

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**PRESUPUESTO DE EGRESOS FICTICIO: EL GASTO REAL DEL GOBIERNO EN
LA CUENTA PÚBLICA**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ

DIRECTOR DE LA TESINA:

DR. MAURICIO MERINO HUERTA

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2016

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

Abstract

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el instrumento en el que la Cámara de Diputados determina la estructura de gastos para el Estado mexicano, por lo que se asume que refleja los intereses, proyectos y preferencias del gobierno. Sin embargo, la aprobación del PEF no es el final del proceso presupuestario, ya que existe la posibilidad de que el Ejecutivo realice adecuaciones presupuestarias que modifiquen de modo sustantivo la estructura y distribución presupuestal sin que el Poder Legislativo tenga posibilidad de incidir en el proceso. Las divergencias son significativas, ya que al comparar el PEF con el gasto real reflejado en la Cuenta Pública puede haber incrementos de hasta 15% en el total gastado en un año. Si sumamos las diferencias entre Presupuestos aprobados y Cuentas Públicas a partir del 2000 y hasta 2015, el resultado es que en 15 años el gobierno ha gastado 3.3 billones de pesos más de los que creeríamos si sumáramos los datos del PEF (esto equivale a 17% del PIB de 2015 y a 67% del PEF de 2015). Entonces, se vuelve preocupante la cantidad de dinero que puede gastarse de manera arbitraria por el Ejecutivo. Además del incremento del gasto total, éste también puede ser redistribuido de manera discrecional dentro de cada ramo hasta el punto en que, por ejemplo, dos terceras partes del gasto de una secretaría pueden terminar en rubros diferentes a los presupuestados. ¿Por qué existen estas diferencias entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública?

Las investigaciones sobre el destino real del gasto público apenas son incipientes, por lo que este trabajo se centra en el análisis en dos áreas: por un lado, sistematizar las adecuaciones para tener una imagen de cuánto dinero público no está en donde el PEF indica que debería estar y, a la vez, encontrar las áreas que se benefician para saber si hay un redireccionamiento recurrente. Por el otro, develar la lógica y mecanismos detrás de las adecuaciones presupuestarias que realizan los ejecutores del gasto, ya que la ley sólo menciona que éstas se realizan siempre que permitan la “búsqueda del mejor cumplimiento de los objetivos del Estado”, pero al ser un proceso unilateral y poco democrático, no hay modo de saber con certeza cómo es interpretado este criterio y si es realmente utilizado. Así, este trabajo es una hoja de ruta para conocer cómo y por qué tenemos un Presupuesto de Egresos ficticio, así como una invitación al debate para mejorar nuestro proceso presupuestario.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. EL CICLO PRESUPUESTARIO MEXICANO.....	5
1.1 PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN	8
1.2 NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN	9
1.3 EJERCICIO Y EJECUCIÓN	12
1.4 CONTROL Y AUDITORÍA	16
2. METODOLOGÍA	21
2.1 ¿CÓMO SABER EN DÓNDE ESTÁ EL DINERO?	21
2.2 ¿CÓMO INVESTIGAR EL PROCESO PARA MODIFICAR EL GASTO?.....	24
3. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS FICTICIO.....	27
3.1 RAMO DE ENERGÍA	35
3.2 RAMO DE TURISMO.....	39
3.3 RAMO DE GOBERNACIÓN	42
4. ¿CÓMO CAMBIA EL GASTO DEL GOBIERNO?.....	47
4.1 ¿POR QUÉ EL GOBIERNO TIENE DINERO PARA REPARTIR?.....	47
4.2 LAS ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS.....	51
5. PROCESO PRESUPUESTARIO COMPARADO.....	60
6. CONCLUSIONES	65
LISTA DE TABLAS, GRÁFICAS Y FIGURAS	70
LISTA DE ABREVIATURAS	71
ANEXOS.....	72
BIBLIOGRAFÍA	85

Introducción

Para conocer cuánto y cómo gasta el gobierno, la referencia inmediata para cualquier ciudadano, analista o investigador suele ser el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Es común considerar que una vez que las negociaciones por la definición del presupuesto han concluido en la Cámara de Diputados, el PEF es el instrumento en el que el proceso y la negociación del gasto público se cristalizan, por lo que al momento en que el Ejecutivo promulga el Decreto del Presupuesto, sólo resta la vigilancia del adecuado ejercicio de los recursos. Sin embargo, en la práctica el proceso presupuestario va más allá, ya que existe la posibilidad de que los ejecutores del gasto realicen adecuaciones que cambien la estructura y distribución planteada en el PEF sin que el Poder Legislativo participe en el proceso decisorio. Las divergencias son significativas, ya que al comparar el PEF con el gasto real reflejado en la Cuenta Pública¹ puede haber incrementos de hasta 15% en el total gastado en un año. Si sumamos las diferencias entre Presupuestos aprobados y Cuentas Públicas a partir del 2000 y hasta 2015, el resultado es que en 15 años el gobierno ha gastado 3.3 billones de pesos más de los que creeríamos si sumáramos los datos del PEF —esto equivale a 17% del PIB de 2015 y a 67% del PEF de 2015.² Es preocupante la cantidad de dinero que puede gastarse sin que el Legislativo tenga injerencia. Sin embargo, los cambios al presupuesto van más allá: además del incremento del gasto total, éste también puede ser redistribuido de manera unilateral al interior de cada ramo, hasta el punto en que, por ejemplo, más de dos tercios del gasto de una Secretaría pueden ser diferentes de como había sido asignado originalmente en el presupuesto, terminando en rubros, programas u oficinas distintas a las que el PEF tenía contemplado. ¿Por qué existen estas diferencias entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública?

La respuesta inmediata por parte de la Administración Pública es que la normatividad lo permite. Las leyes presupuestarias permiten que los ejecutores del gasto realicen *adecuaciones presupuestarias*, que son aumentos o disminuciones en las diferentes categorías del gasto, siempre y cuando cumplan con un criterio: que permitan la “búsqueda del mejor cumplimiento

¹ De acuerdo con la fracción VI del artículo 74 constitucional, la Cuenta Pública es el documento oficial compilado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se plasman los gastos reales de la administración y que es enviada a la Cámara de Diputados para que ésta pueda “evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

² En 2001 la Cuenta Pública muestra un subejercicio, ya que se gastó 2.55% menos de lo que se tenía presupuestado. Si bien en este caso el gasto es menor, persiste el fenómeno en el que el gasto real es muy diferente de cómo lo señala inicialmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

de los objetivos del Estado”.³³ Sin embargo, al inspeccionar la Cuenta Pública, las explicaciones disponibles para las modificaciones son, en el mejor de los casos, escuetas y poco claras. Lo mismo sucede con los informes trimestrales que Hacienda envía a la Cámara de Diputados para señalarle los cambios que ha decidido realizar al presupuesto. Además, estos cambios se realizan de manera unilateral por parte del Ejecutivo, ya que el Legislativo, que en teoría es quien aprueba el presupuesto, sólo participa como un observador y no puede aprobar o rechazar estos movimientos.

Entonces, las diferencias entre el PEF y la Cuenta Pública, producto de las adecuaciones presupuestarias, los movimientos internos en cada ramo en ampliaciones o reducciones, sumadas con un desconocimiento de la lógica que les da lugar debido al proceso unilateral de decisión, ponen en entredicho nuestro sistema democrático de pesos y contrapesos, ya que el poder Ejecutivo gasta de un modo muy diferente al que la Cámara de Diputados cree —y creemos— que aprueba. Este fenómeno no ha sido debidamente estudiado, ya que el primer acercamiento sistemático que se ha realizado fue publicado apenas en 2014 y, a pesar de dar un amplio panorama del tamaño de las divergencias en el presupuesto, no se adentra en la investigación de la lógica con la que se realizan estas modificaciones (México Evalúa, 2014). Aun cuando ya se ha identificado “la caja negra del gasto”, poco se ha estudiado qué hay dentro de ella y cómo funciona.

Abrir esta “caja negra” resulta relevante en, al menos, cuatro grandes áreas: primero, existe una 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, ya que los cambios que realiza unilateralmente el Poder Ejecutivo son considerables y el control democrático, entonces, se diluye. Segundo, como la información real del gasto en la Cuenta Pública no forma parte del proceso de formulación del siguiente presupuesto, dado que su dictaminación no se realiza sino hasta 14 meses después de aprobado el 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. En tercer lugar, 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. Finalmente, al asumirse que el Presupuesto de Egresos de la Federación refleja

³³ Artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

realmente cuánto y cómo se gasta en el sector público, 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 análisis del PEF no puede saberse *a priori* quién se queda con qué y, en general, los estudios y opiniones terminan convirtiéndose en meras aproximaciones.

Por ello, este trabajo se centra en la investigación en dos rubros: por un lado, sistematizar las adecuaciones, ampliaciones y reducciones, al máximo nivel de detalle posible, para tener una imagen de cuánto dinero no está en donde el PEF indica que debería estar y, a la vez, encontrar las áreas que se benefician para saber si hay un redireccionamiento recurrente. Por el otro, es preciso tratar de comprender qué criterios se utilizan por parte del Ejecutivo para estas modificaciones discrecionales, ya que es posible que los cambios respondan realmente a necesidades técnicas de la Administración Pública y sus prioridades o que, por el contrario, la asignación responda a intereses políticos particulares.

Dado que el punto principal de este trabajo es el análisis de las adecuaciones presupuestarias y que éstas han sido poco investigadas o sistematizadas en México, más allá de los documentos oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e incipientes investigaciones particulares (México Evalúa, 2014), no existe un argumento *a priori* sobre el carácter o explicación de estas modificaciones. Sin embargo, existen dos intuiciones principales: primero, que las modificaciones realmente obedezcan a necesidades técnicas por parte del gobierno para poder implementar las políticas públicas a su cargo, por lo que las variaciones en el gasto total, así como las reasignaciones al interior, tenderían a privilegiar a aquellas áreas que el gobierno considera prioritarias y en donde necesita mayores recursos. En ese sentido, áreas u objetivos prioritarios definidos, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), serían sistemáticamente beneficiados con un aumento de recursos, mientras que las reducciones totales o parciales se realizarían en áreas cuya importancia para el gobierno no ha sido posicionada como prioritaria. Si todos los cambios respondieran a esta lógica, entonces sería plausible que la flexibilidad presupuestaria fuera benéfica, ya que los ejecutores del gasto gozarían de la autonomía que la Nueva Gestión Pública recomienda para enfocarse en encontrar la mejor manera de cumplir con sus objetivos.⁴

⁴ Si bien no es una prescripción universal, buena parte de los textos de la Nueva Gestión Pública mencionan la necesidad de otorgar control “activo, visible y discrecional a las organizaciones”, que se resume en la expresión “hay que dejar que los administradores públicos administren”. Véase: Christopher Hood (1991), “A Public

En segundo lugar, es posible que estas variaciones respondan a negociaciones e intereses políticos particulares, por lo que la reasignación discrecional en los recursos que se incrementan o disminuyen a ciertas áreas no puedan ser evaluados o justificados de manera técnica, sino con criterios de beneficio político. “Gobiernos y funcionarios de todos los colores partidarios y de todos los niveles jerárquicos han estado inmiscuidos en denuncias públicas que involucran el uso y abuso del poder para beneficio privado” (Casar, 2015: 5), por lo que no es una sorpresa que en la evaluación del World Justice Project (2015) México tenga una calificación de 4.1 sobre 10 en el rubro de ausencia de corrupción en el Poder Ejecutivo.⁵ Esto hace más difícil descartar como una hipótesis plausible que las modificaciones al presupuesto se alejen de ser realizadas bajo criterios técnicos y, en contraste, se hagan con una lógica de beneficio al equipo político cercano al Ejecutivo o que respondan a intereses particulares mediante, por ejemplo, gastos en rubros opacos o genéricos.

Es factible que ambas lógicas convivan en el redireccionamiento del presupuesto, por lo que es necesario identificar cuáles movimientos podrían ser atribuidos a una u otra, así como sus dimensiones e implicaciones. Para poder descifrar y entender estos cambios entre el PEF y la Cuenta Pública, este trabajo se dividirá en seis apartados. Primero se explicarán, en términos generales, los diferentes momentos del ciclo presupuestario mexicano. Después, se presentarán las metodologías que se utilizarán para, por un lado, realizar una radiografía general de los cambios en el presupuesto, profundizando en una serie de casos particulares y, por el otro, para analizar el proceso para realizar adecuaciones presupuestarias y modificar la ejecución del gasto; en tercer lugar, se expondrán los resultados que permiten evidenciar que nuestro Presupuesto de Egresos de la Federación contiene una distribución ficticia del gasto. En cuarto lugar, se desarrollará la investigación del proceso de modificaciones presupuestarias; en quinto lugar, se hará una comparativa internacional para contrastar y ubicar el caso mexicano, así como para mostrar los mecanismos institucionales y legales existentes en otros sistemas políticos cuando hay modificaciones al presupuesto. Finalmente, se concluirá con una propuesta de las

Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69, pp. 3–19.

⁵ Para la elaboración de la calificación del concepto “Ausencia de corrupción”, el *World Justice Project* considera tres formas de corrupción: posibilidad de sobornar a la autoridad, influencia impropia de intereses públicos o privados y la apropiación indebida de dinero público u otros recursos. Por ello, esta baja calificación basada fuertemente en la posibilidad de desviar recursos públicos es un llamado de atención a la vigilancia del proceso de modificaciones unilaterales al presupuesto. Véase: Juan Carlos Botero y Alejandro Ponce (2010), *Measuring the Rule of Law*, Washington: The World Justice Project, p. 10. Disponible en: <http://bit.ly/1qSmvZK>

modificaciones necesarias para atender las irregularidades dentro del proceso presupuestario identificadas en este trabajo.

1. El ciclo presupuestario mexicano

Si consideramos que “los ingresos del Estado son el Estado” (Burke, 1996: 239),⁶ entonces la manera en la que éstos se distribuyen refleja los intereses, proyectos y preferencias del Estado mismo. Dentro de un régimen presidencialista, federalista, con pesos y contrapesos, la definición del modo en cómo deben distribuirse los gastos del gobierno es un proceso complejo en el que interactúan las diferentes fuerzas políticas, así como otras instituciones, que integran al sistema. De acuerdo con Wildavsky y Caiden, el proceso de negociación de un presupuesto “es la arena en la que se desarrolla la pelea por el poder sobre las políticas públicas” (2001: 204). Y en esta pelea se evidencian las “relaciones de los distintos grupos sociales en un país, las coaliciones económicas y el proyecto de quienes detentan el poder” (Elizondo, 2012: 27).

Por ello, buena parte de las investigaciones sobre el presupuesto suelen concentrarse en la negociación política previa a su aprobación. Estudios como el de Gibson, Calvo y Falleti (2004), por ejemplo, muestran que los presupuestos pueden ser modificados y distorsionados en función de la sobrerrepresentación de algunas unidades subnacionales en las legislaturas federales, haciendo que éstos territorios sean beneficiados con mayores recursos (a lo que los autores denominan *reallocative federalism*). Igualmente, investigaciones como la de Lorena Buzón (2013) muestran que al interior del Poder Legislativo existen mecanismos formales e informales que permiten comprender los cambios en la asignación de recursos dentro del proceso de negociación presupuestal. Otros autores profundizan en los procesos de incidencia que pueden tener ciertos grupos o instituciones en las negociaciones de los cambios en el presupuesto (OCDE, 2009; Sour y Munayer, 2007; Ugalde, 2014). La preocupación principal es que puede haber discrecionalidad y uso político de los recursos al momento de modificar los montos aprobados en el presupuesto y, por ende, suele haber diferencias sustantivas entre la propuesta del Ejecutivo y lo aprobado por la Cámara de Diputados —pudiendo llegar hasta 7% más de lo planificado originalmente (Ugalde, 2014).

⁶ Citado en Carlos Elizondo Mayer-Serra (2013), *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*. México: Debate, p. 103.

El foco de atención del proceso presupuestal se ha centrado en la Cámara de Diputados porque nuestro diseño constitucional, así como en gran parte del resto de países con regímenes presidenciales, supone que la aprobación del presupuesto y la definición de la asignación de recursos por parte del Poder Legislativo es fundamental para una democracia en la que los poderes son realmente independientes y efectivos (Figueroa Neri, 2005: 21-27). El gasto realizado por los presidentes y sus administraciones, se asume, no puede realizarse de manera unilateral dentro de un sistema de pesos y contrapesos democráticos. De lo contrario, el Congreso perdería el control sobre la vigilancia del ejercicio presupuestal y las políticas, por lo que no tendría idea de cómo se han gastado realmente los montos que aprobó (Rubin, 2006: 233-248). Sin embargo, el proceso presupuestario va más allá del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El sistema político mexicano contemporáneo se fundamenta en la Constitución Política promulgada en 1917. Desde su inicio, formalmente se planteó un esquema de pesos y contrapesos en materia presupuestaria. La redacción original de la fracción IV del artículo 74 señalaba que la Cámara de Diputados tendría la facultad exclusiva de “aprobar el proyecto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél”.⁷ La presuposición de que los ejecutores del gasto se ceñirían a lo dispuesto en el presupuesto aprobado —o la libertad absoluta otorgada al Ejecutivo— era evidente, ya que no fue sino hasta 60 años después que la Cámara tuvo la facultad para “examinar y discutir” el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como para “revisar la Cuenta Pública del año anterior”.⁸ Aún con estas nuevas facultades, persistieron las condiciones para que el presidente mexicano dominara a los poderes Legislativo y Judicial (Weldon, 2002), ya que, además de las leyes, las capacidades y conocimiento técnico se concentraban en las autoridades hacendarias. Como señalan Gutiérrez, Lujambio y Valadés, esto nos ha llevado a que “la pluralización y democratización del país no ha supuesto un proceso paralelo de adaptación y refinamiento del proceso presupuestario” (2001: 10).

A pesar de ello, ha existido una evolución institucional para que la vigilancia sobre el proceso presupuestario se acerque al ideal de “control sobre el dinero público, transparencia y rendición de cuentas de la autoridad” (Wildavsky y Swedlow, 2001: 3-19). Antes de la transición

⁷ El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 puede consultarse aquí: <http://bit.ly/1UzRmVY>

⁸ Véase el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, disponible en: <http://bit.ly/24CIXXg>

democrática, la entidad encargada de la revisión de la Cuenta Pública era la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano que dependía de una Comisión de Vigilancia dentro de la Cámara de Diputados. Empero, su capacidad para fiscalizar era limitada,⁹ por lo que el proceso de apertura política de finales del siglo XX hizo que fuera necesario “dotar a la entidad de fiscalización superior de objetividad, imparcialidad e independencia, de manera que vigilara que los recursos fueran ejercidos conforme a las leyes; y que, a la vez, contribuyeran a las prácticas necesarias para recuperar la confianza de los ciudadanos” (Merino, 2009: 12). Así, en 1999 fue creada la Auditoría Superior de la Federación (ASF), un órgano ligado a la Cámara de Diputados, pero con autonomía política y de gestión que se encargaría de “evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.¹⁰

Inicialmente, la vigilancia de la ASF se limitó a revisar los asuntos de un año fiscal en específico hasta que éstos eran ejercidos y plasmados en la Cuenta Pública, ya que la Constitución le mandataba operar bajo los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Es decir, sólo podían revisarse los asuntos de una Cuenta Pública en particular y, al momento de su cierre, esta ya no podía volver a ser investigada. Estas directrices fueron modificadas en mayo de 2015 como parte de las reformas que dieron inicio al Sistema Nacional Anticorrupción para permitir la fiscalización en tiempo real y de Cuentas Públicas pasadas, entre otras adecuaciones, pero, como se verá más adelante, su implementación aún es incierta dado que las leyes secundarias no fueron aprobadas sino hasta julio de 2016 y no comenzarán a aplicarse de manera integral sino hasta 2018.

