390.01	55,114,839.81	3,376,449.79	6.53%

Nota: la suma no incluye 2016, ya que el gasto adicional de este año es un estimado basado en la proporción de gasto adicional reportada en el último informe trimestral de Hacienda.

Fuente: Leonardo Núñez González (2016), *Presupuesto de Egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública*.

No sólo se gasta más, se gasta diferente (millones de pesos)

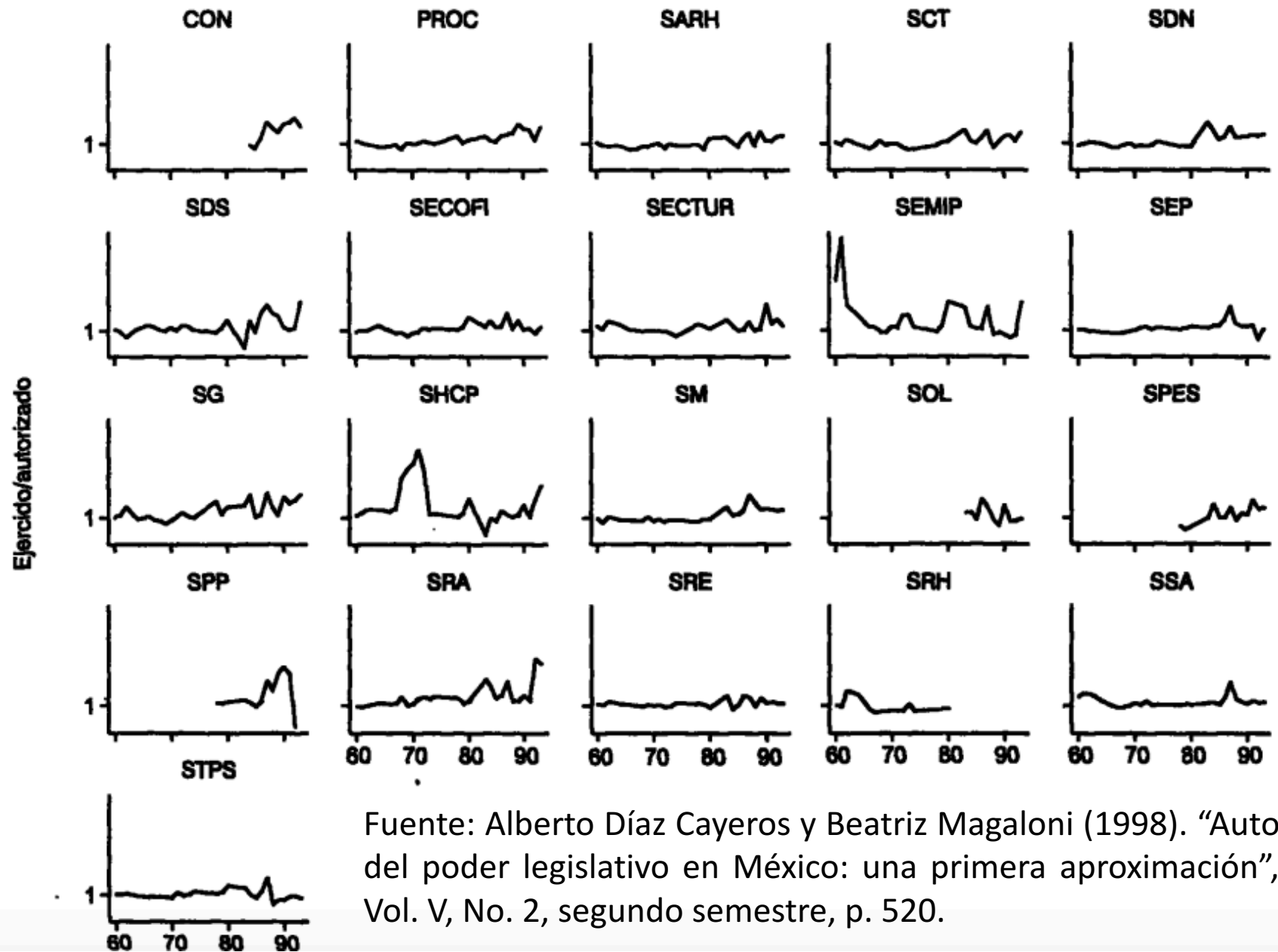
	Aprobado	Modificado	Diferencia	Adecuaciones Presupuestarias				
				Ampliaciones		Reducciones		
Poder Legislativo	13,398.34	14,298.02	899.68	6.71%	1,072.42	8.00%	172.735	1.29%
Poder Judicial	51,769.07	51,114.99	-654.07	-1.26%	31,430.71	60.71%	32,084.79	61.98%
Órganos Autónomos	35,455.43	36,176.43	720.99	2.03%	2,919.91	8.24%	2,198.92	6.20%
Poder Ejecutivo	3,407,839.87	3,661,877.54	254,037.67	7.45%	913,949.66	26.82%	659,911.99	19.36%
Ramos Administrativos	1,184,295.08	1,301,735.48	117,440.40	9.92%	286,070.57	24.16%	168,630.17	14.24%
Ramos Generales	2,223,544.79	2,360,142.06	136,597.27	6.14%	627,879.09	28.24%	491,281.82	22.09%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP

¿POR QUÉ EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE
EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACIÓN Y LA CUENTA PÚBLICA?

¿CÓMO SUCEDEN?

Gráfica 4. Discrecionalidad burocrática por ramos seleccionados



Fuente: Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni (1998). "Autoridad presupuestaria del poder legislativo en México: una primera aproximación", *Política y Gobierno*, Vol. V, No. 2, segundo semestre, p. 520.

LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO 1997-2012

El impacto sobre la composición y ejecución
del gasto público

Luis Carlos Ugalde
Coordinador

inteGralia



SITESA



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Descifrando LA CAJA NEGRA del gasto



¿Cómo investigar el fenómeno?

1. Sistematizar las adecuaciones, ampliaciones y reducciones para tener una imagen de cuánto dinero no está en donde el PEF indica que debería estar

2. Comprender qué criterios y procedimientos se utilizan dentro de la Administración Pública para realizar estas modificaciones

Sistematizando los cambios

¿Se gastó más o menos de lo que se tenía planeado?

$$\text{Índice de Neutralidad Presupuestal (INP)} = \frac{\text{Presupuesto Modificado (Cuenta Pública)}}{\text{Presupuesto Aprobado (PEF)}}$$

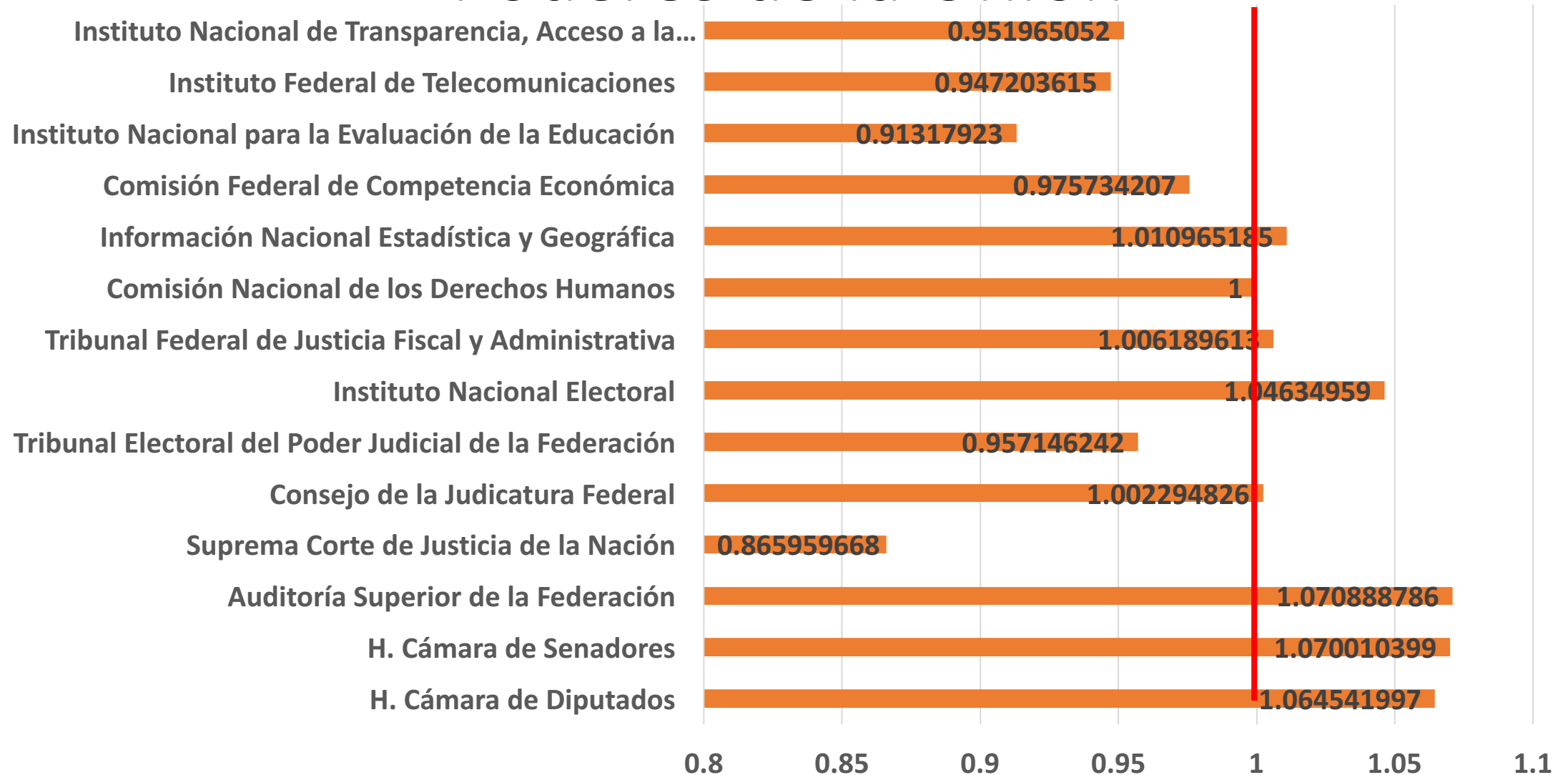
¿Se gastó en la manera como estaba presupuestado?