Esta evolución histórica dio forma a las instituciones involucradas en el ciclo presupuestario mexicano, que en términos generales participan en cuatro grandes momentos: programación y formulación; negociación y aprobación; ejercicio y ejecución y, finalmente, control y auditoría (OCDE, 2009).

⁹ De acuerdo con Roberto Salcedo, por fiscalización se entiende “el control de la soberanía popular que reside en verificar la certeza y veracidad de las cuentas que han rendido los mandatarios. Sus objetivos consisten en revisar si la actuación de los funcionarios se apegó a derecho, evaluar los resultados obtenidos, impedir el desbordamiento del poder y de los poderosos, y exigir a todo aquel que ha ejercido una función pública y administrado recursos públicos la responsabilidad inherente a ese ejercicio” (2013: 6).

¹⁰ Artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

1.1 Programación y formulación

El primer momento del ciclo presupuestario corresponde al Poder Ejecutivo, que mediante la SHCP elabora las proyecciones sobre la economía nacional y sus principales variables macroeconómicas, que quedan plasmadas en sus “Pre Criterios Generales de Política Económica”. Este documento es la base para la formulación del proyecto de Ley de Ingresos, que contiene los montos estimados de los ingresos que tendrá el gobierno por conceptos como impuestos, aprovechamientos o entradas propias, así como los montos aproximados que deberían asignarse a diversos programas presupuestarios prioritarios. Estas estimaciones son enviadas a la Cámara de Diputados a más tardar el 1º de abril de cada año.¹¹ Igualmente, antes del 30 de junio la SHCP envía a los diputados la “Estructura programática”, que es el documento que señala las categorías, elementos y acciones que se presupuestarán para lograr los objetivos de los diferentes programas y ramos presupuestales.¹² Finalmente, y con base en los documentos previos, el 8 de septiembre —o el 15 de noviembre si es el año de toma de posesión del nuevo Presidente— Hacienda entrega a la Cámara de Diputados el “Paquete Económico”, que contiene el Proyecto de Ley de Ingresos, los Criterios Generales de Política Económica, las propuestas de reformas fiscales y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).¹³

Para la formulación del PPEF, la SHCP, mediante su Subsecretaría de Egresos, realiza un proceso paralelo con las Secretarías de Estado. Entre junio y julio las Secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto, tomando como referencia sus ejercicios previos y sus estimaciones de gastos. En julio, Hacienda comunica a las Secretarías el tope agregado para el presupuesto y les envía la “Circular de presupuesto anual”, que es el manual para programar y presupuestar que se usará. Después de proporcionar esta información, entre el 1º y el 4 de agosto la SHCP les comunica los topes por sector que tendrá cada Secretaría. Con esto, las Secretarías envían de manera electrónica su presupuesto a Hacienda entre el 11 y el 22 de agosto, la cual integra las propuestas y prepara el PPEF que enviará a los diputados (Tabla 1.1). Cuando se trata de los Poderes de la Unión y de los organismos autónomos, cada uno planifica su propio presupuesto y sólo lo envía a Hacienda para su incorporación directa al PPEF.¹⁴

¹¹ Artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

¹² Artículo 2 de la LFPRH.

¹³ Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

¹⁴ Artículo 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Tabla 1.1. Calendario de formulación del presupuesto de las Secretarías

1 de abril	El ejecutivo presenta al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal.
Junio y julio	Las secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto.
Julio	Las secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece el tope agregado para el presupuesto.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público circula el manual para programar y presupuestar (la circular de presupuesto anual)
1 a 4 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica los topes por sector a las secretarías.
11 a 22 de agosto	Las secretarías presentan sus presupuestos de manera electrónica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
25 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra la propuesta de presupuesto.
25 de agosto a 8 de septiembre	Se realizan las revisiones finales antes de presentar el presupuesto al Congreso.

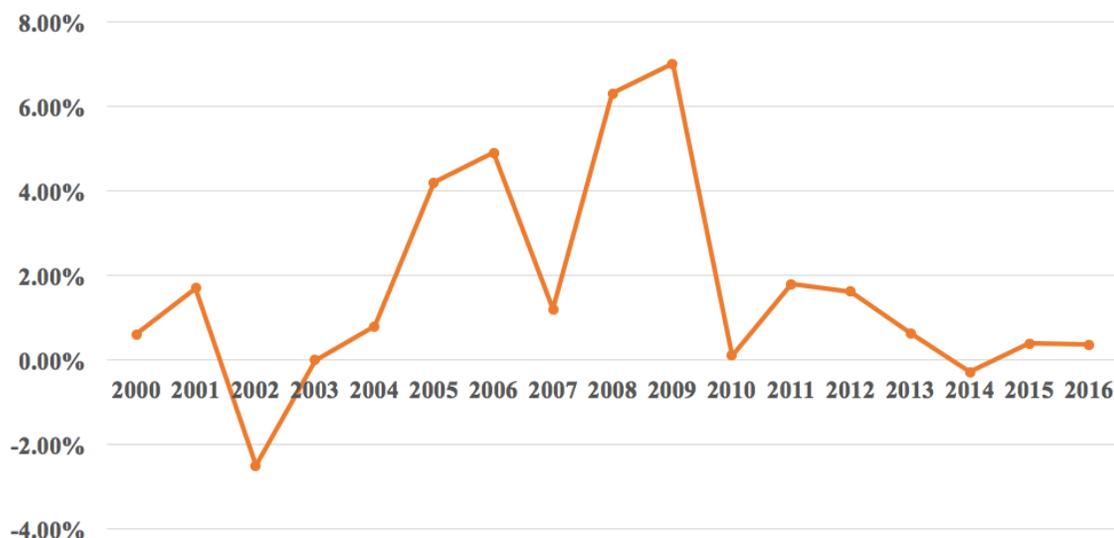
Fuente: OCDE (2009), *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, París: OCDE, p. 55.

Al entregar el Paquete Económico, los documentos que lo integran se convierten en el centro de la discusión política y la negociación en los órganos legislativos. Diversos estudios se han centrado en este momento, ya que es posible que los representantes realicen modificaciones a ambos documentos y cambien el destino del gasto gubernamental presupuestado (Ugalde, 2014; OCDE, 2009; Sour y Munayer, 2007).

1.2 Negociación y aprobación

Cuando se trata del Proyecto de la Ley de Ingresos, inicialmente la SHCP hace una estimación de los ingresos que tendrá para su gasto a partir de los cálculos de diversas variables macroeconómicas como el crecimiento económico, el tipo de cambio esperado y el valor promedio del barril de petróleo, así como los ingresos propios del Estado producto de impuestos, aprovechamientos, derechos, entre otros. Esta previsión es sometida a la consideración de la Cámara de Diputados y la de Senadores, quienes pueden ajustar los valores de las variables, por lo que el monto de dinero para asignar puede ser mayor o menor que lo calculado por Hacienda. A partir de estos cambios puede crearse una “bolsa negociable” de recursos adicionales no considerados por el PPEF y que, por ende, pueden ser asignados por los diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Luis Carlos Ugalde presenta un amplio análisis de esta negociación (2014), ya que esta “bolsa negociable” —también conocida entre los legisladores como “la piñata”—, puede llegar a representar hasta 7% de los ingresos estimados inicialmente por el gobierno (Gráfica 1.1).

Gráfica 1.1 Diferencias entre las Leyes de Ingresos aprobadas por el Congreso y las iniciativas de Ley de Ingresos propuestas por el Ejecutivo (2000-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las Iniciativas y las Leyes de Ingreso aprobadas por la Cámara de Diputados.

La Ley de Ingresos es recibida el 8 de septiembre¹⁵ y tiene que ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre; posteriormente es enviada al Senado, el cual la discute y aprueba, a más tardar, el 31 de octubre.¹⁶ La reestimación de los ingresos del Estado, entonces, permite que los legisladores puedan disponer de más dinero del que originalmente estaba planificado. Con este nuevo techo de ingresos, los diputados tienen hasta 15 días para la negociación del presupuesto. La lógica del dinero adicional será muy importante más adelante, ya que, como se verá, sistemáticamente el Ejecutivo ha tenido más ingresos de los estimados en la Ley de Ingresos, lo que le permite tener su propia “piñata”, sólo que ésta se gasta sin la intervención del Legislativo.

Sin embargo, no sólo hay más dinero para repartir, sino que la negociación política también permite que haya modificaciones en la estructura ya planificada del gasto. Si bien una gran parte del presupuesto ya se encuentra comprometida o representa gastos ineludibles

¹⁵ Estos términos para permitir la discusión de los ingresos son relativamente recientes. La primera vez que se definió una fecha límite fue en 1977, cuando se reformó el artículo 74 constitucional para señalar que la Ley de Ingresos debía presentarse a los diputados antes del 30 de noviembre, haciendo prácticamente imposible abrir una discusión y evaluación real de los ingresos propuestos por el Estado. En 1982 hubo otra reforma para dar 15 días más, haciendo que la fecha de entrega de la Ley de Ingresos y del PPEF fuera el 15 de noviembre. No fue sino hasta 2004 que se recorrió hasta el 8 de septiembre la presentación de estas iniciativas.

¹⁶ Fracción IV del artículo 42 de la LFPRH.

—como el costo del servicio de la deuda o el gasto en pensiones—, alrededor de 14% del gasto que puede programarse y 10% del presupuesto total es susceptible de ser reasignado (Ugalde, 2014: 68-71). Estas reasignaciones suelen concentrarse en incrementos presupuestales para partidas como caminos y carreteras rurales, proyectos de infraestructura hidráulica, programas sociales, programas para el campo, universidades públicas, cultura y deporte, que son planificadas por Hacienda en el PPEF con montos relativamente bajos. Ugalde señala que estas consideraciones a la baja pueden tener una explicación política y que pueden, incluso, ser previstas desde antes por las autoridades hacendarias:

con frecuencia el gobierno anticipa las preferencias de los diputados y las incluye en su iniciativa, pero en ocasiones usa esa información para subestimar las partidas y obligar a que sean los legisladores los que modifiquen la propuesta original. Con ello, el Ejecutivo puede buscar dos objetivos. Por una parte, dar un espacio para que los diputados “se cuelguen la medalla”, como afirmó un ex funcionario de Hacienda, lo cual ha ocurrido con frecuencia en los últimos años en temas relacionados con el campo y el desarrollo social. Por otra parte, el objetivo de subestimar partidas de gasto es para evitar que los partidos de oposición lleven ciertos rubros de gasto a niveles muy elevados (2014: 67).

Así, puede presumirse que la subestimación de ciertos ingresos o gastos del Estado es una actividad cotidiana por parte de Hacienda, ya que casi puede tener la certeza que los legisladores aumentarán la cantidad de dinero a asignar sólo en algunas áreas (Mendoza, 2013). Sin embargo, estos cambios provienen, por un lado, de ajustes en las variables macroeconómicas, por lo que quedan fuera en mayor medida los análisis de los ingresos que obtendrá el Estado por la vía del aprovechamiento de sus bienes y los beneficios de los servicios que presta. Ese conocimiento se presume casi exclusivo de la propia estructura gubernamental y resulta aventurado en la negociación que el Legislativo presuma tener mejor información sobre la Administración Pública que la propia administración. Por el otro, los cambios en los egresos suelen concentrarse en áreas susceptibles de ser usadas de modo clientelar por los diputados, como obras de infraestructura local o programas sociales, ya que la discusión referente a los rubros de operación de la Administración Pública Federal suele ofrecer un desafío técnico para los diputados, que los coloca en una asimetría de capacidades.¹⁷ Esta cuestión se agrava si consideramos que la información del gasto real del gobierno, como se verá más adelante, es

¹⁷ Si bien se espera que esta asimetría pueda subsanarse paulatinamente con la especialización producto de la aprobación de la reelección legislativa, no tendremos a los primeros legisladores beneficiados por esta reforma sino hasta 2018.

muy diferente de lo señalado en los presupuestos previos y en el momento de la negociación para el año siguiente no suele considerarse, ya que la fiscalización y dictamen de la Cuenta Pública hechas por la ASF llegan a los diputados demasiado tarde como para formar parte del proceso de aprobación o evaluación del gasto.

A pesar de que la discusión se da con pocos elementos reales de análisis y el presupuesto aprobado será modificado unilateralmente por Hacienda, el proceso de negociación legislativa es seguido con gran atención por la opinión pública, ya que cuando se aprueba el PEF, aparentemente todas las negociaciones han logrado cristalizarse en alguna partida presupuestal y la estructura del gasto para el siguiente año se encuentra supuestamente definida. Las diferentes fuerzas políticas y el gobierno federal presumen, cada una por su parte, las áreas beneficiadas por el gasto aprobado, mientras que los analistas, opinólogos e investigadores toman los montos del PEF como punto de partida para comprender las prioridades del gobierno.¹⁸ En cierto sentido, se asume que el proceso de ejercicio y ejecución del gasto es meramente mecánico, por lo que sólo resta vigilar su adecuada implementación.

Como se verá más adelante, la Cuenta Pública muestra que el presupuesto ejercido en realidad es muy diferente a lo que se establecía en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año y que la participación de la Cámara de Diputados en estos cambios es prácticamente nula, ya que las opiniones que tiene posibilidad de emitir al momento de recibir los informes trimestrales de Hacienda sobre las modificaciones ni siquiera son realizadas. De esta manera, analizar sólo la negociación política de la aprobación del presupuesto puede resultar equivocado si se considera que el PEF no refleja con total certeza cómo gasta el gobierno debido a los cambios tan profundos que pueden darse durante la siguiente etapa del ciclo presupuestario.

1.3 Ejercicio y ejecución

Una vez que el PEF es publicado en el Diario Oficial de la Federación, la SHCP elabora y comunica los calendarios y lineamientos del presupuesto, que serán “la base para el control y seguimiento en el ejercicio de los programas presupuestarios.”¹⁹ A partir de estos documentos,

¹⁸ Algunos ejemplos de esto pueden encontrarse en: Reforma, “¿Quién ganó y quién perdió en el PEF?”, *Reforma*, 14 de noviembre de 2015; Reforma, “Reducen 5.15% el gasto a Salud”, *Reforma*, 14 de noviembre de 2015; Javier Aparicio, “Presupuesto 2016”, *Excélsior*, 14 de noviembre de 2015; Excélsior, “Universidades libran la guillotina del presupuesto 2016”, *Excélsior*, 14 de septiembre de 2015; César Camacho, “PEF 2016, compendio de acuerdos políticos”, *El Universal*, 17 de noviembre de 2015; Jorge Chávez Presa, “PEF 2016: lo bueno, lo malo, lo feo y lo horrendo”, *El Universal*, 14 de noviembre de 2015.

¹⁹ Artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la LFPRH.

cada ejecutor del gasto tiene una programación pormenorizada de cómo deberá ejercer los recursos que les fueron asignados en su presupuesto. Para poder gastar estos recursos, cada dependencia deposita en su Oficialía Mayor (OM) la planeación, programación, presupuestación, gasto y control del erario. Esta oficina:

se divide en diferentes direcciones generales: tecnologías de la información, presupuesto y organización, recursos humanos, recursos materiales, adquisiciones y servicios generales. Cada OM está vinculada con el resto de la secretaría por medio de las coordinaciones administrativas (CA). Cuando, por ejemplo, la Dirección General de Desarrollo Social necesita realizar un gasto, presenta una solicitud a su CA para que presente una petición a la OM de la Secretaría de Desarrollo Social. Una vez aceptado por la OM, la Dirección General está obligada a seguir las instrucciones de la misma (OCDE, 2009: 93).

De esta manera, cada peso asignado y calendarizado de acuerdo con el PEF puede ser gastado en el área que le corresponde. Sin embargo, durante la etapa de ejercicio y ejecución, los montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación pueden ser modificados con posterioridad y sin la intervención del Legislativo. En la ley que regula el proceso presupuestario, que es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se señala que esto es posible mediante las *adecuaciones presupuestarias*, que son:

las 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.²⁰

Como puede notarse, los cambios pueden hacerse en casi cualquier dimensión del gasto, pudiéndose realizar entre ramos, programas, oficinas o destinos materiales del presupuesto y el único criterio para realizarlas es que incidan en el mejor cumplimiento de los objetivos de quienes gastan. En una sección posterior se analizará de manera pormenorizada el proceso mediante el cual estas adecuaciones son realizadas. Por el momento, basta mencionar que estas modificaciones se dividen en dos categorías: adecuaciones presupuestarias internas y externas. Las primeras, “serán autorizadas por las propias dependencias y entidades, informando al respecto a la Secretaría [de Hacienda]”. En contraste, las adecuaciones externas, de acuerdo con el artículo 59 de la LFPRH, “requerirán la autorización de la Secretaría”. Para saber en qué categoría se encuentra una adecuación presupuestal, existe un “Catálogo de Adecuaciones”

²⁰ Artículo 2º, fracción II de la LFPRH.

contenido en un “Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal”, que detalla cuáles movimientos caen en una u otra.²¹ En términos generales, la mayor parte de los cambios importantes de presupuesto caen en el supuesto de adecuaciones presupuestarias externas, como cuando se trasladan recursos de inversión al gasto corriente. Es decir, en casi todos los casos relevantes la SHCP es la encargada de dar su aprobación.

En cualquiera de los dos casos, las modificaciones escapan del control y vigilancia de la Cámara de Diputados, ya que el único mecanismo establecido en la LFPRH se encuentra en el artículo 58 y éste se aplica solamente cuando las adecuaciones presupuestarias son mayores a 5% del presupuesto total de un ramo:

Quando 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 podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

Hay que destacar tres puntos de esta disposición: en primer lugar, la Cámara de Diputados tiene conocimiento de las adecuaciones presupuestarias sólo cuando implican movimientos superiores a 5% del total de un ramo, por lo que en los informes trimestrales quedan excluidas la mayor parte de las modificaciones, que sólo pueden conocerse cuando la Cuenta Pública es publicada, es decir, 4 meses después de que concluyó el año fiscal previo. Igualmente, el contenido de dichos informes es particularmente pobre en cuanto a justificaciones que permitan comprender por qué fue necesario realizar las adecuaciones. En segundo lugar, se indica que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública “podrá” pronunciarse al respecto. Es decir, no es obligatorio que ésta analice las modificaciones sobre las que pudiera ser informada.²² Finalmente, el artículo señala que aún bajo el supuesto de que la Comisión decidiera cuestionar estos informes enviados por Hacienda, su participación sería puramente consultiva bajo la figura de una opinión sobre las adecuaciones. Por lo tanto, durante la ejecución del presupuesto de un determinado año, el Poder Legislativo, a pesar de ser el órgano facultado para aprobar los gastos

²¹ Véase el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, en particular, las páginas 98 a 104, en que se detallan cuáles son las adecuaciones presupuestarias externas y las oficinas de la SHCP que participan dando su autorización u opinión. Disponible en: <http://bit.ly/1V7kZyJ>

²² Si se revisan los trabajos de dicha Comisión, los diputados nunca han emitido un pronunciamiento al respecto; en contraste, desde el inicio del año las reuniones se concentran en analizar el Proyecto del Presupuesto de Egresos y las negociaciones previas al PEF. El gasto que ya se realizó el año anterior, o el que se está ejerciendo en ese año, tiene una atención marginal. Véanse las diversas actas de las sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, disponibles en: <http://bit.ly/1TVKkX4>

del gobierno, queda anulado *de jure* y *de facto* para intervenir —y en los casos de los cambios menores al 5% del presupuesto del ramo, para conocer— en las modificaciones al presupuesto.

Los ejecutores del gasto y la autoridad hacendaria son los únicos que deciden y realizan las modificaciones al PEF, por lo que, entonces, el único mecanismo de control existente es que la ley señala que las adecuaciones no pueden realizarse de manera sin motivo alguno, sino que deben “permitir un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades”. Este criterio podría funcionar como un parámetro crítico ideal al momento de que Hacienda aprueba una modificación y la informa a los diputados, pero no es evidente ni explícito cómo se encuentra operacionalizado. ¿Qué no permite un mejor cumplimiento de los objetivos? ¿Cuánto tiene que contribuir para ser aprobado? ¿Qué objetivos tienen prioridad? El criterio parece lo suficientemente ambiguo como para permitir justificar casi cualquier adecuación.²³

Investigaciones previas han señalado la opacidad imperante en este punto del ciclo presupuestal, ya que los informes que por ley debe elaborar la SHCP para justificar las adecuaciones presupuestarias presentan información y explicaciones escasas:

no se solicita que el ejecutor del gasto del Ramo en cuestión dé una explicación detallada sobre estas adecuaciones. La normatividad no especifica qué información sobre las adecuaciones deberá acompañar el reporte del ejecutor de gasto que la haya realizado. Sólo exige que se señale en qué Ramo se efectuó el cambio, sin requerir que justifique su decisión ni explique su impacto. Sin esta información, no se puede monitorear de manera satisfactoria las decisiones presupuestarias que intervienen durante el ejercicio (México Evalúa, 2014: 19).

Las modificaciones al presupuesto no sólo se realizan de manera unilateral, sino que tienen un fuerte componente discrecional, ya que si se analiza el resto de leyes aplicables al proceso presupuestal, no se encontrarán requisitos o criterios definidos para la aprobación o rechazo de una adecuación presupuestal. Así, lejos de ser una etapa puramente mecánica, el ejercicio y ejecución del presupuesto es un proceso sumamente dinámico que puede dar lugar a modificaciones sustantivas. Estas modificaciones no pueden ser cuestionadas en el momento de

²³ Véase, por ejemplo, la siguiente adecuación presupuestaria realizada por la Presidencia de la República en la Cuenta Pública de 2014: “El ejercicio del presupuesto en Servicios Generales registró un incremento de 58.1% respecto al presupuesto aprobado, que se explica principalmente por lo siguiente: Una mayor demanda de servicios que rebasaron los recursos programados, por el dinamismo de operación de los vuelos para apoyar las actividades prioritarias y acciones ineludibles en materia de seguridad y logística, orientados a asistir al C. Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones y facultades constitucionales”. Disponible en: <http://bit.ly/1McQYUL>

su realización. Al Legislativo le resta la posibilidad de revisar el gasto en el proceso de fiscalización y auditoría de la Cuenta Pública; sin embargo, esta etapa es una de las más accidentadas y complicadas del proceso presupuestario, en parte, dada la complejidad y los tiempos en que sus resultados son formulados.

1.4 Control y auditoría

La Cuenta Pública de un año fiscal particular es elaborada por la SHCP y enviada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente.²⁴ A partir de este momento, la Auditoría Superior de la Federación tiene un período de 9 meses para revisarla y emitir antes del 20 de febrero del año posterior su “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”.²⁵ Éste se somete a la aprobación de los diputados, que tienen como límite el 31 de octubre para concluir la revisión de la Cuenta Pública.²⁶ Esta revisión y aprobación debe realizarse por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados; sin embargo:

algunos legisladores consideran que la revisión significa solamente ver con atención y cuidado; otros consideran que revisar es someter a examen la Cuenta Pública y, unos más, consideran que la revisión tiene por objeto el conocer para dictaminar. Dada esta polémica, al 2012 no se han terminado de revisar ni de dictaminar siete cuentas públicas: 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2010 (Salcedo, 2009: 13).

Hasta el momento de escribir este trabajo, son 9 las Cuentas Públicas que no han sido dictaminadas. Esto significa que la ASF cumple con su encargo al realizar las investigaciones y auditorías que se plasman en su Informe de Resultados, pero la Comisión de Presupuesto de Diputados no presenta un dictamen para posicionarse al respecto, por lo que no hay una acción ni declaración política como consecuencia de la intervención técnica de la Auditoría. Si una Cuenta Pública no es dictaminada, significa que el Legislativo ni siquiera es capaz de

²⁴ Artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵ Véase el comentario al respecto del Auditor Especial de Desempeño de la ASF, Roberto Salcedo Aquino: “La Cuenta Pública debiera ser un texto llano que pudiera entender todo ciudadano dado que es el documento en donde se informa de la situación del país en todos sus aspectos: lo que se logró, lo que no se pudo hacer y los riesgos y vulnerabilidades a los que el país se enfrenta, de tal manera de que este documento incitara a los ciudadanos a exigir mayores resultados a sus gobernantes y a exigirse a sí mismos una mayor participación en los asuntos públicos. En la realidad esto no ocurre, ya que la cuenta pública es un documento altamente técnico y abstruso, tanto que el mandante tuvo que instituir un órgano técnico llamado Auditoría Superior de la Federación (ASF) cuya tarea exclusiva es revisar la Cuenta Pública; y esta institución sólo genera un producto: el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.” Roberto Salcedo Aquino, *op. cit.*

²⁶ Artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

pronunciarse sobre las divergencias en el gasto e irregularidades que haya detectado y perseguido la Auditoría Superior de la Federación. Así, la Cuenta Pública del presupuesto de 2016 no se presentará sino hasta abril de 2017 y el Informe de la ASF, en el que se revisará esta Cuenta Pública, no se presentará sino hasta febrero de 2018 y cabe la posibilidad de que su dictaminación no suceda jamás —en violación a la disposición constitucional del artículo 74 y al artículo 46 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)—. Así, los presupuestos de 2017 y 2018 se negociarán y aprobarán sin tener un conocimiento ni evaluación del gasto real del presupuesto de 2016.

La ASF y la Cámara de Diputados podrían jugar un papel preponderante en el proceso de las adecuaciones presupuestarias, pero dados estos calendarios de operación, su función es secundaria si se considera que sólo pueden participar en la observación y análisis de los recursos ya reasignados y gastados, mas no en la aprobación de las modificaciones que realiza la administración de manera unilateral. Para tratar de hacer frente a este problema, y como parte de las reformas necesarias para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en 2015 se retiraron los principios de posterioridad y anualidad dentro del marco constitucional de la ASF, con lo que la fiscalización podría darse fuera del análisis de la Cuenta Pública del año previo y extenderse a otros ejercicios, así como al ejercicio en turno. El nuevo texto secundario de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado el 18 de julio de 2016, señala que ahora la ASF podrá “solicitar a las entidades fiscalizadas información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos, para la planeación de la fiscalización de la Cuenta Pública”²⁷ e, igualmente, “podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información y documentación de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión”.²⁸ Con este cambio normativo, la Auditoría podría incidir al mantener bajo vigilancia a los ejecutores del gasto en todos los momentos del proceso presupuestario.

Sin embargo, hay que destacar dos salvedades: en primer lugar, estas nuevas capacidades y facultades no entrarán en operación todavía, ya que el Quinto Transitorio de esta Ley señala que “las funciones de fiscalización y revisión de la Auditoría Superior de la Federación previstas en la presente Ley entrarán en vigor a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2016” por lo que el ciclo presupuestario mexicano, al menos en esta materia, se mantendrá

²⁷ Artículo 17, fracción XXI de la LFRCF.

²⁸ Artículo 22 de la LFRCF.

inalterado como mínimo hasta el siguiente año —al igual que la mayor parte de las modificaciones hechas para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción—. En segundo lugar, a pesar de que la Auditoría incrementará su intervención en la vigilancia del uso de recursos públicos, la capacidad de modificar el gasto de manera unilateral mediante la figura de las adecuaciones presupuestales permanece como una potestad unilateral del Ejecutivo.

De esta manera, la ASF no realiza un seguimiento o investigación particular sobre la justificación de las adecuaciones presupuestales, ya que al haber sido informadas al Congreso en los informes trimestrales y ser reportadas en la Cuenta Pública, éstas cumplen con la ley y sólo forman parte del gasto público total susceptible de fiscalización. Aún cuando pudiera analizar las modificaciones, las explicaciones que brinda la autoridad para haberlas realizado es pobre y no permite una evaluación real. Por ejemplo, al analizar el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013* de la ASF (2014), sólo aparece una recomendación en lo referente a las adecuaciones presupuestales. Propone que se haga una modificación a la ley secundaria para que haya un “control en las adecuaciones del presupuesto aprobado para las entidades para que los ejecutores del gasto público federal se ajusten al techo global de su presupuesto original aprobado” (2014: 120). De manera implícita, hay un llamado a que el gasto público no se descontrola y sea superior al que los legisladores aprobaron, fenómenos objeto de este trabajo. Resulta claro el problema y las deficiencias que la propia Auditoría enfrenta ante este problema, ya que señala que un cambio de esta naturaleza generaría:

Mayor seguridad y confiabilidad en el proceso presupuestario, en virtud de que las adecuaciones realizadas durante el ejercicio fiscal deben obedecer a criterios justificables para el logro de los objetivos de los programas. Asimismo, se mejorará la planeación del presupuesto al contar con un marco normativo fortalecido para regular las adecuaciones y dar certidumbre al cumplimiento del principio de responsabilidad hacendaria (ASF, 2014: 120).

Señalar que la regulación de las adecuaciones presupuestarias daría certidumbre al cumplimiento del principio de responsabilidad hacendaria es un reconocimiento implícito de la ausencia de dicho criterio.

Puede encontrarse un tratamiento más detallado de las adecuaciones al revisar el último Informe disponible, en el que la Auditoría Superior de la Federación analiza la Cuenta Pública de 2014 y hace una enumeración de 11 áreas clave de riesgo como resultado de la fiscalización, entre las que se encuentra el rubro de “Revelación de pasivos y gastos”. La ASF señala que:

Es necesario regular las ampliaciones y reducciones presupuestales respecto de los montos originalmente aprobados por la Cámara de Diputados y transparentar el uso de los ingresos excedentes, así como la reasignación de los subejercicios no subsanados al cuarto trimestre (ASF, 2015: 52).

Esta conclusión se desprende de una “Auditoría ilustrativa”, la número 84 (ASF, 2015b), en la que el ente fiscalizador analizó el gasto público federal en su conjunto a partir de las variaciones entre lo presupuestado y lo gastado. Es notable que el ejercicio de evaluación comienza señalando la ausencia de información sobre los cambios en el presupuesto, ya que “la Cuenta Pública 2014 no presentó justificaciones sobre las variaciones en el ejercicio del presupuesto ejercido respecto del modificado autorizado, por lo que la ASF basó su revisión en el Analítico de Egresos para el ejercicio fiscal 2014 que solicitó a la SHCP” (ASF, 2015b: 16). Este déficit de justificaciones hizo que la ASF tuviera que pedir información a Hacienda sobre la lógica detrás de estas divergencias. El resultado fue que en la mayor parte de los casos la autoridad hacendaria no pudo proporcionar explicaciones adecuadas o esclarecedoras. El extremo de esto se encuentra cuando la ASF señala que, a pesar de todas sus investigaciones, “no fue posible determinar el destino del 71.7% de los ingresos excedentes (119,245.2 mdp)” (ASF, 2015b: 31). Las adecuaciones presupuestarias dan cabida a un proceso de gasto en el que el Ejecutivo Federal mueve el presupuesto de un lugar a otro sin dar una explicación clara de por qué se movió ni en dónde quedó, por lo que la labor de la Auditoría queda obstaculizada por la falta de información. Esta situación se materializó en la recomendación 14-0-06100-02-0084-01-002, en la que la ASF hace un llamado para que

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere informar en la Cuenta Pública el monto de las adecuaciones presupuestarias netas que determinan el presupuesto modificado autorizado, e identifique su fuente de financiamiento respectiva, ya sean ingresos excedentes, subejercicios no subsanados reasignados, ahorros o economías (ASF, 2015b: 33).

Como se verá más adelante, la Cuenta Pública aún no se presenta con esta información, por lo que es necesario realizar aproximaciones alternativas para tratar de comprender cómo se modifica el gasto público dentro del proceso presupuestario mexicano. Hasta este punto basta con señalar que si bien la ASF realiza una labor importante vigilando el uso de los recursos públicos y que ésta se verá potenciada con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, el fenómeno de las adecuaciones presupuestarias ha sido, es y seguirá siendo un punto al que se deberá prestar especial atención dado el proceso decisorio detrás de ellas.

Como se ha mostrado, el ciclo presupuestario es sumamente complejo y está lejos de concluir una vez que el PEF ha sido aprobado. Además, vale la pena señalar que, a pesar de que se considera cada ejercicio fiscal como un proceso lineal que sigue las etapas descritas, en realidad se trata de una serie de procesos que se superponen: en un mismo período se presupuesta para el año siguiente, se tratan de evaluar los gastos previos y se están ejerciendo los recursos del año en curso. Esto puede suponer una desventaja enorme para las instituciones que deben vigilar y controlar el gasto dentro del sistema de pesos y contrapesos, ya que sin un conocimiento claro de las complejidades del proceso presupuestario y con un marco legal restrictivo, pueden ser incapaces de hacer frente a la institución que ejerce el gasto. Finalmente, si la preocupación de que las adecuaciones presupuestarias pueden ser hechas de manera unilateral por el Ejecutivo no es suficiente, las complicaciones del proceso de fiscalización y evaluación agregan mayores dudas ya no sólo sobre la transparencia y el control presupuestal, sino sobre nuestra propia democracia.

Ahora bien, estos cuestionamientos surgen del propio diseño institucional contenido en las disposiciones legales aplicables y del análisis superficial del proceso presupuestario. Para dimensionar las complejidades, fallas y desafíos que provocan, es necesario adentrarse en la investigación sistemática de los cambios y los procesos con los que se realizan, ya que, como se ha mencionado con anterioridad, las diferencias entre el PEF y la Cuenta Pública apenas han comenzado a señalarse y aún no es claro cómo y bajo qué criterios se realizan las adecuaciones presupuestarias. Así, es indispensable adentrarse con un método de investigación preciso y claro que permita tener un mejor entendimiento de por qué el Presupuesto de Egresos de la Federación es una construcción ficticia y cómo se ejercen en realidad los recursos públicos.

2. Metodología

Dado que “cualquier política de rendición de cuentas debe partir de las cuentas mismas” (Merino, 2010), los objetivos de esta investigación son identificar en dónde acaba en realidad el dinero en comparación con lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y entender cómo y por qué se realizaron estos cambios, ya que el simple conocimiento de la normatividad y la inspección de la Cuenta Pública y sus explicaciones resultan insuficientes. A pesar de ser parte del mismo fenómeno, deben investigarse de manera separada, ya que develar los movimientos del erario requiere un ejercicio mayormente cuantitativo, mientras que la investigación del proceso supone una aproximación más cualitativa. Por ello, se utilizarán dos metodologías diferentes: por un lado, se construirán diferentes índices que permitan evaluar e identificar los movimientos presupuestarios en diferentes niveles de agregación, empezando en los grandes rubros identificados en los ramos del presupuesto y descendiendo hasta el máximo nivel de detalle posible, en este caso, las oficinas y los conceptos materiales del gasto. Por el otro, se acudirá al análisis de nodos decisorios desarrollado por Pressman y Wildavsky (1973) para identificar quiénes y cómo participan en el proceso de la modificación del presupuesto. El resultado final será un mapeo que pondrá a prueba cómo es operacionalizada en la realidad la disposición que señala que todas las adecuaciones presupuestarias deben realizarse “siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto”.

2.1 ¿Cómo saber en dónde está el dinero?

Como ha sido explicado, no es un descubrimiento ni una acción ilegal que el gasto real del gobierno sea diferente a lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estudios como el de México Evalúa (2014) han mostrado las grandes diferencias que existen; sin embargo, el nivel de desagregación al que han descendido es insuficiente. No basta con saber qué ramos o secretarías tienen más o menos presupuesto, sino que es necesario llegar hasta el máximo nivel posible de detalle para detectar con mayor certeza en qué se está gastando en realidad. Para ello, se crearán dos índices que pueden ser aplicados a cada nivel de agregación y en las diferentes clasificaciones en que se encuentra el gasto presupuestario.

El primero será un Índice de Neutralidad Presupuestal (INP) que contraste entre los montos asignados en el PEF y los gastados realmente de acuerdo con la Cuenta Pública. Un primer esbozo de un instrumento similar fue propuesto por Cayeros y Magaloni, quienes

advirtieron que “la discrepancia de gasto autorizado y ejercido en México ha sido siempre muy grande” mediante la presentación gráfica de una medida que adquiriría un valor de 1 en “situaciones en que las burocracias federales gastaron exactamente lo que fue aprobado por la Cámara de Diputados, de acuerdo con el decreto publicado en el Diario Oficial” (1998: 519). Así, el INP de este trabajo replica esta aproximación mediante la creación de una medida con un rango de 0 a infinito, en el que un valor igual a 1 indica que la observación tuvo el mismo presupuesto en la Cuenta Pública del que originalmente había recibido en el PEF. Al estar por debajo del mismo, su presupuesto real será menor al asignado y al estar por encima, será porque su presupuesto real fue mayor. Su estimación se realizará mediante la siguiente fórmula:

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

Sin embargo, esta medida no es suficiente para observar la totalidad de los cambios, ya que no sólo puede haber variaciones absolutas en el presupuesto asignado a cierto rubro, sino que puede haber reacomodos al interior de una dependencia u oficina sin que el presupuesto total sea modificado de manera sustantiva. Si una dependencia realiza adecuaciones presupuestarias sin tener más o menos presupuesto del que tenía originalmente asignado, su INP sería equivalente a 1, pero el gasto en realidad sería muy diferente al interior. Para dar cuenta de este fenómeno, es necesario observar lo que en la Cuenta Pública se denominan ampliaciones y reducciones.