$$= \frac{\text{Índice de Cambio Presupuestal (ICP)} \\ (\text{Ampliaciones} + \text{Reducciones}) - (\text{Presupuesto Modificado} - \text{Presupuesto Aprobado})}{\text{Presupuesto Aprobado (PEF)}}$$

	Aprobado	Modificado	Diferencia		Adecuaciones Presupuestarias			
					Ampliaciones		Reducciones	
Poder Legislativo	13,398.34	14,298.02	899.68	6.71%	1,072.42	8.00%	172.735	1.29%
Poder Judicial	51,769.07	51,114.99	-654.07	-1.26%	31,430.71	60.71%	32,084.79	61.98%
Órganos Autónomos	35,455.43	36,176.43	720.99	2.03%	2,919.91	8.24%	2,198.92	6.20%
Poder Ejecutivo	3,407,839.87	3,661,877.54	254,037.67	7.45%	913,949.66	26.82%	659,911.99	19.36%
Ramos Administrativos	1,184,295.08	1,301,735.48	117,440.40	9.92%	286,070.57	24.16%	168,630.17	14.24%
Ramos Generales	2,223,544.79	2,360,142.06	136,597.27	6.14%	627,879.09	28.24%	491,281.82	22.09%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP

Neutralidad Presupuestal: Autónomos y Poderes de la Unión



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP

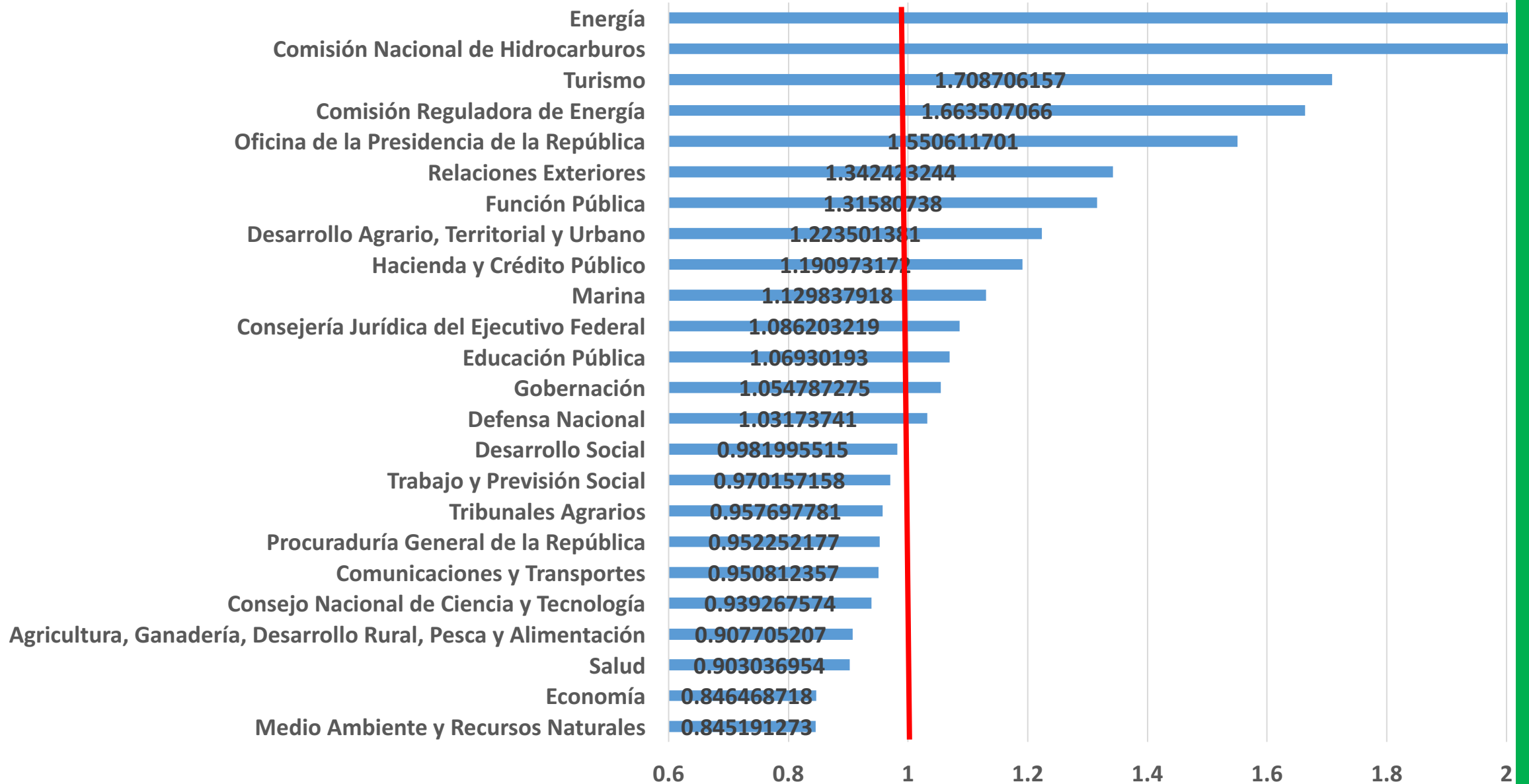
Neutralidad Presupuestal: Gobierno Federal (millones de pesos)

DENOMINACIÓN	APROBADO	MODIFICADO	INP	DIFERENCIA
Compra de títulos y valores	37.00	108,116.40	2,922.06	108,079.40
Remuneraciones al personal de carácter transitorio (gasto de inversión)	1.85	824.08	446.55	822.24
Servicios financieros, bancarios y comerciales (gasto de inversión)	312.29	1,334.83	4.27	1,022.54
Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos	36,281.52	109,171.63	3.01	72,890.11
Servicios de comunicación social y publicidad	2,695.27	7,618.38	2.83	4,923.11
Bienes inmuebles	1,872.68	4,500.83	2.40	2,628.15
Servicios oficiales (gasto de inversión)	7.57	16.86	2.23	9.29
Activos intangibles	191.44	375.11	1.96	183.66

Fuente: Leonardo Núñez González (2016), *Presupuesto de Egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la Cuenta Pública*. Disponible en: www.bitly.com/PEFficticio