La SHCP presenta un cálculo denominado “modificación neta”, que estima la diferencia entre ampliaciones y reducciones en un rubro como una medida de qué tanto cambió el presupuesto al interior. Sin embargo, esta manera de reportar los cambios es engañosa. Si los cambios se dan sin un aumento de recursos totales al ramo, los cambios reportados en la clasificación de modificación neta parecerán muy pequeños (pudiendo ser incluso cero) porque el dinero restado a un área al interior de la dependencia terminará en otra, aún cuando hasta dos terceras partes del presupuesto de ese ramo realmente estén en otro lado del que el PEF tenía previsto. Por ello, es mejor sumar ambas adecuaciones, restarles los recursos adicionales y presentarlas como un índice en proporción con el presupuesto asignado. Para poder compararlo con el INP, finalmente a esta cifra se le sumaría una unidad. Este Índice de Cambio Presupuestal (ICP) podría tomar valores de 1 a infinito, siendo 1 equivalente a ningún cambio al interior de

la dependencia y, conforme los valores sean superiores, indicarán un redireccionamiento mayor del gasto al interior del rubro.

$$\begin{aligned} & \text{Índice de Cambio Presupuestal (ICP)} \\ & = \frac{(\text{Ampliaciones} + \text{Reducciones}) - (\text{Presupuesto Modificado} - \text{Presupuesto Aprobado})}{\text{Presupuesto Aprobado (PEF)}} + 1 \end{aligned}$$

Así, el INP nos da cuenta de los grandes perdedores y ganadores en la repartición de los ingresos extraordinarios del Estado, mientras que el ICP es más sensible ante cambios al interior de las estructuras. Ambas medidas estarán fuertemente correlacionadas en los casos de dependencias que reciben grandes recursos adicionales, pero en la medida en que el ICP sea grande y el INP no, señalará mayores cambios al interior de los que sólo pueden asociarse con los recursos añadidos. Con estas dos medidas de cambio, será posible sistematizar los datos de la Cuenta Pública.

El método consistirá en aplicar ambas medidas en los datos con mayor nivel de agregación para tener un panorama general. Para poder identificar casos de interés conforme se desciende en la especificidad, se utilizarán los datos de la Cuenta Pública de 2015, publicada en abril de 2016, para poder profundizar en ellos en una combinación de análisis comparado con estudios de caso. Este diseño es el más adecuado porque el estudio de casos tiene “el propósito (...), al menos en parte, de dar luz sobre una serie más grande de casos (una población)” (Gerring, 2007: 20). Por ello, se partirá de la búsqueda estadística para, después, concentrarse en un solo grupo de casos como unidades de análisis para tratar de dar luz sobre el resto de adecuaciones presupuestales.

Para poder tener un panorama más amplio de los diferentes tipos de lógicas y configuraciones que puede haber en las modificaciones, se elegirán tres tipos de casos: en primer lugar, un caso extremo, caracterizado por una observación extrema en la variable de interés. En segundo lugar, se escogerá un caso desviado, entendido como uno que, a partir de referencias a un entendimiento general de un tema —debido a una teoría o al sentido común—, tiene un valor no esperado (Gerring, 2007: 105-108). Finalmente, un caso de investigación ideal sería uno de tipo crucial, que se caracteriza por tener un resultado que debería ajustarse a la teoría en su resultado (Gerring, 2007: 115-119).

En cada estudio de caso se retomarán los Índices de Neutralidad y de Cambio Presupuestal, con la particularidad de que para analizar cómo se distribuyeron los recursos, será necesario acudir a las diferentes dimensiones del gasto. En primer lugar, está la clasificación administrativa, que, de acuerdo a la SCHP, se refiere “a los ejecutores del gasto, esto es, aquellas instituciones que llevan a cabo acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos, como una Secretaría de Estado (¿quién gasta?)” (SHCP, 2015). Esta clasificación tiene la ventaja de que

es ideal para identificar a todos los ejecutores de gasto, y facilita la ubicación de los responsables del gasto público, ya que nos muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal (Guerrero y Patrón, 2000: 20).

En segundo lugar, es preciso analizar cómo se modifica el gasto en términos de la clasificación económica, que “agrupa las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto” (CEFP, 2014: 5). Es decir, permite dividir el gasto por el tipo de bienes que se adquirieron con ellos. Con estas dos perspectivas, el análisis permitirá develar a ganadores y perdedores en términos de las diferentes instituciones y organismos de la administración pública federal, así como en el tipo de gasto que se privilegió o se sacrificó. Los dos tipos de clasificaciones son válidas para trabajar con las medidas de cambio del INP y, sólo en la clasificación administrativa, el ICP, por lo que el primer acercamiento permitirá encontrar el destino de los recursos.

Como conclusión del análisis estadístico, se señalarán las explicaciones que la misma autoridad explícitamente señaló como las que determinaron la modificación. Es decir, a los informes que justifican las adecuaciones. Vale la pena recordar que éstas deben “permitir un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades”, por lo que es necesario investigar si las justificaciones ofrecidas contienen información para saberlo. Dada la premisa encontrada en las recomendaciones de la ASF, estas explicaciones serán insuficientes para averiguarlo, por lo que los vacíos deben ser subsanados con una metodología que permita entender el proceso que lleva a la aprobación de las adecuaciones presupuestarias.

2.2 ¿Cómo investigar el proceso para modificar el gasto?

El objetivo final de este trabajo es investigar cómo y por qué se realizan las adecuaciones presupuestarias. De la exposición general del ciclo presupuestario se desprende que en el

proceso participan múltiples actores, destacando las Oficialías Mayores de los ejecutores del gasto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, se sabe que el único criterio existente para aceptar o rechazar una adecuación presupuestaria es que deberán permitir “un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto”. Dada la ausencia de otros criterios y contrapesos legislativos en la decisión, es necesario describir cada momento en el procedimiento necesario para la aprobación e identificar las decisiones que se realizan.

La investigación podría concentrarse en la descripción y análisis de todos y cada uno de los actores involucrados: desde el burócrata “a nivel de calle” que requiere más presupuesto, hasta el mismo Secretario de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, la capacidad de decisión real sólo se encuentra en algunos puntos. Por ello, resulta esclarecedor utilizar el método desarrollado en uno de los textos fundamentales de implementación y análisis de políticas públicas: la teoría de los nodos decisionales.

Pressman y Wildavsky, en su texto clásico *Implementation*, investigan el complejo proceso de implementación que termina con el desastre de un ambicioso programa de desarrollo económico en Oakland. Para encontrar a quiénes y cómo determinan este resultado, los autores señalan:

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 (1973:189).

Estos puntos de decisión son aquéllos que pueden determinar el rumbo de una acción organizacional y se caracterizan por tres elementos: un actor, una decisión e información plasmada en un documento. Para encontrarlos, se deben realizar dos pasos: en primer lugar, identificar en la normatividad a los actores que tienen la capacidad de tomar una decisión y que tienen injerencia dentro del procedimiento, por lo que se hará un mapeo sistemático de los procedimientos administrativos necesarios para la aprobación de una adecuación presupuestaria. En segundo lugar, investigar la operación real del procedimiento, contrastarla con el mapeo normativo para saber si los nodos decisionales identificados son los puntos de decisión claves y entender cómo se lleva a cabo la decisión. Para ello, se realizaron una serie de entrevistas semi-estructuradas con diversos funcionarios públicos federales de diferentes dependencias y áreas involucradas en el fenómeno de investigación que permitieron profundizar en el análisis del

proceso de las adecuaciones presupuestarias (las preguntas guía pueden encontrarse en el Anexo 1).²⁹ El producto final será un relato que no sólo considera lo estipulado en las leyes, sino la operación real del proceso de ejecución y modificación del presupuesto.

Con la combinación de estas dos metodologías, será posible discernir entre los diferentes tipos de discrecionalidad existentes en la reasignación del gasto, ya que si bien no hay un criterio claro que permita aceptar o rechazar una adecuación, en las diferentes etapas procedimentales se hace evidente que algunas adecuaciones responden a necesidades técnicas de operación de los ejecutores del gasto que son corroboradas por las diferentes autoridades que intervienen en su aceptación, mientras que otras pueden ser aprobadas únicamente con una justificación plausible de que son necesarias, con lo que la decisión se vuelve menos técnica y con posibilidad de que permita redireccionar el gasto a rubros de relativa ambigüedad.

²⁹ Dado el contenido de las entrevistas y como protección a las fuentes de la investigación, los funcionarios públicos participantes no serán individualizados. Sin embargo, la investigación contempló a 8 funcionarios integrantes de la Oficialía Mayor de dos secretarías de Estado y de un organismo descentralizado.

3. El Presupuesto de Egresos ficticio

El primer elemento para el análisis consiste en la comparación sistemática y descendiente en el nivel de agregación de la información de la Cuenta Pública en contraste con el Presupuesto de Egresos de la Federación. El panorama general muestra que, de manera sistemática, el gasto real del gobierno ha sido más grande de lo planificado originalmente (Gráfica 3.1). Si se suma el presupuesto ejercido en las Cuentas Públicas entre 2000 y 2015 y se compara con los montos aprobados en los Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes, hay una diferencia total de 6.5%. Esto equivale a un gasto adicional en 15 años de 3.37 billones de pesos reales del 2015. Para ponerlo en perspectiva, esto es igual a 17 puntos del PIB de 2015 (Anexo 2). La variación promedio es de 6.8% cada año, aunque hay diferencias mayores o menores. Estas brechas pueden ser relativamente “pequeñas”, como en 2002, cuando la diferencia fue de 34 mil millones de pesos o abismales, como en 2006, cuando el gasto fue superior en casi 422 mil millones de pesos. Para tener un punto de referencia del tamaño de estas variaciones, el gasto real en 2015 de todos los organismos autónomos combinados fue de 36 mil millones de pesos³⁰ y el gasto real combinado de los ramos de Educación y Salud fue de 447 mil millones.

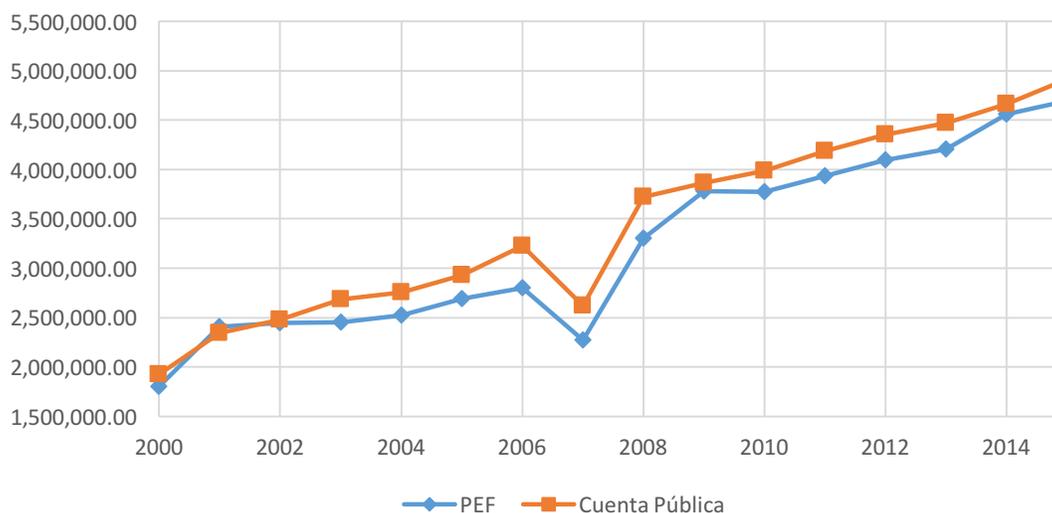
Esta variación no es preocupante *per se*, ya que, como se verá más adelante, en la mayor parte de los países de la OCDE existe la posibilidad de aumentar o modificar los gastos aprobados en los presupuestos debido a la necesidad de cubrir gastos imprevistos. Sin embargo, suele haber algún tipo de control legislativo, así como límites a las ampliaciones anticipando las grandes fluctuaciones que pueden suscitarse en los ingresos de los gobiernos. En el caso mexicano, una parte de los ingresos extraordinarios del Estado provienen de cambios en variables exógenas, como sucede en el caso de los precios internacionales del petróleo. Pero, como se desarrollará posteriormente, la mayor parte de los ingresos extraordinarios mexicanos en realidad no parecen ser tan extraordinarios, sino producto de un cálculo sistemático a la baja por parte de la autoridad hacendaria.

La gráfica 3.2 muestra que, después de 2002, el incremento en el gasto ha sido, al menos, de 2%, destacando la caída de 2009, en la que el gasto real volvió a acercarse drásticamente a lo establecido en el el PEF como producto de la crisis financiera internacional, pero sin bajar de este umbral. En la última cifra disponible, el gasto del gobierno fue 4.74% superior a lo que señalaba el PEF de 2015, es decir, se gastaron 222 mil 570 millones de pesos más —nótese que

³⁰ INE, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, CNDH, Inegi, Cofece, INEE, IFT e INAI.

a inicios de 2015 la SHCP había anunciado un profundo programa de recortes que supuestamente disminuiría el gasto en 124 mil 300 millones de pesos.³¹

Gráfica 3.1 Gasto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta Pública (millones de pesos de 2015)

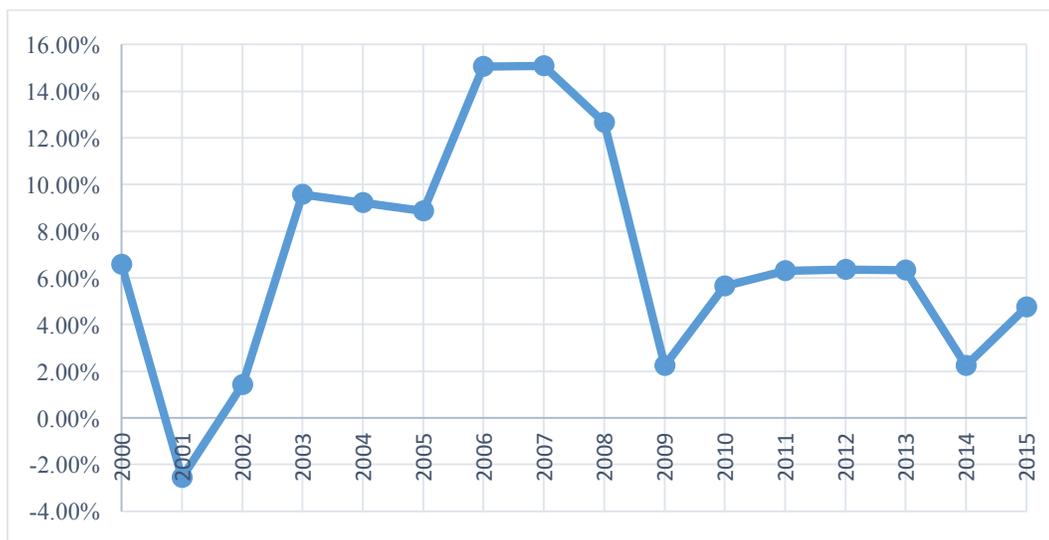


Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ¿A dónde van estos recursos adicionales a los aprobados en el PEF? Un panorama general puede obtenerse al aplicar el INP a la clasificación por denominación económica de todo el gobierno federal (véase el Anexo 3). Los cinco rubros en los que hubo mayores incrementos como proporción de lo que originalmente tenían asignado fueron la compra de títulos y valores; las remuneraciones a personal de carácter transitorio; los servicios financieros, bancarios y comerciales; las transferencias a fideicomisos y los servicios de comunicación social y publicidad. En este último caso, por ejemplo, todo el gobierno federal tenía un presupuesto aprobado de 2 mil 695 millones de pesos, pero la Cuenta Pública muestra que el presupuesto modificado fue de 7 mil 618 millones de pesos, es decir, un incremento de 4 mil 923 millones. Igualmente, las transferencias a fideicomisos tuvieron un INP de 3.01, ya que tuvieron 72 mil 890 millones de pesos más de lo originalmente señalado en el PEF. En este nivel de información, aún es apresurado extraer conclusiones sobre el destino del gasto, pero resulta revelador conocer

³¹ Véase: Animal Político, “El Sabueso: Luis Videgaray prometió un recorte al gasto público, ¿cumplió?”. *Animal Político*, 10 de marzo de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/20UoLvb>

que varios de los rubros más beneficiados se caracterizan por ser particularmente opacos (Casar, 2011).

Gráfica 3.2 Diferencia porcentual entre la Cuenta Pública y el Presupuesto de Egresos de la Federación



Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La siguiente forma de aproximarse a la información, considerando todavía a todo el gobierno federal en conjunto, es mediante la clasificación administrativa. Al observar los datos, es claro que la mayor parte de los cambios se concentran en dos tipos de gastos: los ramos generales y los ramos administrativos. Los primeros son “erogaciones que la SHCP asigna a diversos ejecutores de gasto, como por ejemplo los gobiernos locales, o a Entidades de Control Directo, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), para cubrir obligaciones de pago en nombre del Gobierno Federal” (México Evalúa, 2014). Aquí se encuentran, por ejemplo, las provisiones salariales, las aportaciones a la seguridad social o las participaciones y aportaciones a estados y municipios. Este rubro no es gastado por una sola dependencia, pero su administración sí se encuentra concentrada en manos de una sola institución: la SHCP. En segundo lugar, los ramos administrativos se encuentran asociados a la estructura de la administración pública federal, es decir, a las diferentes secretarías. El análisis de México Evalúa (2014) señala que en los primeros se concentraron 35.1% de las adecuaciones presupuestales, mientras que en los ramos administrativos estuvieron 29.8% de las modificaciones al PEF entre 2005 y 2013. Al observar los datos de 2015, el patrón persiste, ya

que de los 222 mil millones adicionales gastados por todo el gobierno, las áreas más beneficiadas fueron estas dos (Tabla 3.1).