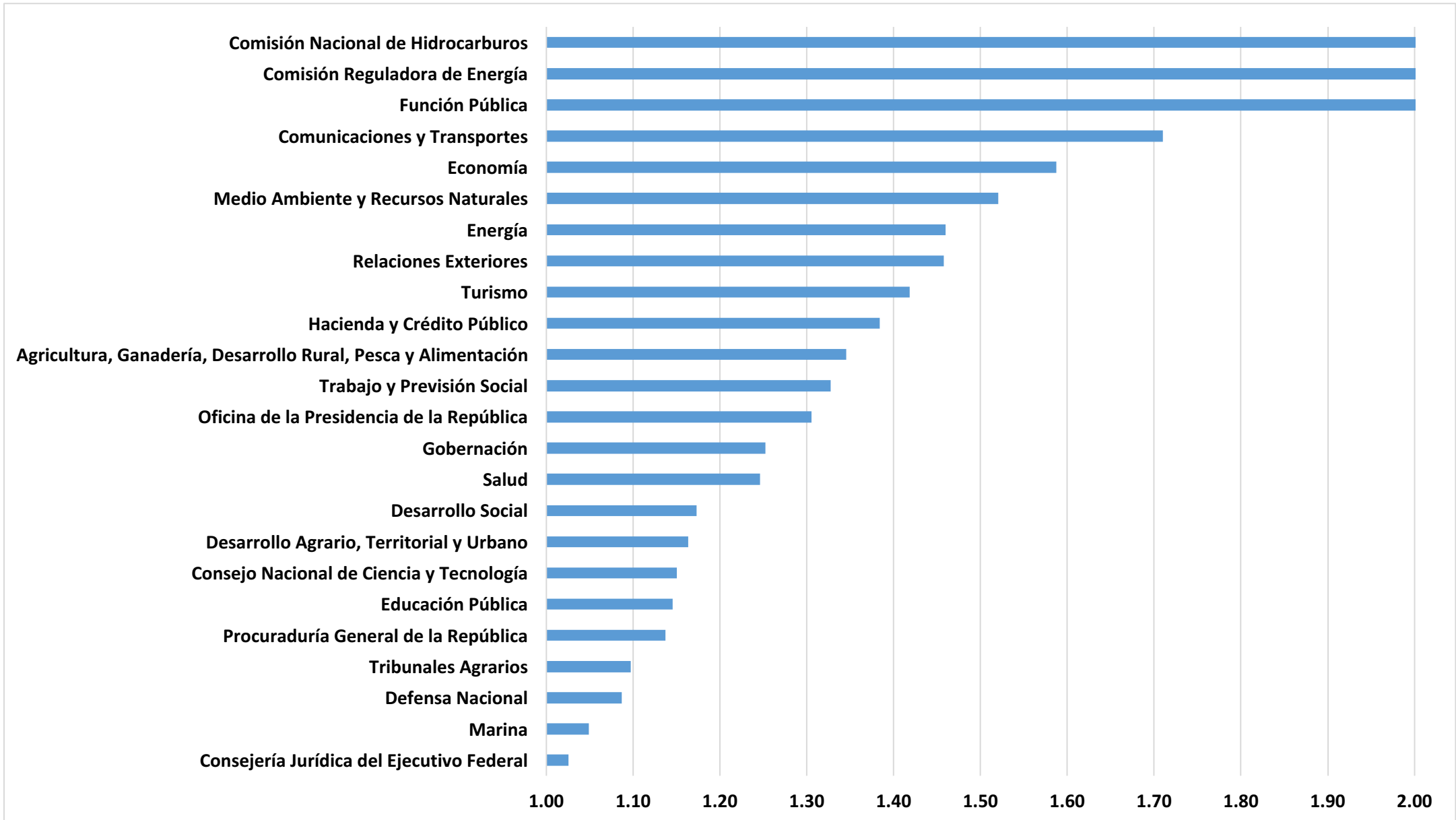
	Aprobado	Modificado	Diferencia	INP	ICP
Energía	3,088.83	111,359.32	108,270.50	36.05	1.46
Comisión Nacional de Hidrocarburos	350.04	1,733.65	1,383.61	4.95	7.10
Turismo	6,844.92	11,695.95	4,851.03	1.71	1.42
Comisión Reguladora de Energía	400.00	665.40	265.40	1.66	3.84
Oficina de la Presidencia de la República	2,296.23	3,560.56	1,264.33	1.55	1.31
Relaciones Exteriores	8,100.49	10,874.29	2,773.80	1.34	1.46
Función Pública	1,483.95	1,952.59	468.64	1.32	2.07
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	22,050.89	26,979.30	4,928.40	1.22	1.16
Hacienda y Crédito Público	45,691.87	54,417.79	8,725.92	1.19	1.38
Marina	27,025.52	30,534.46	3,508.94	1.13	1.05
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	130.09	141.31	11.21	1.09	1.03
Educación Pública	305,057.14	326,198.19	21,141.05	1.07	1.15
Gobernación	77,066.32	81,288.58	4,222.25	1.05	1.25
Defensa Nacional	71,273.65	73,535.70	2,262.04	1.03	1.09
Desarrollo Social	114,504.01	112,442.42	-2,061.59	0.98	1.17
Trabajo y Previsión Social	5,134.57	4,981.34	-153.23	0.97	1.33
Tribunales Agrarios	1,039.95	995.96	-43.99	0.96	1.10
Procuraduría General de la República	17,029.49	16,216.36	-813.12	0.95	1.14
Comunicaciones y Transportes	126,146.24	119,941.40	-6,204.84	0.95	1.71
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	33,706.67	31,659.58	-2,047.09	0.94	1.15
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	92,141.84	83,637.63	-8,504.21	0.91	1.35
Salud	134,847.59	121,772.36	-13,075.23	0.90	1.25
Economía	20,908.08	17,698.03	-3,210.04	0.85	1.59
Medio Ambiente y Recursos Naturales	67,976.70	57,453.32	-10,523.39	0.85	1.52

Neutralidad Presupuestal: Ejecutivo



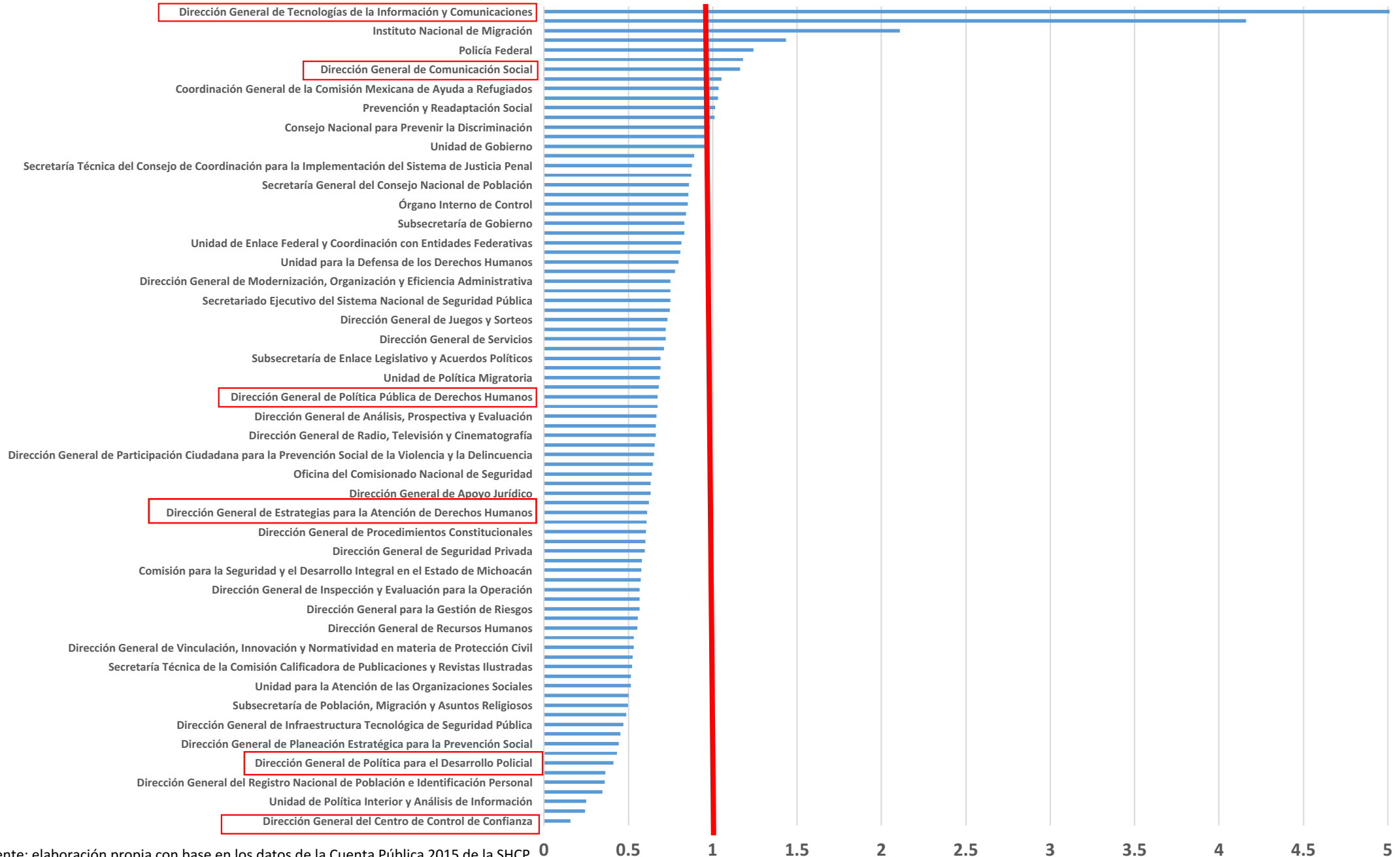
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP

Cambio Presupuestal: Ejecutivo

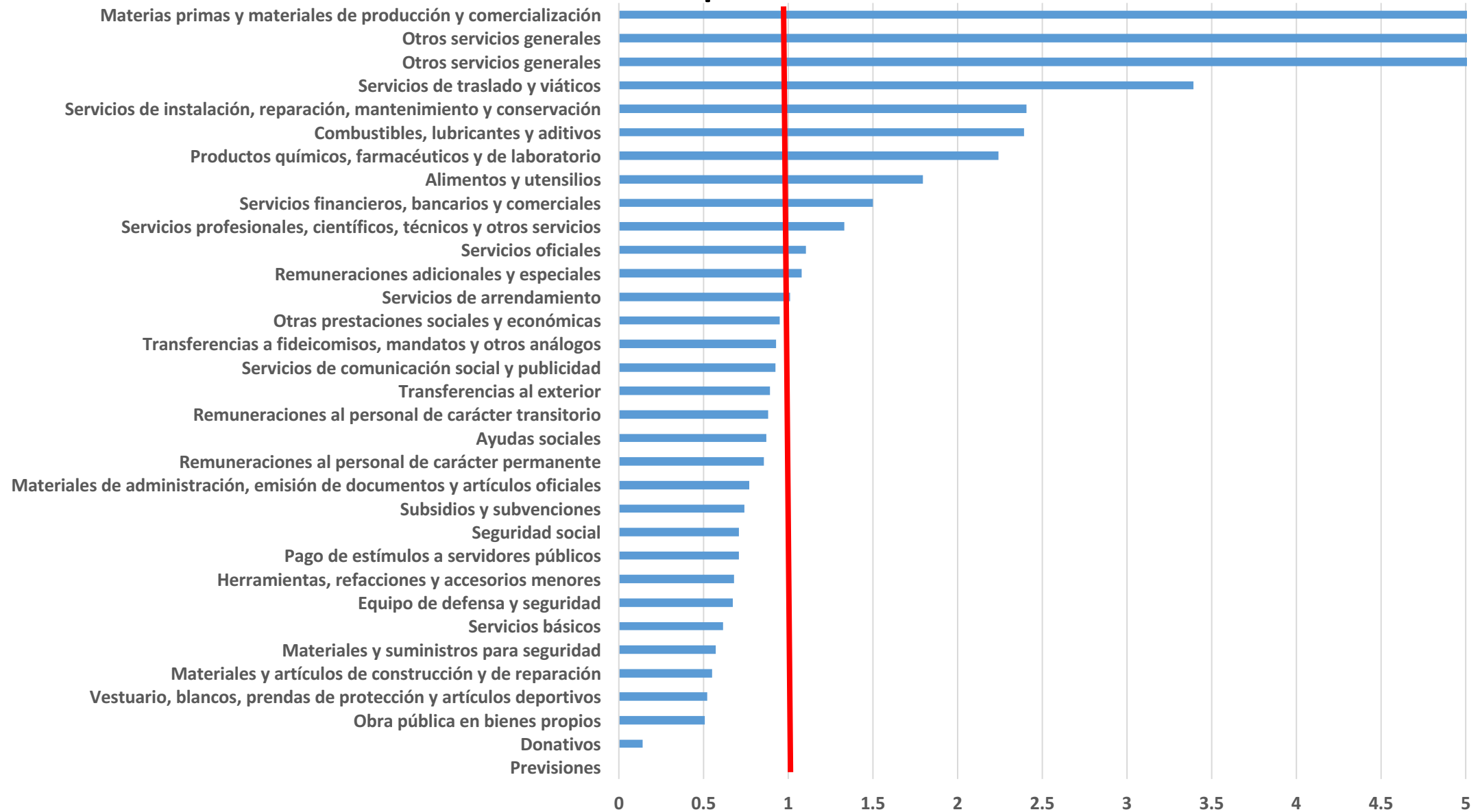


Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP

Gobernación (Clasificación Administrativa)



Neutralidad Presupuestal: Gobernación



- Dirección General del Centro de Control de Confianza

PEF -> 17.6 millones. Cuenta Pública -> 2.7 millones (16%)

- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres

PEF -> 197.9 millones. Cuenta Pública -> 103 millones (52%)

Al mismo tiempo que:

- Servicios de Traslado y Viáticos

PEF -> 2 mil 206 millones. Cuenta Pública -> 7 mil 408 (339%)

- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales

PEF -> 191 millones. Cuenta Pública -> 794.8 millones (416%)

Algunos ejemplos: Presidencia de la República

- El ejercicio del presupuesto en Servicios Generales registró **un incremento de 65.8%** respecto al presupuesto aprobado, que se explica principalmente por lo siguiente:

Se dio cabal cumplimiento a cada una de las giras presidenciales en los tiempos logísticos y operativos; así como su vinculación con los diversos sectores sociales del país, la supervisión y puestas en marcha de programas, obra pública y eventos de importancia para el desarrollo de la gestión, logrando el acercamiento con los ciudadanos más desprotegidos, la atención inmediata de los desastres naturales y las situaciones de riesgo de la población.

Fuente: Cuenta Pública 2015

Algunos ejemplos: Energía

- En Materiales y Suministros se registró un incremento en el ejercicio presupuestario de **2,642.3%** en comparación con el presupuesto aprobado, **derivado principalmente de la ampliaciones líquidas y a las reasignaciones** de control instrumentadas por la SHCP y de la transferencia de economías al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” por “Medidas de Racionalidad y Austeridad Gastos de Operación” y “Reasignaciones Presupuestarias Medidas de Cierre”.

Fuente: Cuenta Pública 2015

Algunos ejemplos: Gobernación

- En Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles con un ejercicio de 4,448,698.3 miles de pesos, presentó un decremento de 238,323.6 miles de pesos respecto al presupuesto aprobado, toda vez que al ser un gasto no regularizable se modificó su asignación en la mayoría de los conceptos de gasto. Recursos que fueron utilizados por la Policía Federal y Centro de Investigación y Seguridad Nacional, **principalmente para la adquisición de vehículos y equipo para la ejecución de programas de seguridad pública**, así como el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales y el Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales.

Fuente: Cuenta Pública 2015

- Sumados a los 222 mil millones de pesos gastados de manera adicional en 2015, otros 694 mil 368 millones de pesos (19.7% del gasto) acabaron en un lugar diferente al originalmente asignado.
- Nuestro Presupuesto de Egresos de la Federación en realidad es un Presupuesto de Egresos ficticio.

¿Cómo investigar el fenómeno?

1. Sistematizar las adecuaciones, ampliaciones y reducciones para tener una imagen de cuánto dinero no está en donde el PEF indica que debería estar

2. Comprender qué criterios y procedimientos se utilizan dentro de la Administración Pública para realizar estas modificaciones

Análisis de Nodos Decisorios

“En vez de tratar de aislar cada decisión en la cual un participante importante tuvo una oportunidad perceptible de hacer elecciones, nos concentraremos en aquellos puntos de decisión principales que determinaron el curso del programa, o que tuvieron que aprobarse para que éste continuase”

Jeffrey L. Pressman y Aaron B Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All.* Berkeley: University of California Press, 1984, p. 189.

Análisis de Nodos Decisorios

Un nodo decisional es una actividad en la que un actor toma una o más decisiones.

1. Analizar a detalle todos los procedimientos normativos para identificar cada punto mayor de decisión
2. Verificar su operación en la realidad (entrevistas semi-estructuradas con funcionarios públicos clave e involucrados en el proceso)

Adecuaciones presupuestarias: “**modificaciones** a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, **siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto**”.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Adecuaciones Presupuestarias

Art. 58. Cuando las adecuaciones presupuestarias **representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo** de que se trate o del presupuesto de una entidad, **la Secretaría deberá reportarlo** en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública [Cámara de Diputados] **podrá emitir opinión** sobre dichas adecuaciones.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Adecuaciones Presupuestarias

Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades (...).

“Las adecuaciones presupuestarias internas **serán autorizadas por las propias dependencias y entidades** informando al respecto a la Secretaría, en los términos dispuestos en el Reglamento”

Artículo 59.- Las entidades **requerirán la autorización de la Secretaría únicamente para realizar adecuaciones presupuestarias externas**

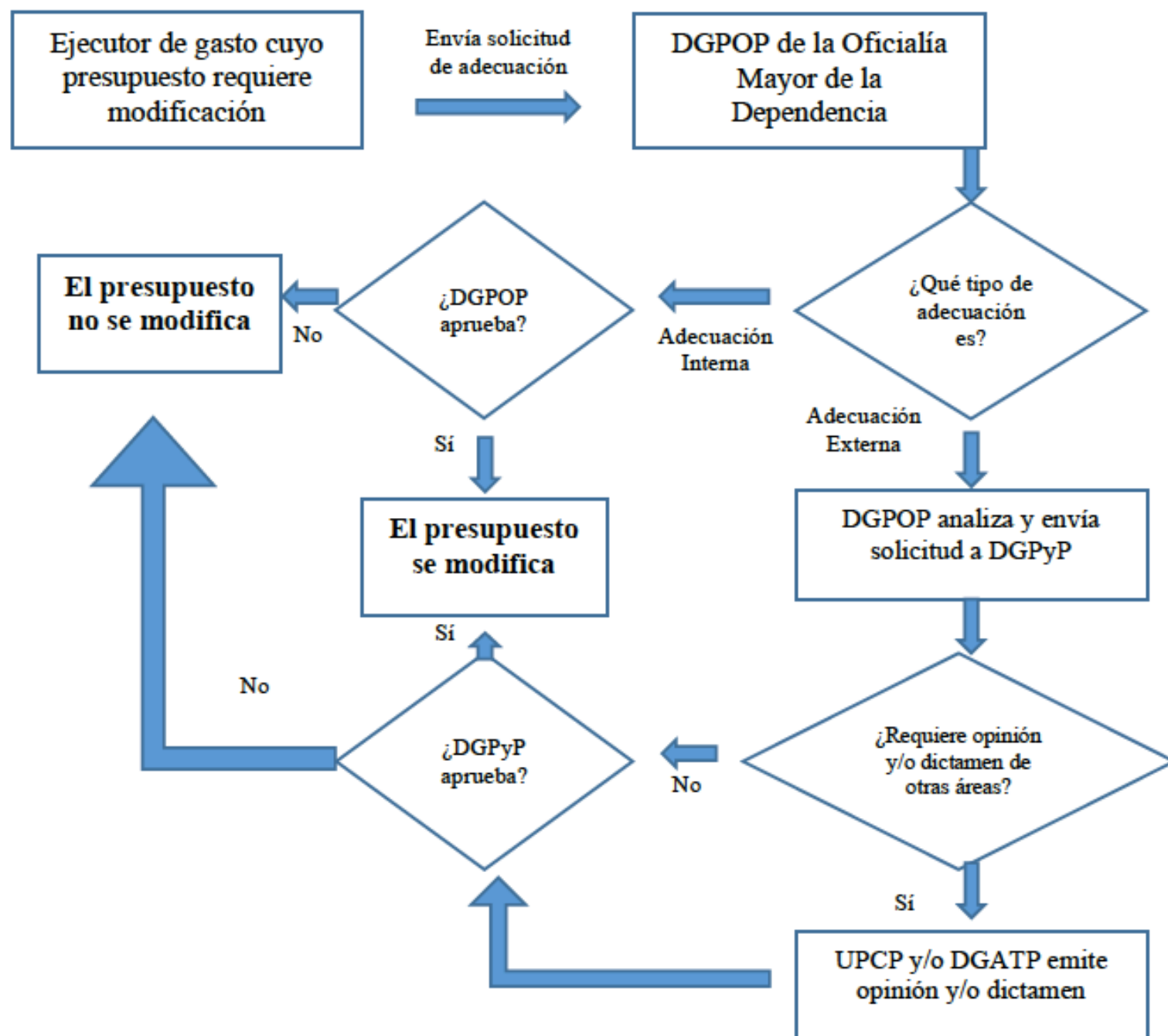
Participantes

OFICIALIA MAYOR

- DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN,
ORGANIZACIÓN Y PRESUPUESTO

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO (A Y B)
- UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO
- DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA TÉCNICA DE PRESUPUESTO



Fuente: elaboración propia a partir de la normatividad vigente aplicable.