Tabla 3.1 Cuenta Pública del Gobierno Federal 2015 (millones de pesos)

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

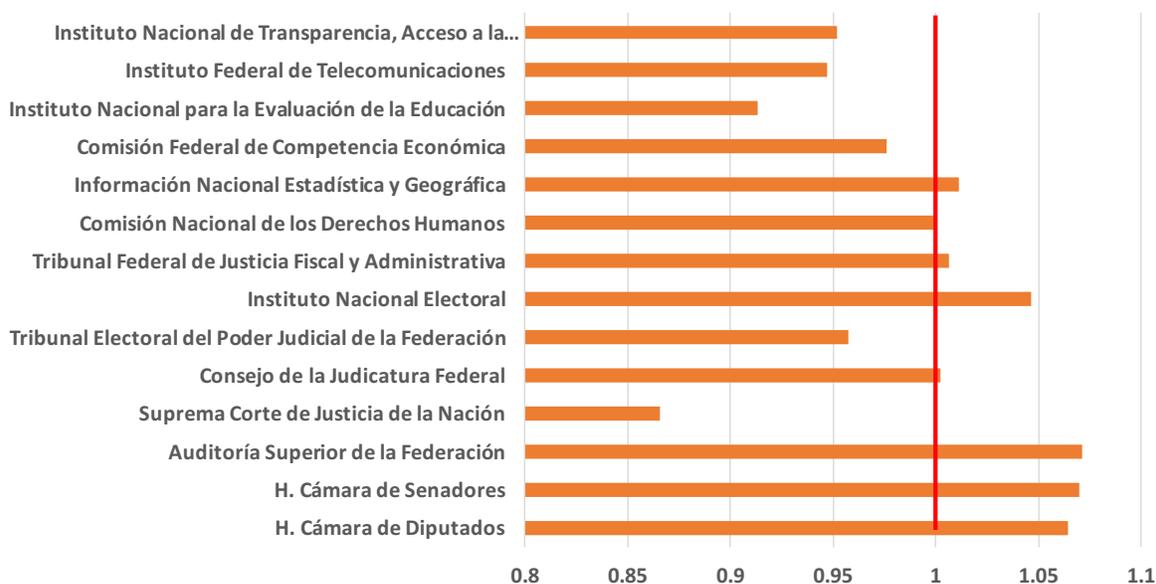
Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Pública de 2015 de la SHCP.

En los mismos datos, destaca que los movimientos reportados en las adecuaciones son superiores a la diferencia absoluta que hay entre los montos totales, es decir, hubo movimientos de dinero diferentes a la simple erogación de más recursos. Con el incremento en los ingresos del Estado, sería sensato creer que el gasto público sólo incrementa en comparación con el PEF, pero esto no es así. Se advierte que al interior de las diferentes áreas hay movimientos asociados a las ampliaciones y reducciones. En el primer caso, se trata de dinero adicional al presupuestado; en el segundo, se trata de áreas al interior de las dependencias que ya habían recibido presupuesto en el PEF, pero que en la ejecución recibieron menos. Aquí destaca el caso del Poder Judicial que, a pesar de que tuvo sólo una pequeña reducción equivalente a 1.26% de su presupuesto, asignó 31 mil millones de pesos a áreas diferentes a las que estaba presupuestado, es decir, 60% de su presupuesto está en otro lado. En este caso, la independencia judicial merece un tratamiento aparte sobre la lógica de estos cambios, pero abona al señalamiento principal de este trabajo: los recursos se gastan de un modo diferente al indicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Otro caso es el del Poder Ejecutivo, que en su conjunto (la suma de los ramos administrativos y los ramos generales), tuvo una diferencia total entre aprobado y modificado de 254 mil millones de pesos. Sin embargo, esto no significa que sólo esa cantidad se gastó de manera adicional, ya que las reducciones al interior del Ejecutivo fueron por 659 mil millones.

Lo que sucedió realmente fue que, en total, el Ejecutivo repartió 913 mil millones de pesos y los colocó en lugares que uno no podría saber si se limitara a analizar el PEF o este nivel de agregación de la Cuenta Pública.

Gráfica 3.3 Índice de Neutralidad Presupuestal del Gobierno Federal en 2015 (excluye al Poder Ejecutivo)



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública 2015 publicada por la SHCP.

Para tener una mejor imagen de estos movimientos, el INP es de gran utilidad. Si observamos fuera del Poder Ejecutivo (Gráfica 3.3), es claro quiénes ganan y quiénes pierden en el Gobierno Federal: las dos Cámaras, la ASF y el INE son los que más se desviaron de lo presupuestado hacia arriba, mientras que la SCJN, el INEE y el IFT ejercieron menos recursos. Igualmente, el INP permite ver con más claridad lo que pasa con los Organismos Autónomos, que como categoría general tuvieron 720 millones de pesos adicionales, pero que al aumentar el nivel de desagregación, es claro que estos incrementos se concentraron en el INE, el INEGI y los Tribunales Administrativos. El resto de instituciones autónomas tuvieron menos presupuesto. Esto explica que se reporten reducciones líquidas por 2 mil 198 millones de pesos.

Dada la cantidad de recursos que se modifican en el nivel más grande de agregación, sería ideal investigar los ramos generales; sin embargo, éstos tienen una deficiente reglamentación y las pautas para su ejercicio no se encuentran dentro de la LFPRH, por lo que su asignación depende enteramente de la SHCP y su ejecución es hecha por diversas áreas y

órdenes de gobierno de manera simultánea. La investigación mediante la metodología propuesta es insuficiente. Este es un punto pendiente para futuras investigaciones, ya que los destinos del gasto redireccionado en estos ramos suelen ser extremadamente ambiguos.

Tabla 3.2. Cuenta Pública 2015 para los ramos administrativos (millones de pesos)

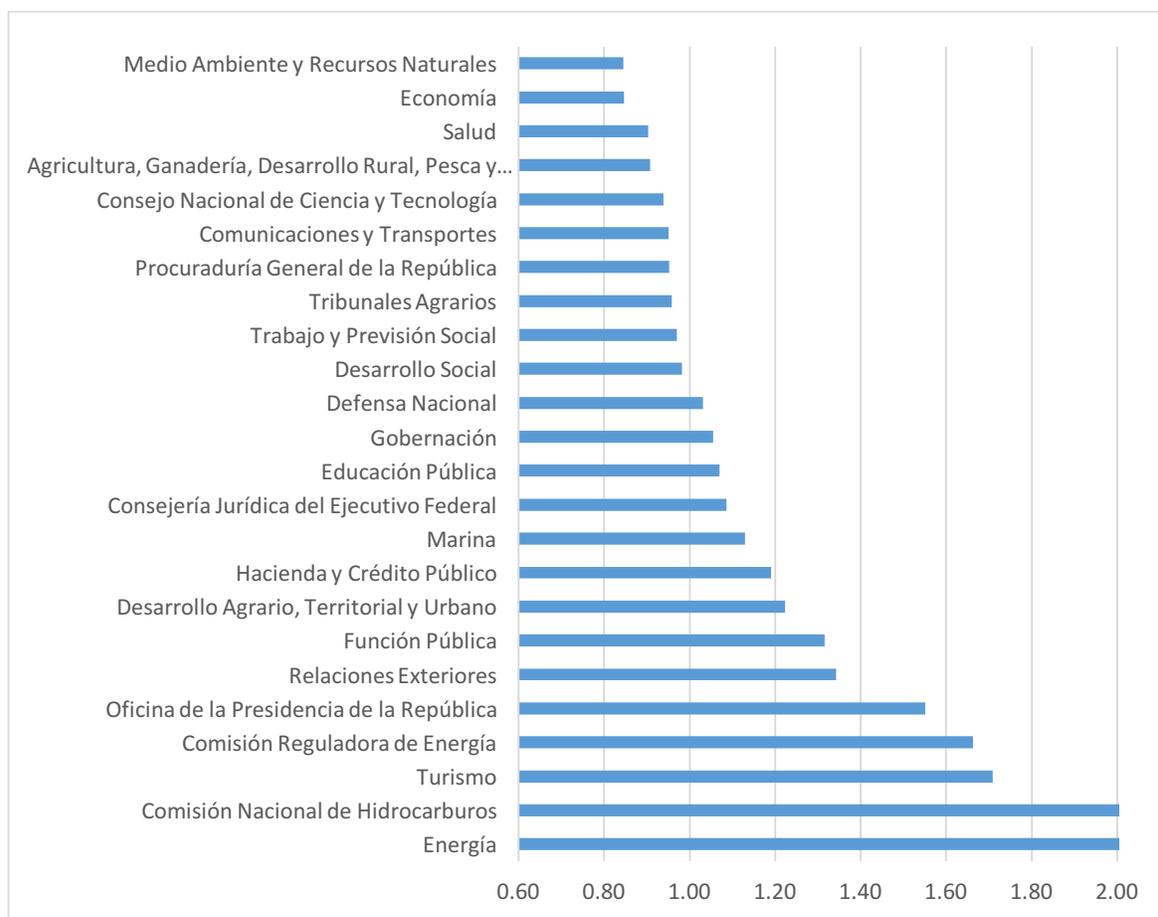
	Aprobado	Modificado	Diferencia	INP	ICP
Energía	3,088.83	111,359.32	108,270.50	36.05	1.46
Comisión Nacional de Hidrocarburos	350.04	1,733.65	1,383.61	4.95	7.10
Turismo	6,844.92	11,695.95	4,851.03	1.71	1.42
Comisión Reguladora de Energía	400.00	665.40	265.40	1.66	3.84
Oficina de la Presidencia de la República	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

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estado analítico del ejercicio Presupuesto de Egresos por clasificación administrativa. Cuenta Pública 2015”.

Por el contrario, los ramos administrativos tienen una estructuración más clara al estar asociados de manera directa con la organización de la Administración Pública Federal, por lo que un primer acercamiento al entendimiento de la lógica de las adecuaciones presupuestales puede realizarse a través de la investigación de los diferentes ramos administrativos. Al igual que al momento de observar la Cuenta Pública en su conjunto, en los ramos administrativos hay

ganadores y perdedores. Destaca que ninguna dependencia tuvo un INP de 1, es decir, todos tuvieron más o menos dinero del que se señalaba en el PEF. De los 24 ramos, 14 tuvieron más presupuesto y 10 tuvieron menos. El caso extremo es la Secretaría de Energía, que recibió 108 mil millones de pesos adicionales a su presupuesto original, es decir, un incremento de casi 35 veces su presupuesto (Tabla 3.2).

Gráfica 3.4 Índice de Neutralidad Presupuestal de los ramos administrativos (2014)



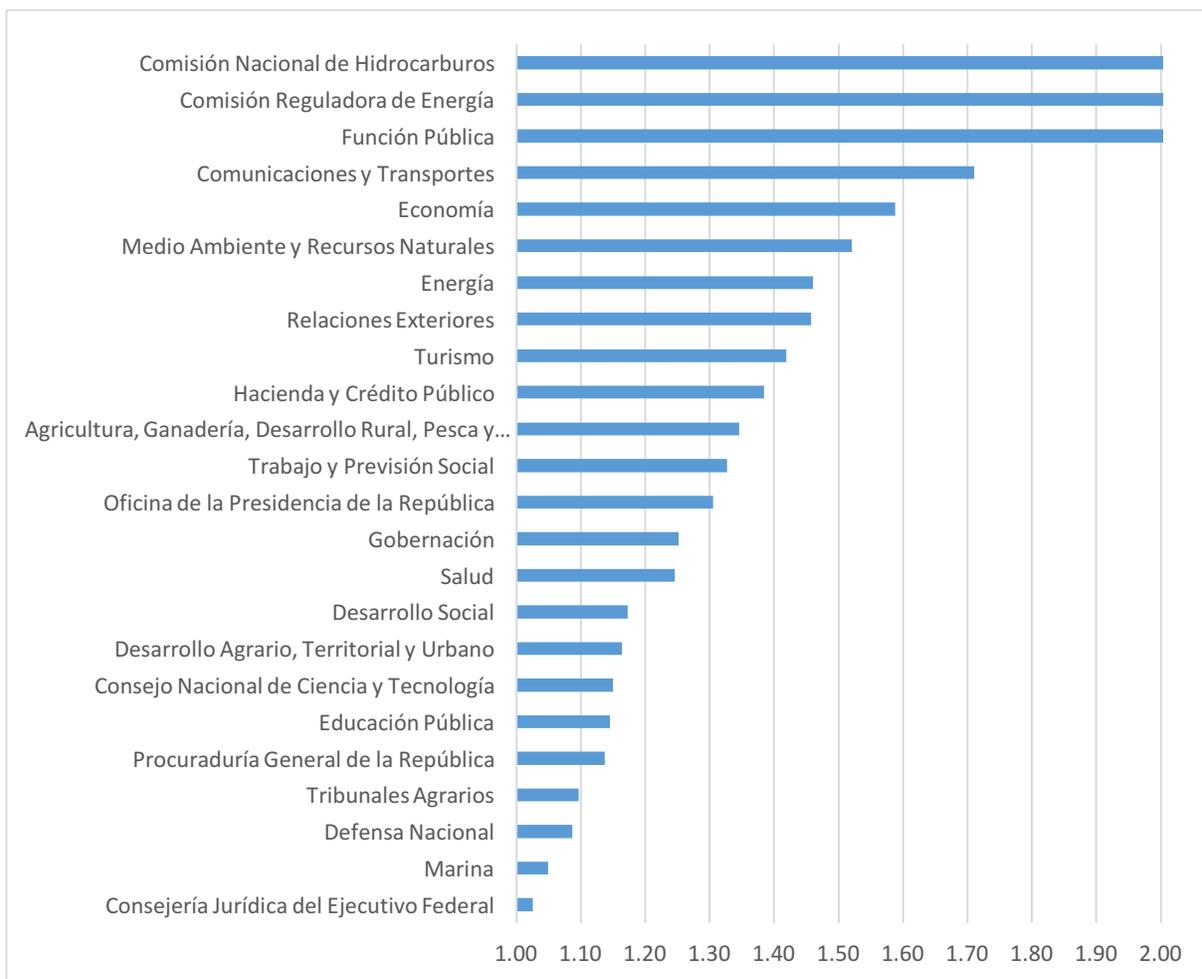
Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP.

En términos del INP, los siguientes ganadores fueron la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Secretaría de Turismo y la Comisión Reguladora de Energía. En el primer caso, el aumento fue de 395% respecto de lo que señalaba el PEF, en el segundo, fue de 71% y en el tercero fue de 66. Por el contrario, los mayores perdedores en términos absolutos fueron las áreas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía y Salud, con disminuciones de 15% de su presupuesto en los primeros dos casos y de 10% en el tercero (Gráfica 3.4).

Resta señalar que, en términos monetarios absolutos, los más grandes ganadores son Energía, Educación y la propia SHCP, recibiendo 108 mil, 21 mil y 8 mil millones de pesos más

de los que tenían asignados en el PEF, respectivamente. Mientras tanto, las áreas con mayores disminuciones fueron Salud, Medio Ambiente y Agricultura, con recortes de 13 mil, 10 mil y 8 mil millones de pesos, respectivamente.

Gráfica 3.5 Índice de Cambio Presupuestal de los ramos administrativos (2015)



Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP.

Como se advertía con anterioridad, hay cierta concordancia entre ganadores y perdedores en el INP con respecto del ICP, pero no es perfecta. En primer lugar, todos los casos tienen un ICP mayor a 1, por lo que tampoco en la ejecución al interior de los ramos hay uno solo que gaste igual de lo que señalaba el PEF (Gráfica 3.5). Pero esta diferencia no corresponde necesariamente con el tamaño de la reducción o incremento de su presupuesto, lo que es evidente con un ICP mayor en todos los casos al INP. Esto quiere decir que las modificaciones internas siempre son mayores que las adecuaciones en el total del ramo. Dos casos destacan en esta situación: por un lado, Función Pública, que pasa del 7º lugar en el INP al 3º en el ICP (con un

valor de 2.07, fuera de los límites de la gráfica), lo que quiere decir que una parte muy importante del dinero del ramo está en otro lugar del que se tenía previsto en el PEF. Por el otro, Medio Ambiente, que a pesar de su presupuesto total, movió una buena parte de sus recursos internos de un área a otra, lo que la coloca en el 6° lugar del ICP.

Para avanzar en el nivel de desagregación de los cambios presupuestales, se elegirán tres tipos de casos: en primer lugar, un caso extremo, caracterizado por una observación extrema en la variable de interés. Sin duda la observación pertinente es la Secretaría de Energía. No sólo tiene el presupuesto que crece más en porcentaje de lo asignado en el PEF, sino que también es el destinatario de la mayor cantidad de recursos adicionales. En segundo lugar, se escogerá un caso desviado. Aquí, la Secretaría de Turismo parece ser un candidato ideal, ya que no es claro ni evidente por qué tendría tanta variación al interior de su gasto (con uno de los mayores ICP) y, a la vez, no es obvio por qué recibiría 71% más presupuesto del otorgado por el PEF. Finalmente, el caso crucial será la Secretaría de Gobernación, dada la cantidad de temas de relevancia que maneja y controla, así como la diversidad de actores con los que interactúa.

3.1 Ramo de Energía

En el caso del Ramo de Energía, el PEF le asignó 3.08 miles de millones de pesos, mientras que el monto modificado incrementó hasta 111.3 mil millones de pesos, por lo que su INP es de 36.05. Las adecuaciones presupuestales implicaron ampliaciones por 108 mil millones de pesos y reducciones de 710 millones de pesos, así, su ICP es de 1.45.

El análisis de las modificaciones en la clasificación administrativa da una primera impresión de los ganadores y perdedores al interior del ramo (Tabla 3.1.1). En cuanto a diferencias entre lo asignado y lo ejercido, hay tres fenómenos interesantes: en primer lugar, los incrementos con respecto a lo presupuestado se concentran en las Direcciones Generales, en especial en la Dirección General de Planeación e Información Energética, que tiene un incremento de 1,750% en su presupuesto. En segundo lugar, una buena parte de las áreas del ramo no tuvieron un presupuesto asignado, por lo que todo su presupuesto modificado fue una adición de recursos no considerados. Finalmente, y al igual que en los análisis previos, no todos ganan, por ejemplo, la Dirección General de Energías Limpias o el Órgano Interno de Control tuvieron un menor presupuesto del que tenían aprobado.

Resulta notable que el ICP se comporta de manera inversa al INP, los valores más altos se concentran en quiénes tuvieron las mayores reducciones, lo que implica que, para hacer frente a las disminuciones en su presupuesto, las diferentes áreas realizan aún más ajustes, redireccionando el gasto a otros destinos de los inicialmente presupuestados. Para completar la imagen del cambio en el ramo, es necesario analizar la variación en la clasificación económica del gasto.

Cuando se utiliza el INP para analizar la clasificación económica del ramo (Gráfica 3.1.1), puede notarse que el incremento en los gastos del ramo se concentró en combustibles, lubricantes y aditivos; otros servicios generales y transferencias a fideicomisos, que tuvieron valores de 86, 17 y 12.

Con esta imagen de los cambios presupuestales, es necesario acudir a las explicaciones que da la autoridad para entender estos ajustes. El primer elemento de la explicación describe los puntos principales de las modificaciones:

En 2015 el ejercicio del presupuesto de la Secretaría Energía (SENER) fue de 111,359,257.3 miles de pesos, cifra superior en 3,505.2% con relación al presupuesto aprobado. Este comportamiento se debió principalmente al mayor ejercicio en los rubros de Gasto de Operación (35.3%); Otros de Corriente (800.0%) e Inversiones en las que se otorgó una ampliación líquida de 103,425,253.3 miles de pesos.³²

El incremento más fuerte, es claro, se dio en el rubro de inversiones, ya que los 103 mil millones de pesos que se recibieron como ampliación líquida equivalen a 92% del aumento total en el presupuesto del ramo. Al analizar el criterio utilizado para aprobar esta adecuación, la Cuenta Pública señala que:

En el rubro de Inversión Financiera no se presupuestaron recursos de origen sin embargo se le otorgaron recursos a la SENER para aportaciones patrimoniales a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), estas ampliaciones se autorizan para PEMEX, mediante los oficios 307-A.-0061 (15/01/15) y 307-A.-5090 (28-12-15) emitidos por la UPCP y los oficios 307-A.-4399 (11-11-15) y 307-A.-4490 (18-11-15) emitidos por la UPCP a CFE estos 4 oficios por un monto total de 103,396,400.0 miles de pesos.