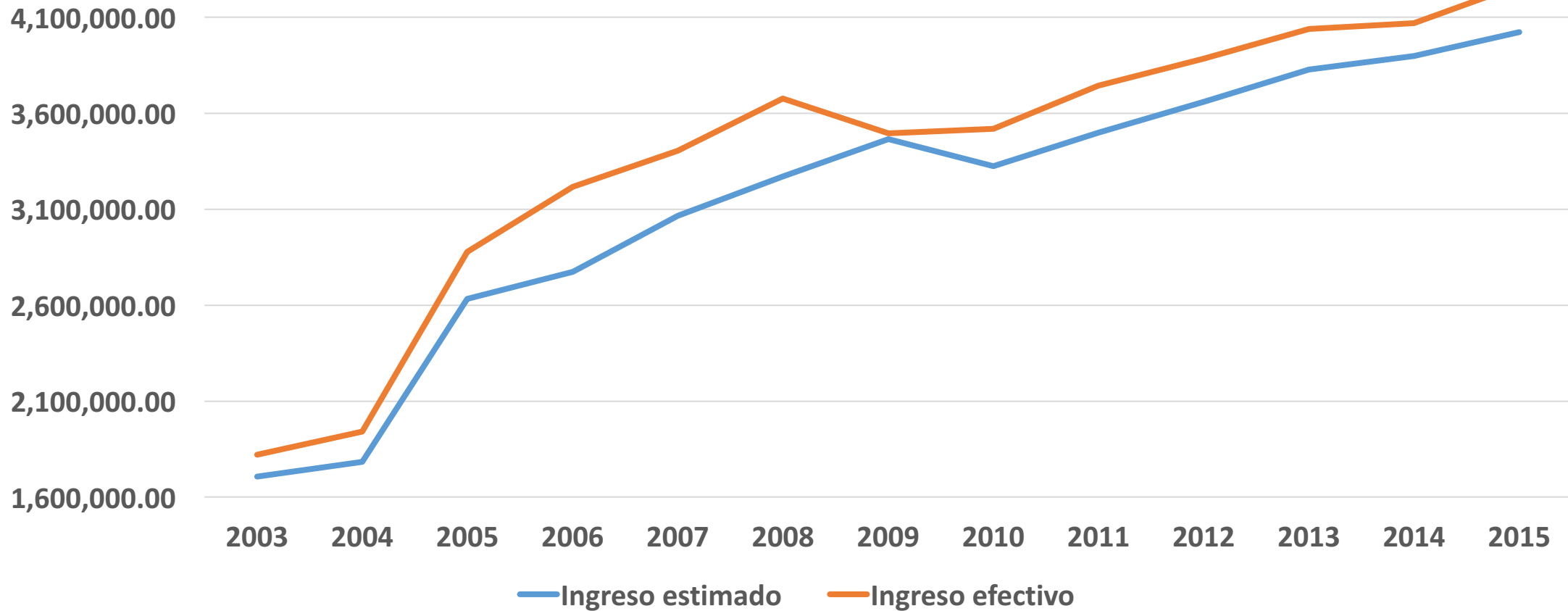
Verificando la operación en la realidad

- “Son necesarias”. “No son ilegales”
- “No hay un criterio específico en el que necesites cumplir una serie de requisitos. Lo que necesitas es encontrar una justificación para la adecuación que solicitas, por lo que debemos vincular nuestra petición a algún punto del Plan Nacional de Desarrollo”
- “A veces se necesitan adecuaciones en función de la racionalidad económica, otras veces en función de la racionalidad política”
- “Una misma petición, en dos momentos diferentes, puede tener respuestas diferentes”. “No hay ningún criterio que sepas que debes cumplir en alguna parte de la normatividad, es un volado”

Verificando la operación en la realidad

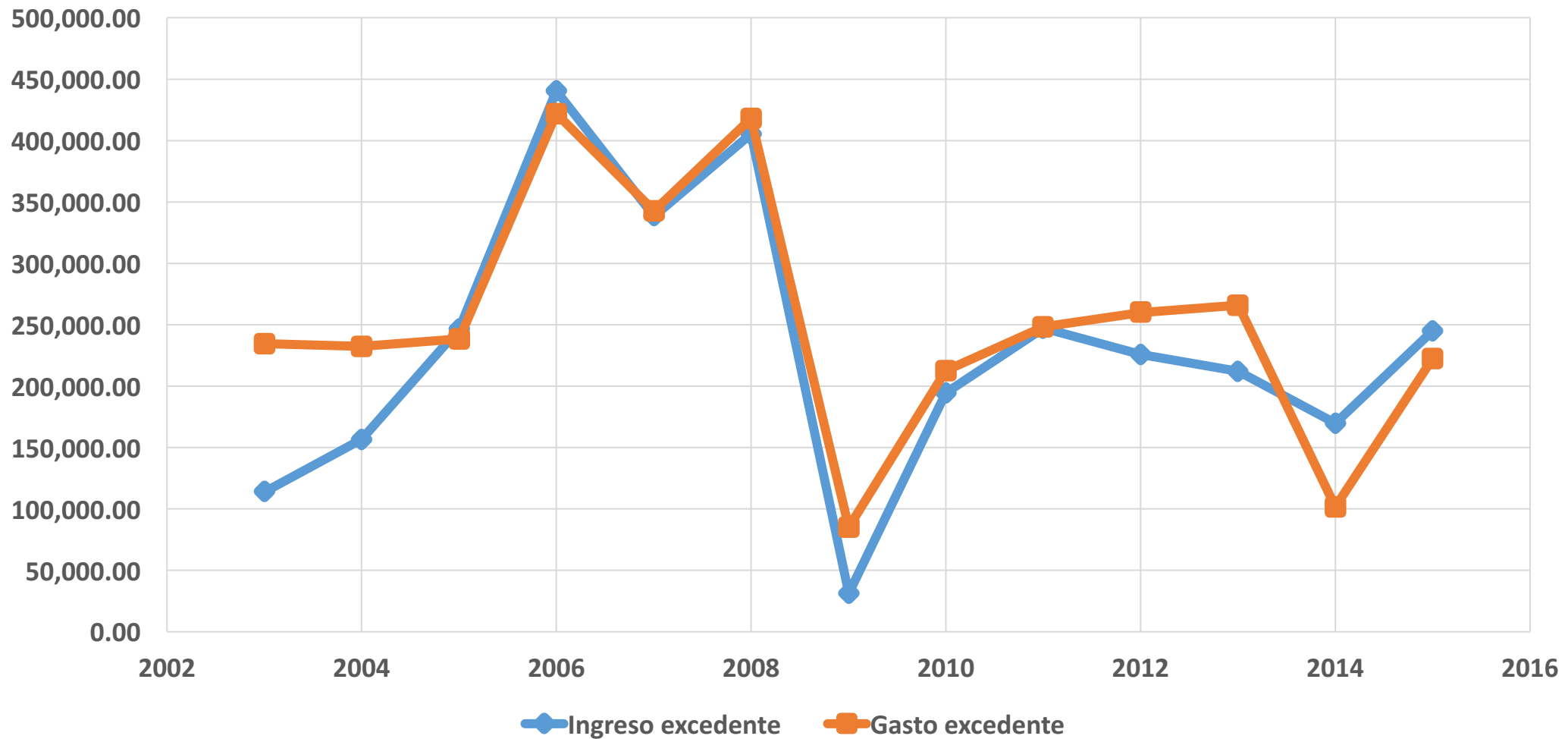
- ¿Qué parte es la que importa en una adecuación? Que los números cuadren, que tenga una justificación legal y que tengan una argumentación plausible de necesidad.
- “Es mejor que sobre y no que falte”

“Mejor que sobre y no que falte”



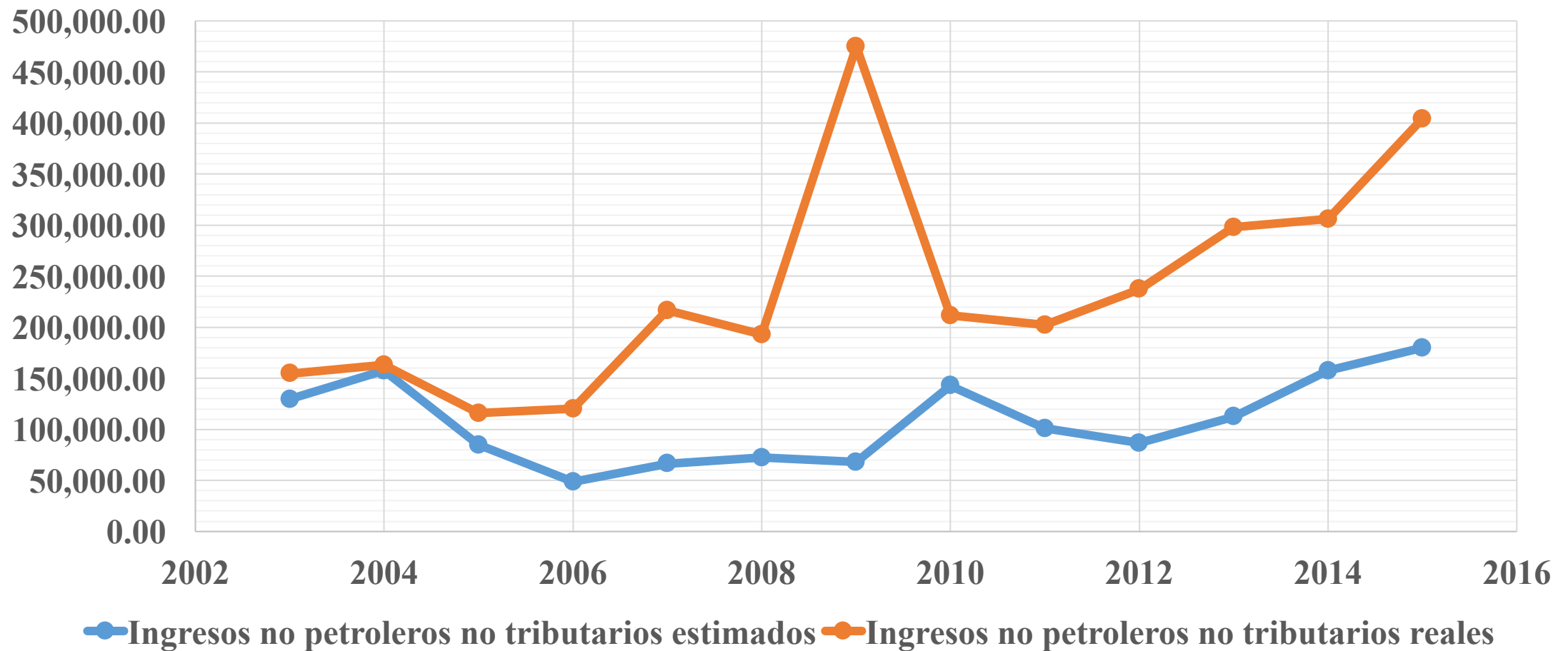
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP

“Mejor que sobre y no que falte”



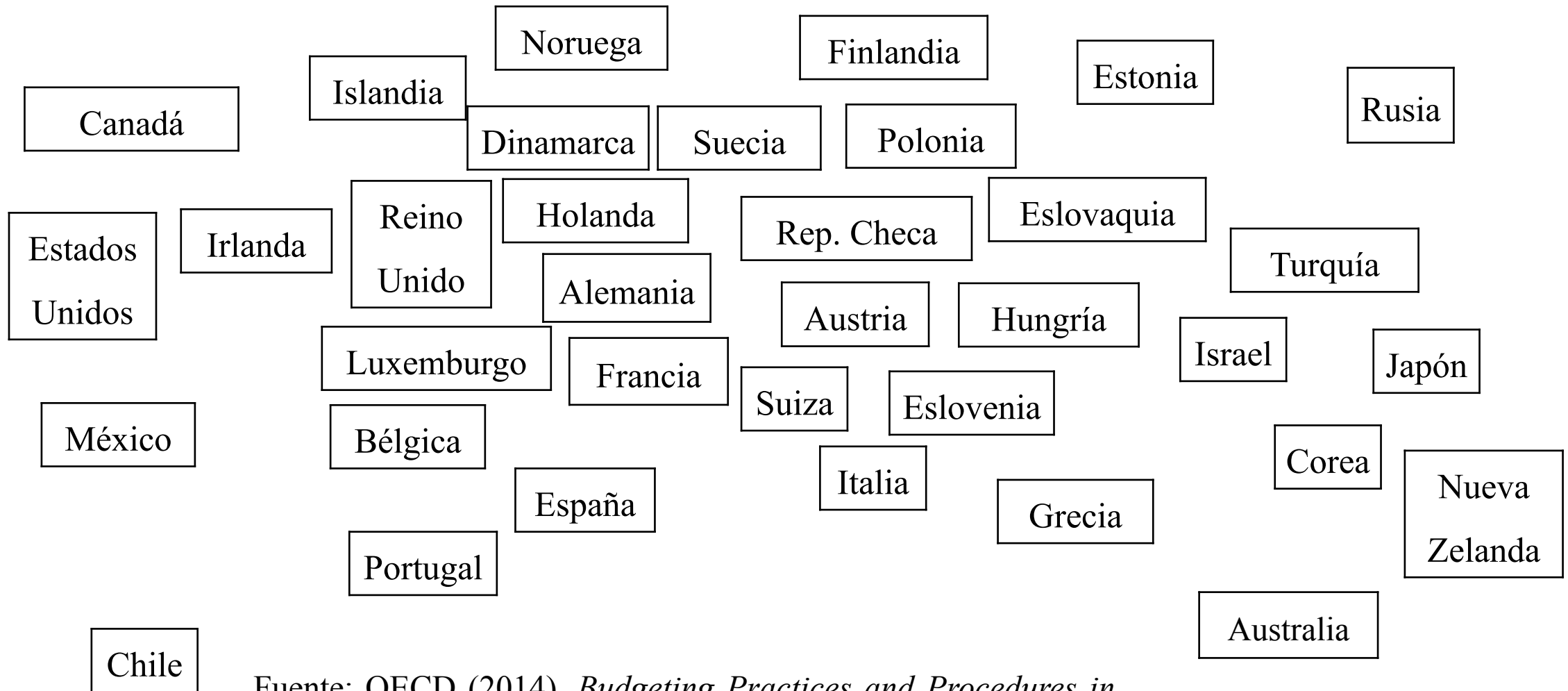
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP

“Mejor que sobre y no que falte”



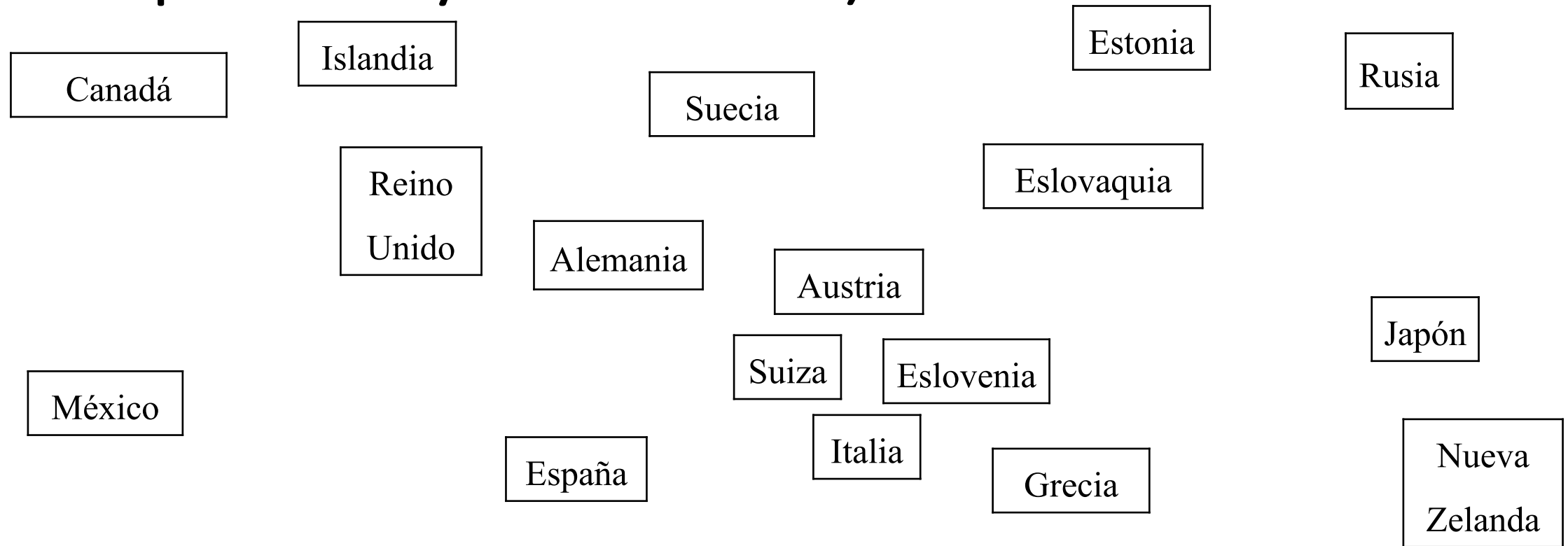
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP

¿Qué pasa en otros países?