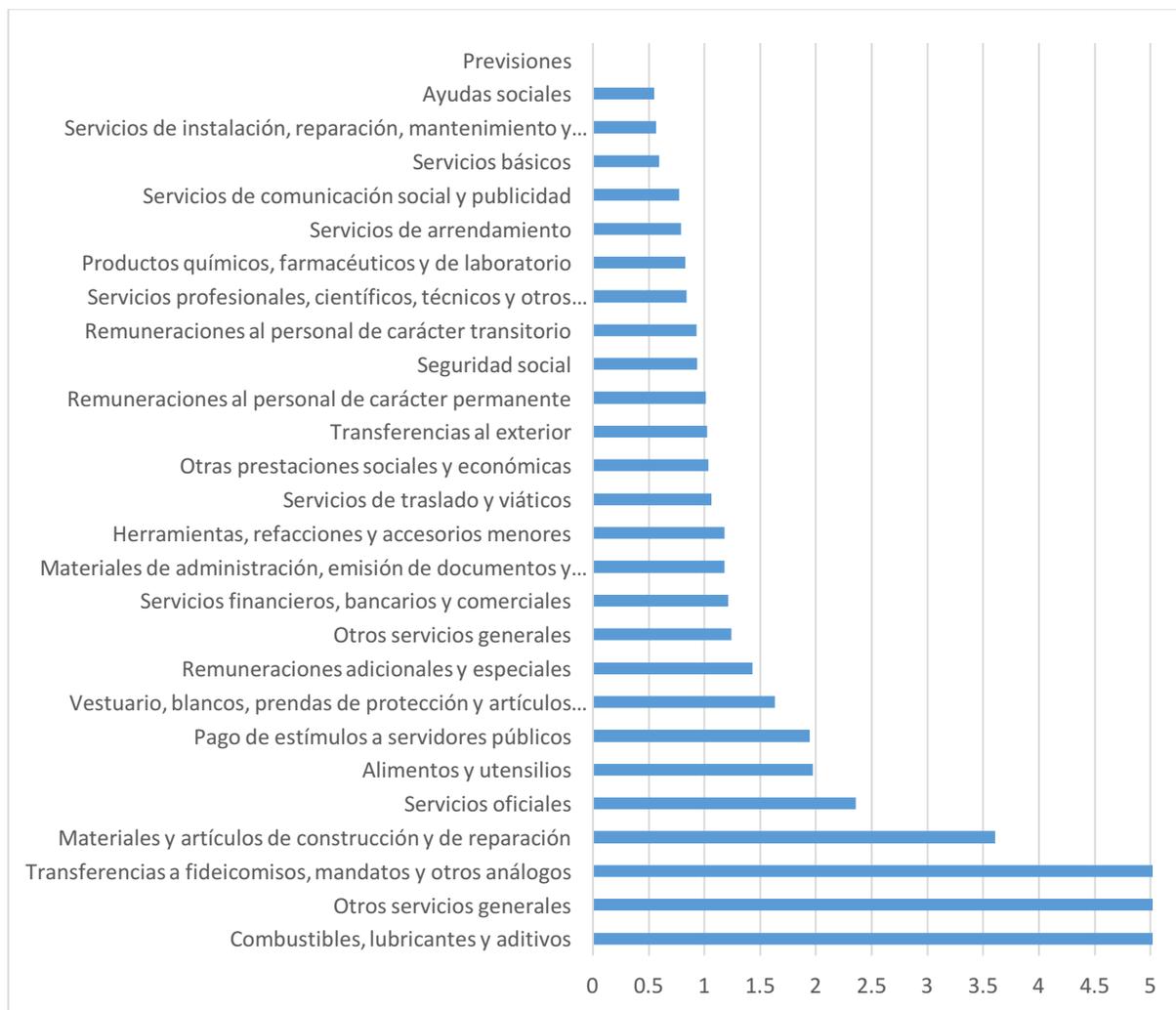
³² Véase el “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos 2015. Energía”. Disponible en: <http://bit.ly/1UvTmNv>

Tabla 3.1.1 Clasificación administrativa del Ramo de Energía (2015)

	Aprobado	Modificado	Diferencia	INP	ICP
Dirección General de Planeación e Información Energéticas	23,832,158	4,209,493,248	4,185,661,090	176.63	0.70
Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones	3,478,757	14,759,511	11,280,754	4.24	-1.80
Dirección General de Vinculación Interinstitucional	4,184,500	10,149,100	5,964,600	2.43	-0.32
Dirección General de Eficiencia Energética e Innovación Tecnológica	6,546,928	13,869,098	7,322,170	2.12	0.07
Dirección General de Análisis, Seguimiento e Información Eléctrica	7,097,066	10,846,281	3,749,215	1.53	0.68
Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	149,725,246	174,731,933	25,006,687	1.17	1.04
Dirección General de Comunicación Social	28,321,098	32,722,510	4,401,412	1.16	0.91
Secretaría	61,140,051	66,810,000	5,669,949	1.09	1.01
Unidad de Asuntos Jurídicos	35,733,662	37,294,726	1,561,064	1.04	1.06
Dirección General de Asuntos Internacionales	215,703,767	225,013,289	9,309,522	1.04	0.97
Dirección General de Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica y Vinculación Social	28,980,093	30,199,263	1,219,170	1.04	1.07
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	565,898,873	582,346,685	16,447,812	1.03	0.99
Instituto de Investigaciones Eléctricas	255,788,169	257,788,169	2,000,000	1.01	0.99
Dirección General de Exploración y Extracción de Hidrocarburos	51,662,451	51,868,334	205,883	1.00	1.17
Dirección General de Energías Limpias	441,841,161	433,453,881	-8,387,280	0.98	1.84
Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía	113,039,718	110,139,130	-2,900,588	0.97	1.15
Subsecretaría de Electricidad	151,499,974	139,912,509	-11,587,465	0.92	2.89
Dirección General de Generación y Transmisión Energía Eléctrica	21,462,943	19,355,312	-2,107,631	0.90	1.19
Subsecretaría de Planeación y Transición Energética	52,734,494	45,452,017	-7,282,477	0.86	1.22
Órgano Interno de Control	29,996,851	24,904,976	-5,091,875	0.83	1.23
Dirección General de Gas Natural y Petroquímicos	32,032,957	26,251,923	-5,781,034	0.82	1.30
Dirección General de Programación y Presupuesto	38,784,345	31,457,272	-7,327,073	0.81	1.25
Subsecretaría de Hidrocarburos	124,635,668	83,912,135	-40,723,533	0.67	1.41
Dirección General de Petrolíferos	47,984,881	32,380,625	-15,604,256	0.67	1.54
Oficialía Mayor	88,785,112	45,885,815	-42,899,297	0.52	1.56
Dirección General de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales	127,935,202	63,471,812	-64,463,390	0.50	1.78
Centro Nacional de Control del Gas Natural	190,000,000	72,556,083	-117,443,917	0.38	2.24
Centro Nacional de Control de Energía	190,000,000	52,000,000	-138,000,000	0.27	2.45
Dirección General de Coordinación		304,603	304,603	N/A	N/A
Dirección General de Relación con Inversionistas y Promoción		2,028,231	2,028,231	N/A	N/A
Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial		2,723,675	2,723,675	N/A	N/A
Dirección General de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Formación de Recursos Humanos		1,031,101	1,031,101	N/A	N/A
Unidad del Sistema Eléctrico Nacional y Política Nuclear		121,368	121,368	N/A	N/A
Dirección General de Reestructuración y Supervisión de Empresas y Organismos del Estado en el Sector Eléctrico		383,717	383,717	N/A	N/A
Dirección General de Seguimiento y Coordinación de la Industria Eléctrica		241,295	241,295	N/A	N/A
Unidad de Enlace, Mejora Regulatoria y Programas Transversales		375,041	375,041	N/A	N/A
Dirección General de Normatividad en Hidrocarburos		1,226,944	1,226,944	N/A	N/A
Unidad de Políticas de Exploración y Extracción de Hidrocarburos		118,527	118,527	N/A	N/A
Dirección General de Contratos Petroleros		553,729	553,729	N/A	N/A
Unidad de Políticas de Transformación Industrial		115,620	115,620	N/A	N/A
Instituto Mexicano del Petróleo		737,196,818	737,196,818	N/A	N/A
Comisión Federal de Electricidad		43,713,876,584	43,713,876,584	N/A	N/A
Petróleos Mexicanos (Consolidado)		60,000,000,000	60,000,000,000	N/A	N/A

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2015, Ramo 18, Energía, Clasificación Administrativa.

Gráfica 3.1.1 INP para la clasificación económica del ramo de Energía (2015)



Nota: Para poder elaborar la gráfica, no se incluyeron las clasificaciones que tenían un presupuesto aprobado de 0, que en este caso se concentran en los rubros de inversión en bienes muebles, inmuebles e intangibles, así como en inversiones financieras y otras provisiones.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2015, Ramo 18, Energía, Clasificación Económica.

El único indicio disponible sobre el destino real del gasto puede encontrarse en la expresión “aportaciones patrimoniales” y, en última instancia, en una serie de oficios aprobados por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda. Esta información, al menos, es más completa que la que recibieron los legisladores en el cuarto informe trimestral de 2015, enviado por la SHCP. Al buscar en el documento esta misma variación, se describe que:

Destacan los siguientes ramos y entidades con incrementos respecto a lo previsto:

- Mayor gasto en el Ramo Energía por 108 mil 268 millones de pesos por aportaciones y apoyos a entidades del sector, y los recursos destinados al Fondo Sectorial-Hidrocarburos, al Fondo de Diversificación Energética y para Investigación y Desarrollo en Materia Petrolera.³³

En lugar de permitir una evaluación, o al menos un conocimiento, de por qué o cómo se decidieron aprobar estos recursos adicionales, la información otorgada a los Diputados y la disponible para la ciudadanía resulta insuficiente en el caso del ramo de Energía.

3.2 Ramo de Turismo

El ramo de Turismo será analizado como un caso desviado, ya no que resulta claro por qué tenía un presupuesto original en el PEF de 2015 de 6 mil 844 millones de pesos, pero después de las adecuaciones presupuestarias llegó a 11 mil 696 millones, un aumento de alrededor de 71%. Las ampliaciones al interior del ramo fueron equivalentes a 6 mil 283 millones y las reducciones fueron de 1,432 millones de pesos, con lo que su ICP fue de 1.42. Al utilizar el INP en la clasificación administrativa del ramo, es claro, nuevamente, que hay áreas ganadoras y perdedoras (Gráfica 3.2.1). En este caso, el Consejo de Promoción Turística, la Secretaría y la Dirección General de Asuntos y Cooperación Internacionales son las que reciben más presupuesto del originalmente planteado, con un INP de 7.27, 1.55 y 1.51, respectivamente. Mientras que la mayor parte de las diferentes oficinas tuvieron menos presupuesto, destacando la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la de Desarrollo Regional y Fomento Turístico.

Al igual que en el caso anterior, para tener un mejor entendimiento de en qué se está gastando más de lo planeado, también es necesario analizar la dimensión económica del gasto (Gráfica 3.2.2). El gasto adicional se realizó en servicios de comunicación social y publicidad, servicios oficiales y servicios profesionales.

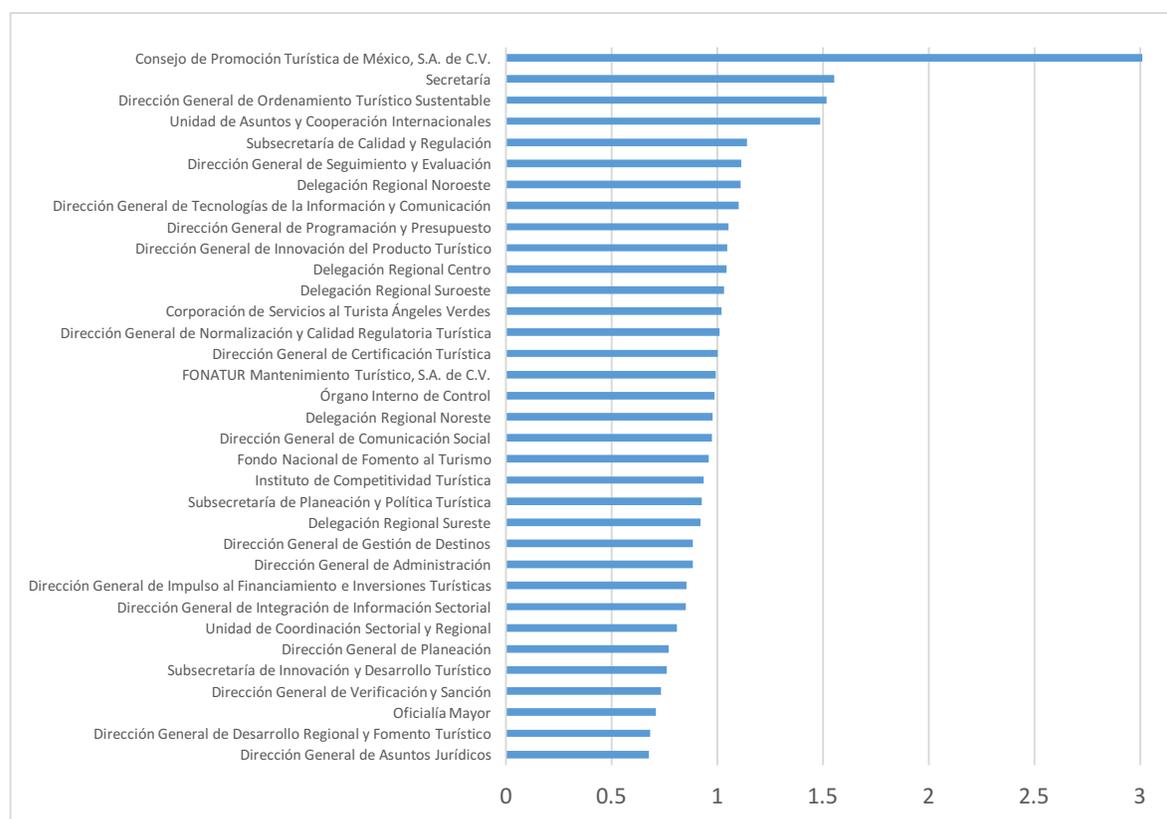
Cuando se acude a la Cuenta Pública para entender cómo fueron asignados los recursos a éstas áreas de gasto, las explicaciones son igualmente insatisfactorias a pesar de las dimensiones de la modificación. Por ejemplo, el rubro de “Servicios Generales” contiene la siguiente información:

En Servicios Generales se registró un ejercicio del gasto mayor al presupuesto aprobado de 329.0%, comportamiento que se explica principalmente por ingresos excedentes obtenidos por Derechos

³³ Véase el 4º Informe Trimestral de la SHCP enviado a la Cámara de Diputados, p. 61. Disponible en: <http://bit.ly/1PmijvW>

de Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos (DNR), y que con fundamento en el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos le corresponde el 80% al Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM); los cuales se destinaron para establecer estrategias de promoción turística que permitieron incrementar el flujo de turistas al país; promocionar los destinos, productos y actividades de México, para aumentar la estadía de estos; difundir a México a nivel nacional e internacional; colaborar con los estados de la República Mexicana por medios alternativos para posicionar la marca “MÉXICO” en todos los mercados turísticos e incrementar la participación de la oferta turística de México a nivel mundial.³⁴

Tabla 3.2.1 INP por clasificación administrativa del Ramo de Turismo (2015)



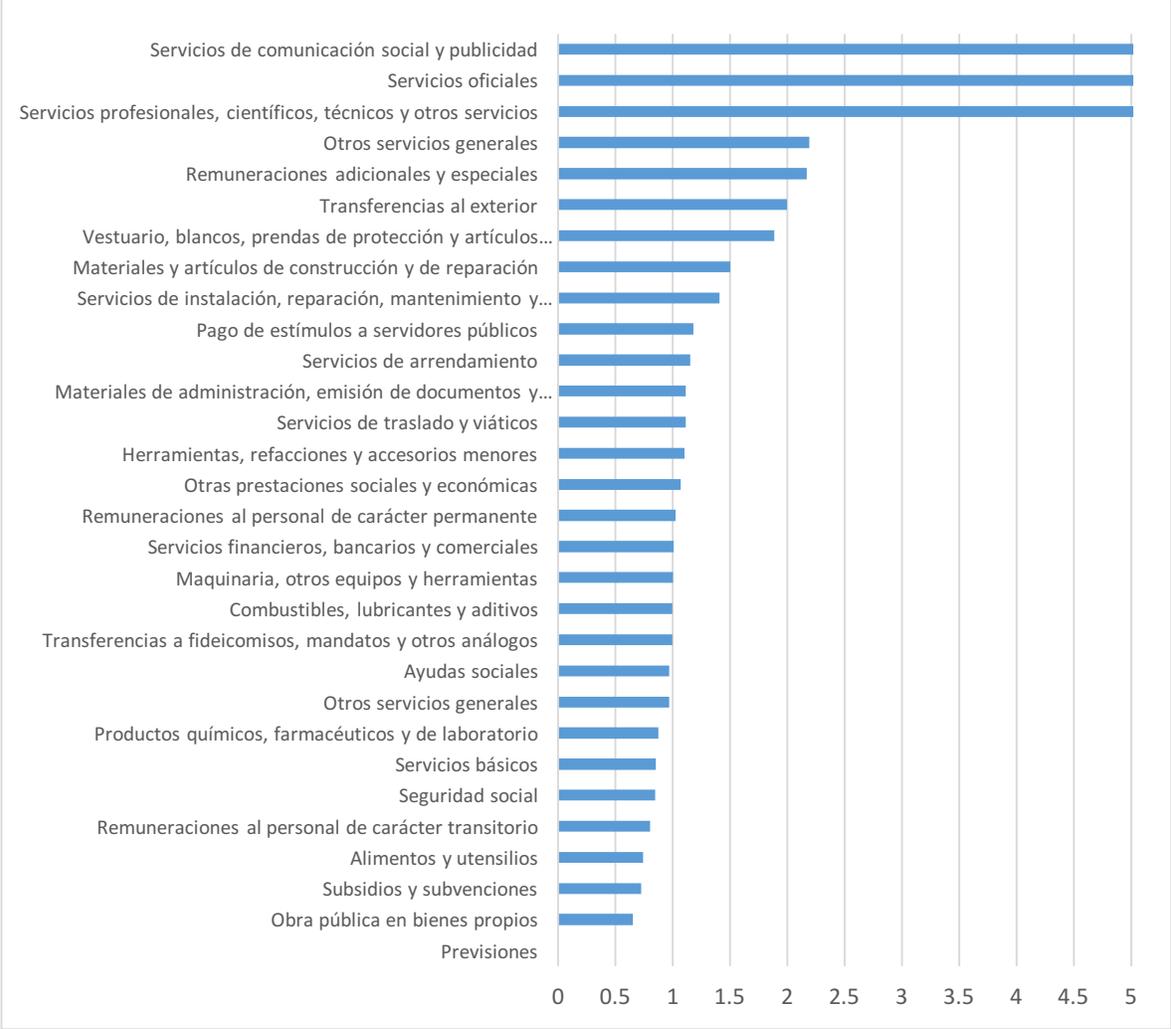
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2015, Ramo 21, Turismo, Clasificación Administrativa.