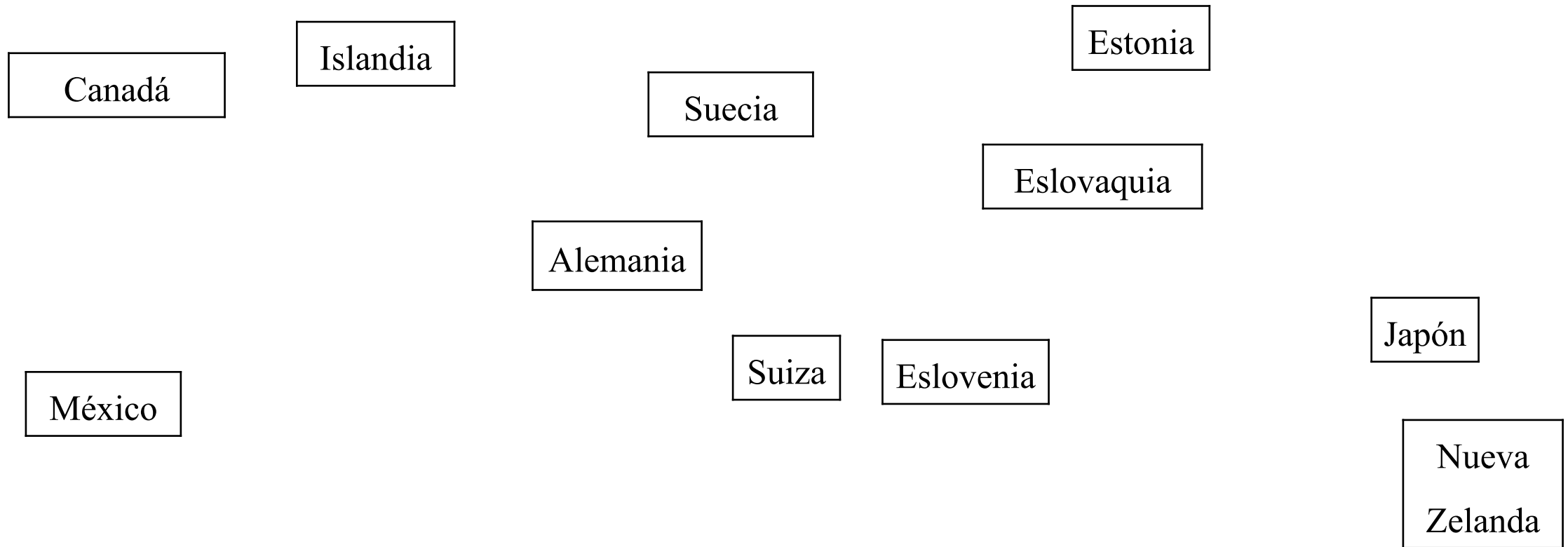
Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD.

¿El Ejecutivo puede gastar más de lo presupuestado? (gasto obligatorio, discrecional, de operación y de inversión)



Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD.

¿El incremento puede hacerse sin un umbral máximo?



Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD.

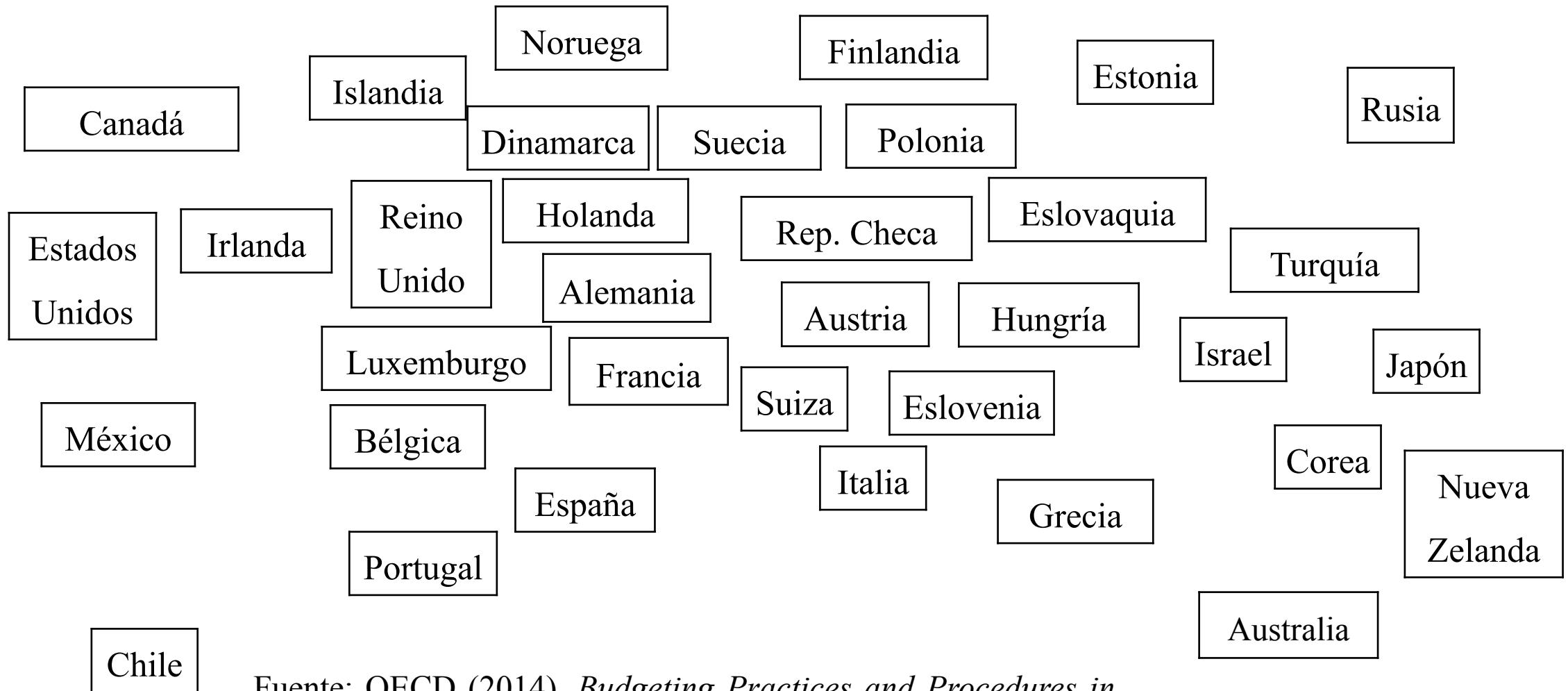
¿El incremento puede hacerse sin la participación del legislativo?

Estonia

México

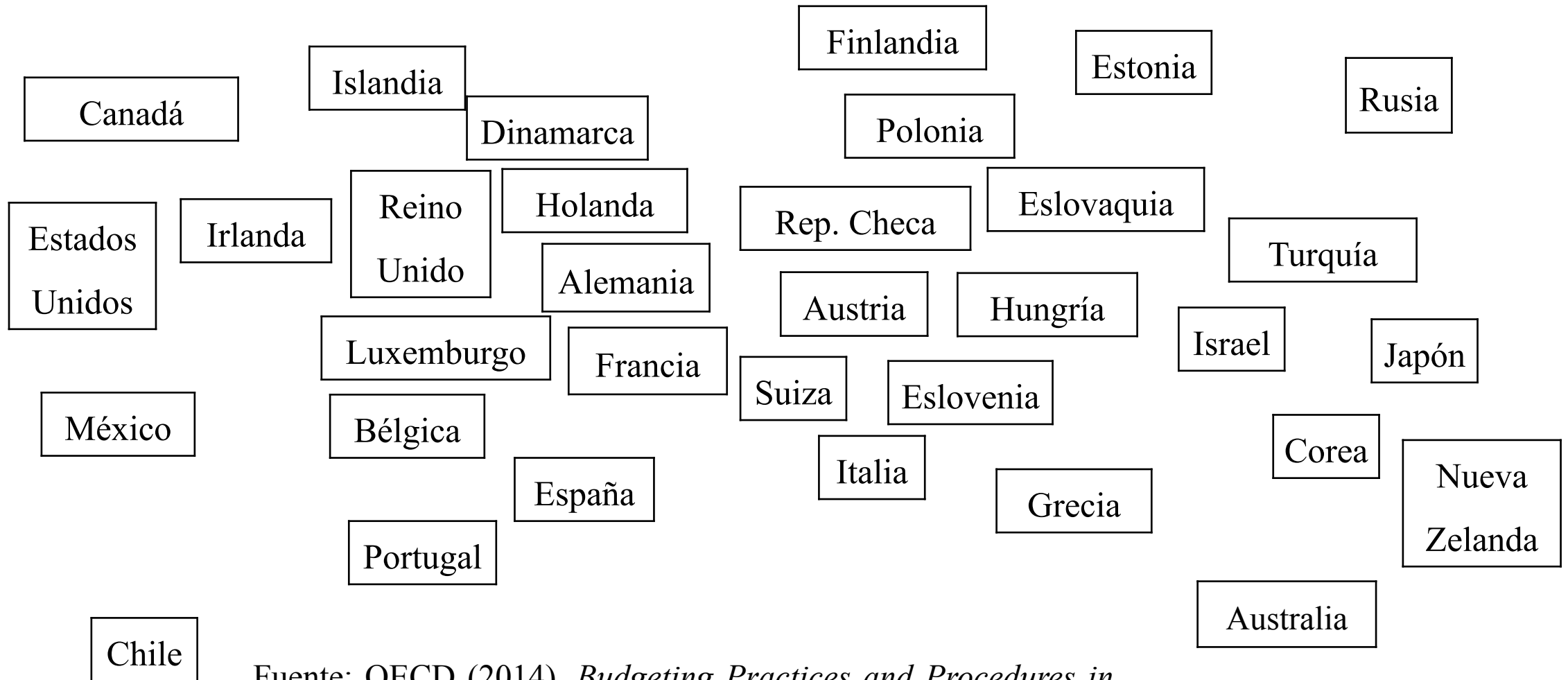
Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD.

¿Qué pasa en otros países?



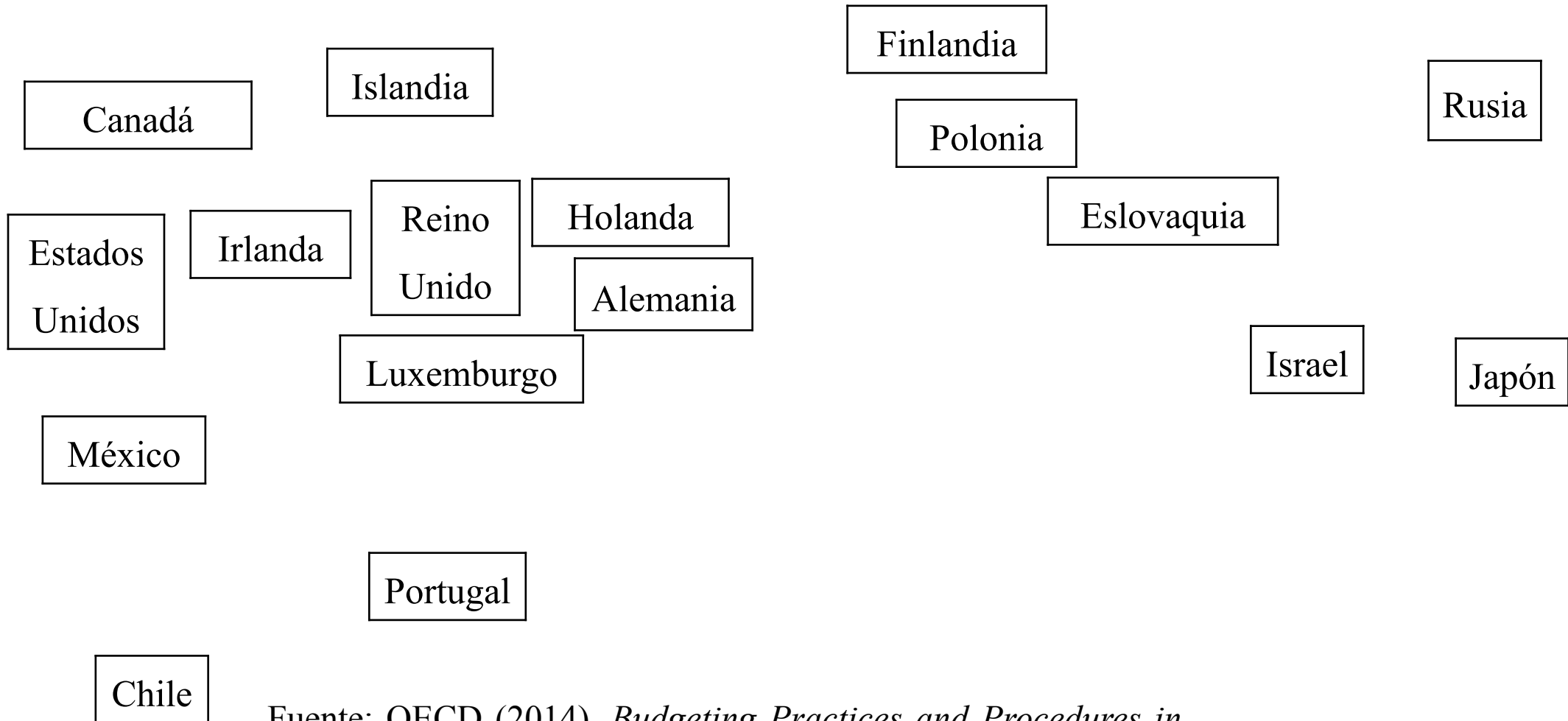
Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD.

¿Los ejecutores del gasto pueden modificar el destino de su gasto interno?



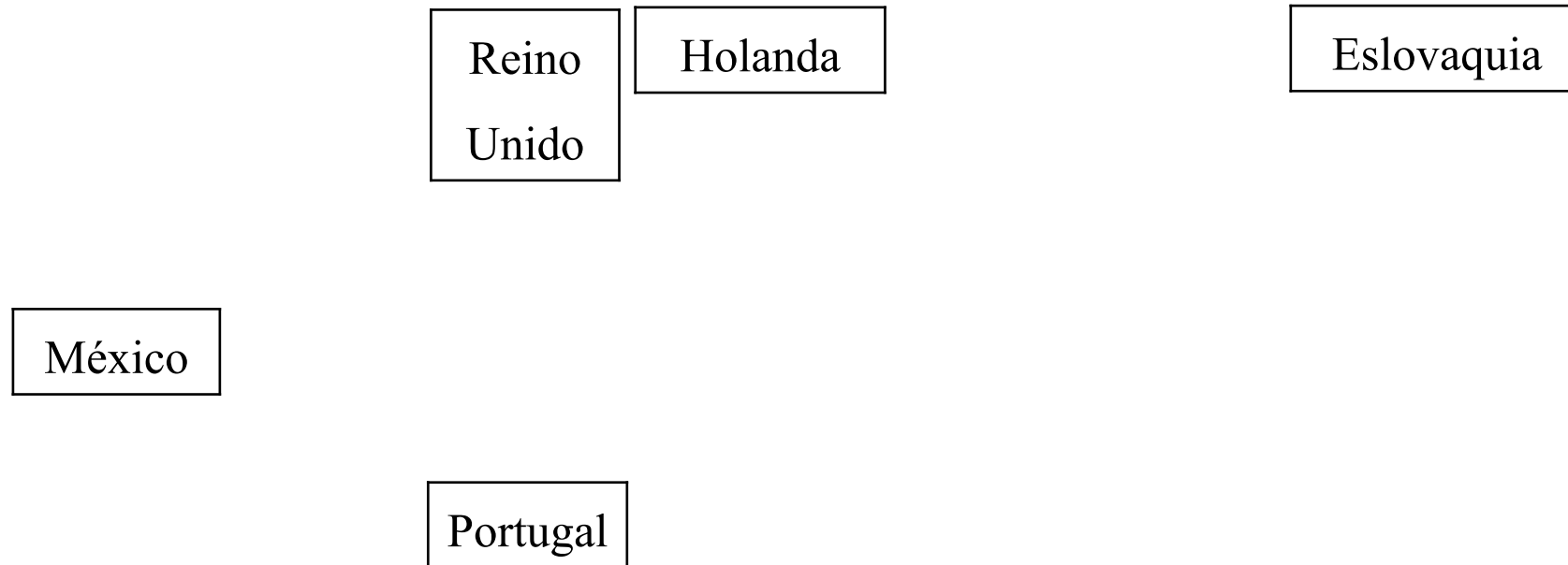
Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD.

¿Las modificaciones de los ejecutores del gasto pueden hacerse sin límite?



Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD.

¿Pueden hacerse sin la intervención del legislativo?



Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD.

Recapitulando

- El gobierno sistemáticamente tiene más recursos de los que “calcula” que recibirá
- La normatividad permite modificar el presupuesto para incluir estos recursos y, además, habilita a los ejecutores del gasto para redireccionar ilimitadamente sus gastos, aún cuando no reciban dinero adicional
- El único criterio que debe cumplirse para realizar estos movimientos —permitir un mejor cumplimiento de los objetivos— es de tal ambigüedad, que en la práctica se convierte en un mero requisito que puede satisfacerse con una argumentación medianamente plausible

Recapitulando

- Estos cambios y argumentaciones son información y decisiones que se circunscriben al ámbito de la autoridad hacendaria y los propios ejecutores del gasto, por lo que no hay ningún momento decisonal fuera de los propios entes que deciden gastar más y de un modo diferente, convirtiéndose en jueces y partes que dejan de lado al Poder Legislativo y a la ciudadanía misma
- Estas situaciones no pueden conocerse a cabalidad sino hasta meses después de concluido el año fiscal, cuando se presenta la Cuenta Pública

Conclusiones

- Vulneración a nuestro principio constitucional en el que se asume que el Poder Legislativo es un contrapeso real del Poder Ejecutivo mediante la aprobación, vigilancia y fiscalización del presupuesto
- Las negociaciones y modificaciones dentro del Poder Legislativo se plantean con base en datos que no reflejan la realidad, por lo que hay una distorsión del proceso de negociación y del ciclo presupuestario
- La transparencia y la rendición de cuentas se ven deformadas si el erario se termina gastando en rubros diferentes a los que creíamos que estaba destinado
- La mayor parte de los análisis y discusiones en la academia y la opinión pública giran alrededor de cifras que no son reales, lo que lleva a conclusiones inadecuadas sobre el entendimiento del gasto público, del proceso de políticas públicas y de las mismas prioridades del Estado

¿Qué hacer?

- Modificar el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Crear una entidad independiente, profesional y técnicamente capacitada para que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados pueda ser un contrapeso efectivo y oportuno en el proceso presupuestario
- Diseñar requisitos de verificación adicionales en los que el enunciamiento de un posible beneficio pueda traducirse en una declaración evaluable
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante la formulación de la Cuenta Pública, debe incluir de manera pormenorizada los cambios en el presupuesto y las fuentes de los recursos

¿Qué hacer?

- Es necesario ejercer una mayor vigilancia sobre los cálculos y estimaciones de ingresos de la SHCP, ya que es claro que año con año presupuesta a la baja los ingresos que tendrá, ignorando los ingresos reales que tuvo el año anterior, lo que le permite hacerse con una gran cantidad de recursos que puede repartir bajo los mecanismos señalados en esta investigación.
- **ES NECESARIA MÁS INVESTIGACIÓN A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.**
- **ACCIÓN LEGISLATIVA**

Para mi gusto, las vidas de los burócratas no han sido suficientemente exploradas más que por ellos mismos. Para los profanos, los que no entendemos el trámite y estamos fuera del aguinaldo, la actividad burocrática es como un cuarto en penumbra en el que se oyen suspiros, quejumbres, resoplidos y movimientos furtivos, pero en el que no se sabe ni quién es quién ni qué es lo que pasa.

Jorge Ibargüengoitia

Presupuesto de Egresos ficticio

El gasto real del gobierno en la Cuenta Pública

Investigación disponible en:
www.bitly.com/PEficticio