En este caso, la Secretaría de Turismo es la destinataria principal del Derecho de Visitantes, que es un impuesto que se cobra a los turistas extranjeros por ingresar al país. Dado que el monto que se recibe es fluctuante, la presupuestación tiene un mayor grado de complejidad, aunque es un recurso que se sabe será recaudado. Sin embargo, los destinos finales de estos ingresos no

³⁴ Véase el “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos 2015. Turismo”. Disponible en: <http://bit.ly/1sO9Ur4>

son claros, ya que la redacción disponible en la Cuenta Pública es muy ambigua. Por ejemplo, una parte de los recursos se utilizaron para colaborar con las entidades por “medios alternativos” para posicionar la marca “México”. ¿Cómo se decidió destinarlo en esta área? ¿Qué significan “medios alternativos”? ¿Cómo ayudaron al cumplimiento de los objetivos de la Secretaría? Esta explicación, como el resto de las disponibles en la Cuenta Pública, es insatisfactoria.

Tabla 3.2.2 INP por clasificación económica del Ramo de Turismo (2015)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2015, Ramo 21, Turismo, Clasificación Administrativa.

Al igual que en el caso de Energía, al menos esta explicación es más generosa en longitud en comparación con la información enviada a la Cámara de Diputados. Si se revisa el último informe trimestral de 2015, los legisladores interesados en los cambios presupuestales dentro del ramo supieron que hubo un “Mayor gasto en el Ramo Turismo por 3 mil 488 millones de

pesos, destinados a las entidades federativas para la promoción de México como destino turístico, y para fomentar y promover la inversión en el sector turístico”.³⁵ Conocer el impacto de estos recursos adicionales o cómo se fomentó y promovió la inversión en el sector turístico gracias a estas ampliaciones es imposible de conocer con esta información.

3.3 Ramo de Gobernación

La Secretaría de Gobernación será analizada como un caso crucial, ya que dada la gran amplitud de temas y funciones a su cargo, además de la dimensión de su presupuesto como una de las Secretarías con más recursos, permitirá mostrar de una mejor manera hacia dónde y con qué argumentos se redirecciona el erario. De acuerdo con el PEF 2015, este ramo tenía una asignación de 77 mil millones de pesos, llegando a un gasto real de 81 mil millones de acuerdo con la Cuenta Pública. Estos 4 mil millones de pesos adicionales equivalen a 5% de su presupuesto original, por lo que su INP resulta muy mesurado en comparación con los casos anteriores. Sin embargo, las ampliaciones reportadas fueron por 13.9 mil millones de pesos y las reducciones equivalieron a 9.7 mil millones, por lo que su ICP fue de 1.25.

El análisis mediante el INP en el nivel administrativo es muy revelador, ya que de las 85 oficinas existentes, sólo 12 ejercieron más recursos de los asignados. El resto de ellas sufrieron disminuciones sustantivas. El caso más extremo es la Dirección General del Centro de Control de Confianza, que tiene un INP de 0.16, es decir, tuvo 84% menos presupuesto del asignado originalmente. Igualmente, entre las áreas afectadas se encuentran las oficinas encargadas de los derechos humanos, la prevención social o la atención a las organizaciones sociales. En contraste, las oficinas más beneficiadas en comparación con el presupuesto que tenían asignado fueron las Direcciones Generales de Tecnologías de la Información, así como Recursos Materiales y Servicios Generales (Gráfica 3.3.1).

La dimensión económica del cambio también muestra resultados contrastantes. Los rubros que tuvieron un incremento notable fueron Materias primas y materiales de producción y comercialización; Otros servicios generales y Servicios de traslado y viáticos, con valores de INP de incrementos de 110.3, 32 y 3.3%, respectivamente. Por el contrario, muchos rubros ejercieron menos presupuesto del aprobado, como el concepto de materiales y suministros para seguridad, que con un INP de 0.57, tuvo una reducción de 43% del presupuesto señalado en el

³⁵ 4º Informe Trimestral de la SHCP, *op. cit.* p. 62.

PEF (Gráfica 3.3.2). Es notable que los destinos del gasto con más beneficios se caracterizan por su ambigüedad, como en el caso de “Otros” o por su cuestionabilidad, como los servicios de traslado y viáticos o en alimentos y utensilios.

Una vez más, cuando se acude a la Cuenta Pública para entender por qué se gastó más en estas áreas o cuál fue su racionalidad, las justificaciones resultan insatisfactorias. Por ejemplo, al explicar las variaciones en Servicios Generales, la autoridad señala que:

En Servicios Generales el presupuesto ejercido ascendió a 35,492,390.9 miles de pesos, 46.7% superior respecto al presupuesto aprobado, impactando principalmente en el concepto 3300 “Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios”, recursos utilizados para servicios de protección y seguridad, 3500 “Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación,” para el mantenimiento y conservación de inmuebles, así como de equipo de transporte y 3700 “Servicios de traslado y viáticos”, en pasajes terrestres nacionales para el desempeño de comisiones y funciones oficiales, pasajes terrestres internacionales asociados a los programas de seguridad pública nacional y para el desempeño de comisiones y funciones oficiales; viáticos nacionales para labores en campo y de supervisión y para el desempeño de funciones oficiales y recursos para cubrir 3900 “Otros servicios generales”.³⁶

Las explicaciones se centran en mencionar el destino genérico del gasto, como el uso para mantenimiento y conservación de los inmuebles o el desempeño de comisiones y funciones oficiales, sin ser claro cuál fue la motivación para destinarles más recursos de los que se tenían en el PEF, los resultados esperados de esta adecuación o los criterios con los que se decidió que la modificación era procedente. Una última explicación llamativa dentro de la Cuenta Pública de este ramo refiere a la disminución del presupuesto en un rubro particular para destinarlo a otro:

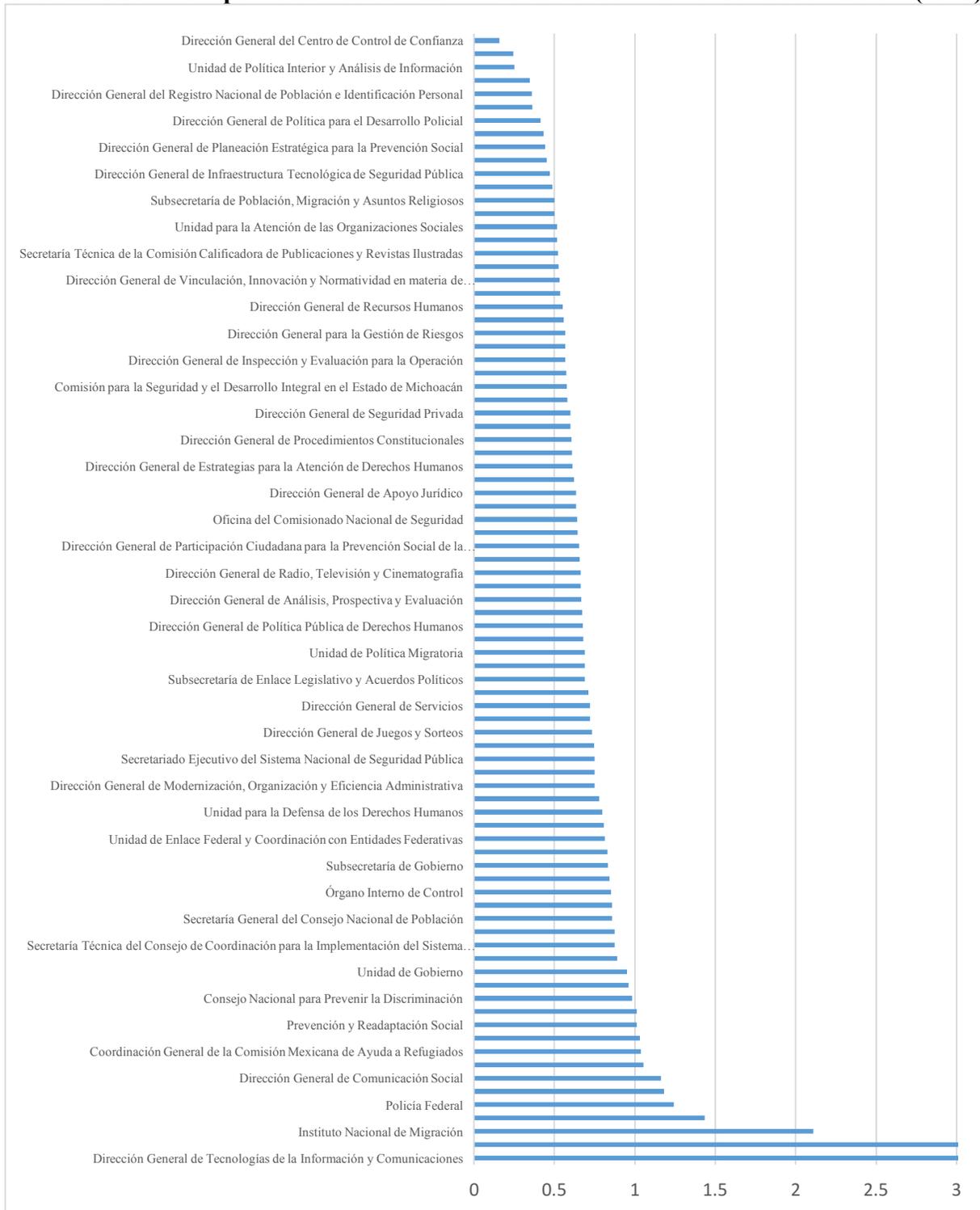
En Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles con un ejercicio de 4,448,698.3 miles de pesos, presentó un decremento de 238,323.6 miles de pesos respecto al presupuesto aprobado, toda vez que al ser un gasto no regularizable se modificó su asignación en la mayoría de los conceptos de gasto. Recursos que 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.

La explicación de la autoridad para la disminución del presupuesto no señala el criterio que se utilizó para modificar y reasignar el dinero a, por ejemplo, el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales o a cuánto equivale decir que el presupuesto se usó “principalmente” para adquirir vehículos. En lugar de ofrecer una justificación detallada de por qué se gasta más o menos en un concepto u oficina, si este gasto fue necesario o las consecuencias de éste, la mayor

³⁶ Véase: “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos 2015. Gobernación”. Disponible en: <http://bit.ly/1TWAiaY>

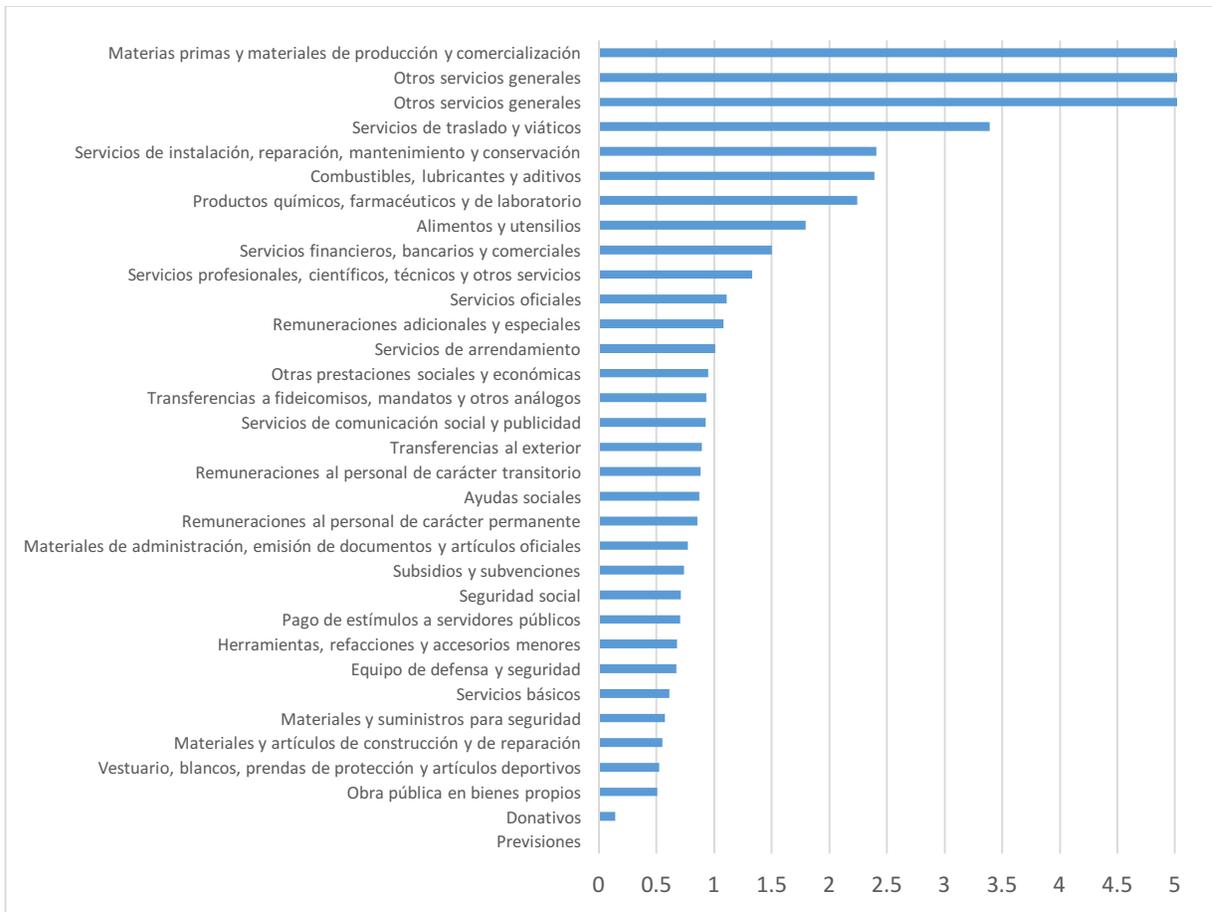
parte de las adecuaciones en toda la Cuenta Pública están explicadas con redacciones igualmente insatisfactorias.

Gráfica 3.3.1 INP por clasificación administrativa del Ramo de Gobernación (2015)



Fuente: elaboración propia con datos de Cuenta Pública 2015, Ramo 4, Gobernación, Clasificación Administrativa.

Gráfica 3.3.2 INP por clasificación económica del Ramo de Gobernación (2015)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2015, Ramo 4, Gobernación, Clasificación Económica.

De esta manera, no hay lugar a dudas que el Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez que es publicado por la autoridad, no es más que una guía o sugerencia de cómo debería de ser el gasto del gobierno, ya que en el momento de su ejecución, las ampliaciones y reducciones se dan en todos los niveles y entre todos los destinos del gasto. Al profundizar en cada uno de los casos, puede verse que los rubros que son afectados varían en función del ejecutor del gasto y que las lógicas por las cuáles algunos tienen más recursos pueden ser diferentes; sin embargo, una cuestión transversal es la escasa información disponible para evaluar las diferentes reasignaciones que se hacen. Si recordamos que el criterio que inequívocamente deben cumplir todas las modificaciones es el mejor cumplimiento de los objetivos a cargo de las dependencias, el análisis al máximo nivel de detalle publicado por la autoridad no permite discernir si

realmente este parámetro fue utilizado o no. Además, en ausencia de un mecanismo de contrapeso, la decisión depende de la anuencia unilateral del Ejecutivo, por lo que, en última instancia, se trata de un fenómeno de total discrecionalidad en el gasto público.

Ahora bien, el hecho de que la decisión de la modificación del presupuesto sea discrecional, ya que se realizó sin intervención del legislativo, no contiene una carga valorativa *per se*, ya que es posible que muchos de los cambios mostrados previamente realmente fueran necesarios y, además, que la decisión que les dio lugar haya sido evaluada, ponderada y realmente sometida al escrutinio de los beneficios que aportaría al interior de cada institución; a pesar de la pobreza en las explicaciones disponibles para los legisladores y la sociedad. Para poder saber si la discrecionalidad puede permitir cualquier tipo de cambio o si existe un mecanismo de mínima razonabilidad, es necesario ahondar en el proceso decisional de las adecuaciones presupuestarias y en la lógica que les da lugar.

4. ¿Cómo cambia el gasto del gobierno?

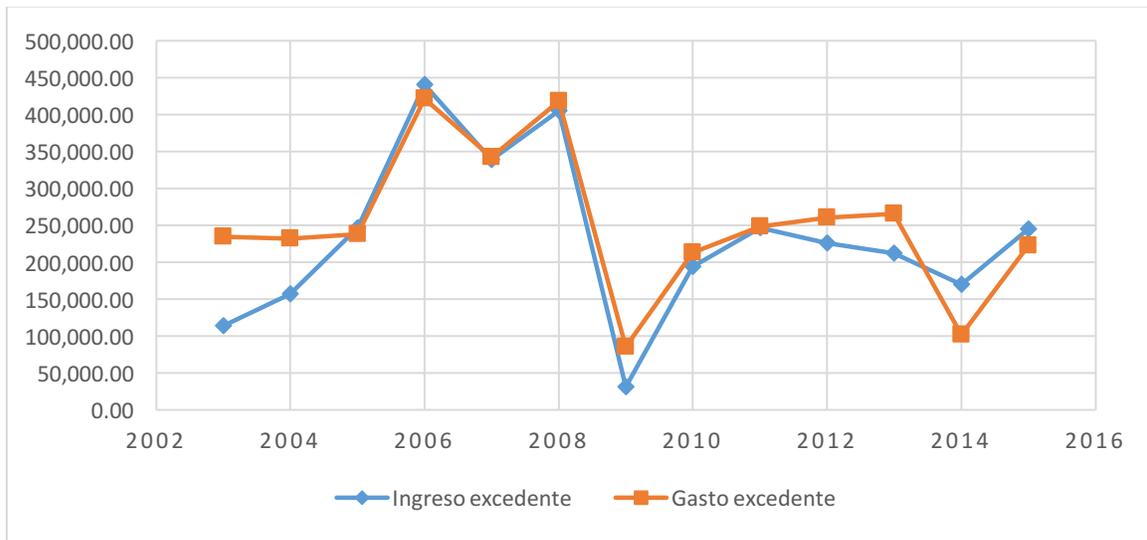
Los dos fenómenos a explicar son, por un lado, el incremento total en el gasto reflejado en la Cuenta Pública y, por el otro, las modificaciones que hacen que haya áreas con más o menos recursos de los que tenían asignados de acuerdo con el PEF. En el primero de los casos, la explicación principal se centra en las autoridades hacendarias, que son las encargadas del cálculo de los ingresos del Estado y su correspondiente distribución. En la segunda situación, la ley permite a los ejecutores del gasto realizar las adecuaciones presupuestarias con un margen amplio de discrecionalidad, siendo necesaria para algunas modificaciones la participación de la SHCP. Antes de profundizar en el proceso de las adecuaciones, es necesario explicar cómo el gobierno tiene más dinero para repartir, ya que los recursos adicionales que recibe no son fortuitos y, en la mayor parte de los casos, son ingresos que sistemáticamente calcula a la baja para que, al no formar parte de la negociación del PEF, puedan asignarse y ejercerse de manera unilateral y con una gran libertad.

4.1 ¿Por qué el gobierno tiene dinero para repartir?

El primer factor para explicar el incremento en el gasto se encuentra en un análisis de los ingresos del gobierno. Si la administración tiene más dinero de lo que había planeado originalmente, es claro que puede gastar más de lo presupuestado. Los ingresos excedentes se relacionan íntimamente con el gasto adicional reflejado en la Cuenta Pública. Si se observa la Gráfica 4.1.1, es claro que ingresos y egresos que no estaban contemplados en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente, se mueven de manera paralela y son casi equivalentes en cuanto a los montos. En 2015, por ejemplo, se tuvieron ingresos excedentes por 244 mil millones de pesos y el gasto adicional reflejado de contrastar entre el PEF y la Cuenta Pública para el mismo periodo fue de 222 mil millones (Anexo 4).

A pesar de que los ingresos son variables, mantienen un comportamiento constante: cada año hay más ingresos de los que el gobierno estimó (Gráfica 4.1.2). Además, hay que notar que los ingresos estimados del año siguiente siempre son más bajos que los ingresos efectivos del año anterior, es decir, hay una subestimación sistemática en la que se presupuesta recaudar menos de lo que se recaudó el año anterior.

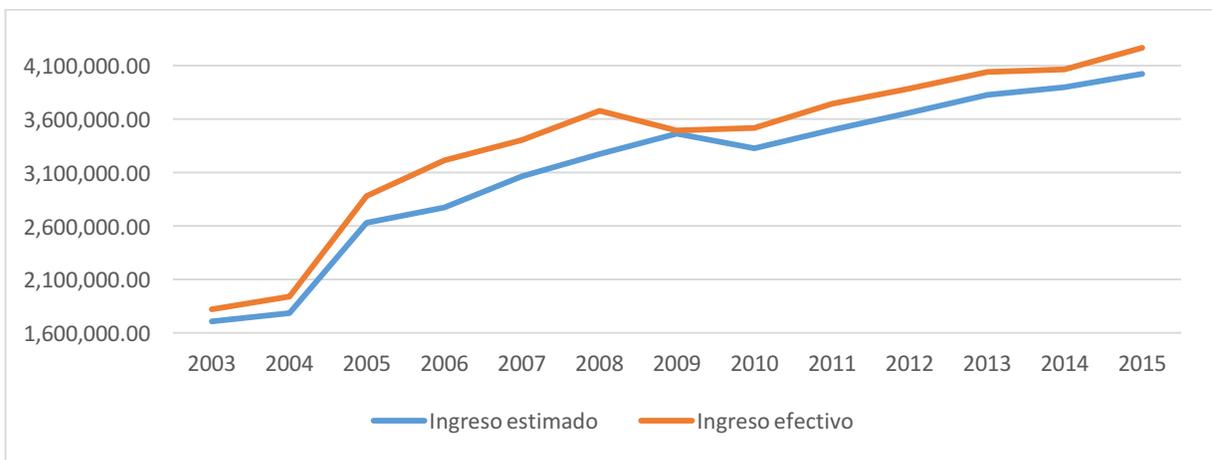
Gráfica 4.1.1 Ingresos y egresos excedentes del gobierno (millones de pesos reales de 2015)



Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de la SHCP.

Si se analiza la estructura de los ingresos excedentes, el principal componente no son los ingresos petroleros, sino los ingresos clasificados como no petroleros, divididos en los ingresos tributarios, los del Gobierno Federal y los no tributarios. En esta categoría se tuvieron 597 mil millones de pesos adicionales, pero la cifra total se reduce porque los ingresos petroleros fueron menores a los presupuestados (Tabla 4.1.1). Todos estos rubros sistemáticamente recaudan más de lo que se presupuesta y generan una “bolsa de recursos” similar a la que generan los legisladores al discutir la Ley de Ingresos. De entre las tres categorías, uno de los que muestra un comportamiento más estable en cuanto a la proporción del cálculo a la baja son los recursos no petroleros no tributarios, que en 2015 recaudaron 124% más de lo esperado.

Gráfica 4.1.2 Ingresos estimados vs ingresos efectivos (millones de pesos reales de 2015)



Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de la SHCP.

La Gráfica 4.1.3 da muestra de la evolución de estos ingresos, manteniendo una estructura bastante inercial, con la salvedad de la observación de 2009, cuando los ingresos no petroleros no tributarios se dispararon —en buena medida por las coberturas petroleras—, pero sin lograr compensar la caída en el resto de ingresos asociada con la crisis financiera desatada en Estados Unidos. Después de 2010, estos ingresos han aumentado ininterrumpidamente su participación dentro de los ingresos excedentes totales del gobierno.

Tabla 4.1.1 Ingresos presupuestados y recaudados en 2015 (millones de pesos)

CONCEPTOS	Ley de Ingresos	Recaudado	Diferencia	
			Importe	%
TOTAL	4 022 082.4	4 266 989.5	244 907.1	6.1
Petroleros	1 195 806.2	843 433.7	-352 372.5	-29.5
Gobierno Federal	756 099.3	414 424.4	-341 674.9	-45.2
PEMEX	439 706.9	429 009.3	-10 697.6	-2.4
No Petroleros	2 826 276.2	3 423 555.9	597 279.7	21.1
Gobierno Federal	2 147 912.5	2 765 646.8	617 734.3	28.8
Tributarios	1 967 980.6	2 361 233.6	393 253.0	20.0
No Tributarios	179 931.9	404 413.2	224 481.3	124.8
Organismos y Empresas	678 363.7	657 909.1	-20 454.6	-3.0

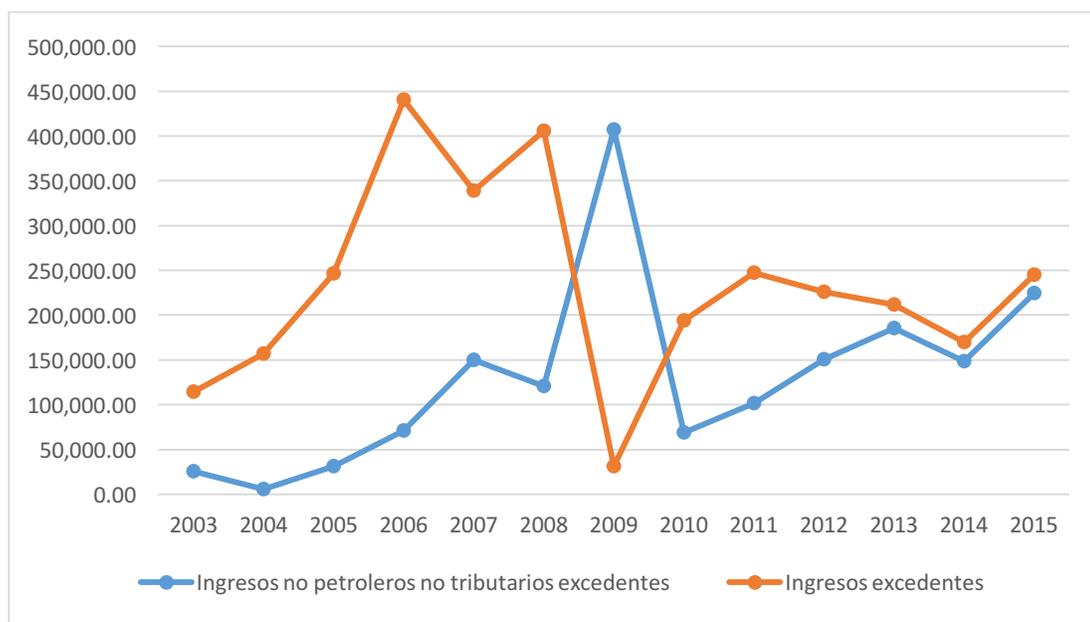
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2015 de la SHCP.

Dentro de los ingresos no petroleros y no tributarios, de acuerdo con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, se encuentran aquellos obtenidos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. Estos ingresos, al contrario que los asociados a los precios del petróleo o a los niveles de recaudación de los diferentes impuestos federales, tienen una menor volatilidad dado que, cuando se trata de los ingresos por los servicios del Estado, éstos “deberían ser sencillos de pronosticar dada la inercia que existe en la demanda de trámites del sector público” (México Evalúa, 2014: 40). Sin embargo, la evidencia señala que esta partida sistemáticamente es la que más ha sido calculada a la baja, lo que se muestra en la enorme brecha existente entre lo presupuestado y lo recaudado (Gráfica 4.1.4).

Este rubro de ingresos, a pesar de haber crecido de manera casi ininterrumpida, se sigue presupuestando en los mismos niveles que se estimaban hace más de 10 años. Este fenómeno provoca que, año con año, la autoridad tenga más recursos de los originalmente presupuestados. Tal como el Legislativo crea una “piñata” presupuestal inflando los ingresos estimados para

poder repartirla en la negociación política del PEF (Capítulo 1), el gobierno hace lo propio mediante un sistemático cálculo a la baja de los ingresos que tendrá.

Gráfica 4.1.3 Ingresos excedentes e ingresos no petroleros no tributarios excedentes (millones de pesos de 2015)

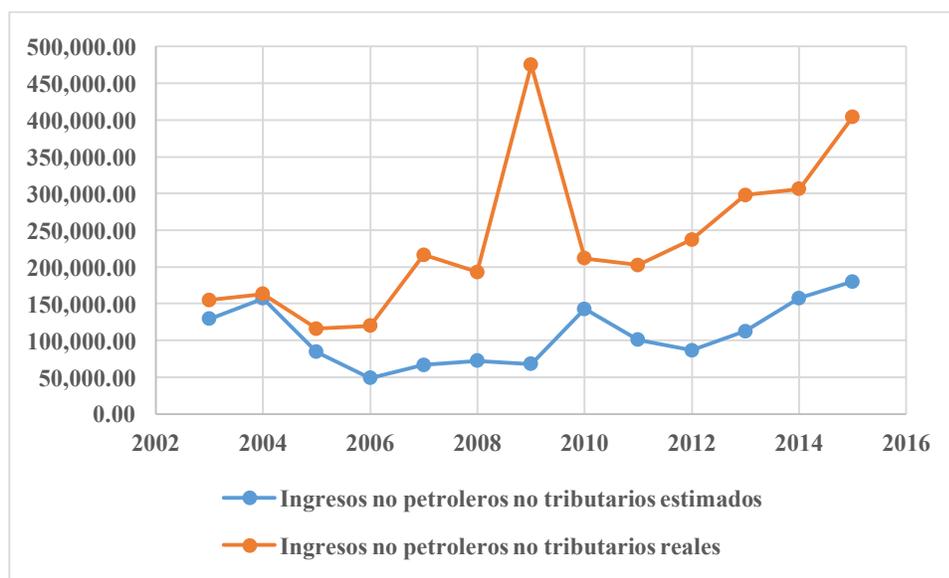


Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de la SHCP.

Con esta bolsa adicional de recursos, el escenario está listo para que durante cada ejercicio presupuestal puedan hacerse ampliaciones presupuestales. Cuando se trata de estos recursos, la figura es la de una adecuación presupuestal externa que otorga ampliaciones líquidas. Sin embargo, este no es el único mecanismo para repartir recursos. Como se vio en los casos analizados, a lo largo de toda la administración hay áreas que terminan con menos recursos de los originalmente presupuestados. En estas situaciones, es posible que se trate de subejercicios (cuando se gasta menos de lo planificado en los calendarios) o de reducciones presupuestarias establecidas desde Hacienda. En cualquiera de las situaciones, los recursos adicionales se integran al Ramo 23, denominado Previsiones Salariales y Económicas. Desde este ramo general, que es administrado por la SHCP, el presupuesto se mueve de una Secretaría a otra o hacia otros destinos de gasto, dando lugar a los fenómenos en que un ramo completo tenga más o menos presupuesto del asignado en el PEF. Explicado el proceso mediante el cuál el gobierno tiene más recursos para repartir, es posible, entonces, adentrarse en el proceso de las

ajustes presupuestarios para entender cómo puede reasignarse el dinero durante la ejecución del gasto.

Gráfica 4.1.4 Ingresos no petroleros no tributarios estimados y reales (millones de pesos de 2015)



Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de la SHCP.

4.2 Las adecuaciones presupuestarias

Una vez que el PEF ha sido publicado por el Ejecutivo, comienza el proceso de la ejecución del gasto. En términos generales:

Dentro de los 10 días siguientes a la aprobación del presupuesto por parte de la legislatura, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite lineamientos para el gasto de cada secretaría. Los organismos tienen 15 días después de ser notificados para concluir la revisión de los lineamientos. El presupuesto se alimenta entonces a un sistema llamado Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). Cada secretaría de Estado nombra personal para que acceda al sistema y opere el presupuesto. El ingreso y los gastos se programan mensualmente. El presupuesto se hace disponible por medio del sistema y de acuerdo con el calendario autorizado. Las secretarías acceden a segmentos de su presupuesto cada mes, con la posibilidad de adelantar el gasto de meses futuros siempre y cuando compensen el adelanto con recursos tomados de otros rubros. El SIAFF es lo suficientemente integral como para permitir reasignaciones internas del presupuesto a las secretarías, solicitar reasignaciones externas a la SHCP y ordenar la realización de pagos. El sistema es funcional a partir del primer día hábil de enero y es actualizado con la información presupuestaria de cada año (OCDE, 2009; 92-93).

El área encargada de la operación del SIAFF es la Oficialía Mayor en las Secretarías de Estado, o su equivalente en otras dependencias o entidades. Estas oficinas designan “a los servidores públicos que, conforme a su ámbito de competencia, estarán autorizados para realizar trámites presupuestarios”.³⁷ Durante la ejecución “mecánica” del presupuesto, estos servidores públicos son los encargados de efectuar las erogaciones y los registros apegándose a los programas presupuestarios, las unidades responsables, los capítulos, conceptos y partidas señalados en el Presupuesto y en los lineamientos de Hacienda.³⁸

Sin embargo, tal como se señaló previamente al describir el proceso presupuestario, es posible que los ejecutores del gasto modifiquen su presupuesto mediante adecuaciones presupuestarias. De acuerdo con el artículo 2º de la LFPRH, las adecuaciones presupuestarias son:

las 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.

En general, cualquier tipo de modificación al presupuesto cabe en esta definición. Una modificación a la estructura funcional programática significa mover dinero entre diferentes programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas; una modificación administrativa implica movimientos entre las diferentes oficinas u áreas de la administración; un cambio en la estructura económica se realiza cuando hay cambios en los destinos específicos del gasto, por ejemplo, podría moverse dinero destinado a inversión en obra pública al gasto corriente. Finalmente, los cambios en los calendarios y los flujos de efectivo implican alterar la planeación original de cómo serían gastados los recursos a lo largo del año.

Empero, no todas las adecuaciones son iguales. La primera gran categorización divide a las adecuaciones presupuestarias en externas e internas. Las primeras necesitan ser autorizadas por la SHCP, mientras que las segundas “serán autorizadas por las propias dependencias y entidades”³⁹ y sólo serán informadas a Hacienda. Para saber cuáles modificaciones serán consideradas externas, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala 6 grandes categorías con algunos casos específicos (Tabla 4.2.1). Cuando

³⁷ Artículo 9, fracción IV del Reglamento de la LFPRH.

³⁸ Título Cuarto del Reglamento de la LFPRH.

³⁹ Artículo 58 de la LFPRH.

una modificación no logre encuadrarse en alguno de los supuestos previos, será una adecuación interna. En cualquiera de las dos situaciones, las adecuaciones tienen que integrarse en el “Sistema de control de adecuaciones presupuestarias”,⁴⁰ que es el mecanismo centralizado mediante el cual la SHCP lleva el seguimiento de los diversos movimientos del presupuesto.

Tabla 4.2.1 Adecuaciones presupuestarias externas que requieren la aprobación de la SHCP

1. Traspasos de recursos derivados de modificaciones a la estructura administrativa, cuando se realicen de un ramo a otro ramo, previo acuerdo suscrito por los Oficiales Mayores o equivalentes respectivos que justifiquen las causas.

2. Traspasos de recursos derivados de modificaciones a las categorías de la estructura funcional y programática cuando:

- a) Se incrementen las asignaciones del grupo de las funciones de gobierno;
- b) Se reduzcan las asignaciones del grupo de las funciones de desarrollo social;
- c) Se trate de modificaciones a las asignaciones de los programas sujetos a reglas de operación, dentro de la categoría programática que corresponda;

3. Traspasos de recursos derivados de modificaciones a la estructura económica, cuando se realicen:

- a) De gasto de capital a gasto corriente;
- b) Por incrementos al presupuesto regularizable de servicios personales y otras medidas contingentes derivados de la aplicación de las previsiones salariales y económicas;
- c) De servicios personales a otros capítulos de gasto y viceversa, sin incrementar la asignación global de servicios personales, o se trate de movimientos compensados en servicios personales entre ramos administrativos y generales;
- d) Variaciones en las asignaciones de subsidios, salvo las excepciones previstas en las disposiciones aplicables;
- e) Afectaciones en las asignaciones de recursos a las entidades federativas, salvo las excepciones previstas en las disposiciones aplicables;
- f) Por incrementos o disminuciones a los conceptos de gasto de inversión financiera, previsiones económicas, ayudas, pensiones y jubilaciones, así como sus equivalentes para g)
- g) Afectaciones en las asignaciones de los programas y proyectos financiados con crédito externo;
- h) Afectaciones en las asignaciones destinadas para servicios de comunicación social, en términos de las disposiciones generales aplicables;

4. Modificaciones a los calendarios de presupuesto no compensadas y, en su caso, las compensadas que establezca la Secretaría;

5. Ampliaciones líquidas al Presupuesto de Egresos derivadas de la generación o captación de ingresos excedentes, así como las reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos, en los términos del artículo 108 de este Reglamento

6. Los movimientos a través del ramo general relativo a provisiones salariales y económicas por motivos de control presupuestario, en los términos de los artículos 105 y 106 de este Reglamento.

⁴⁰ Artículo 10, fracción IV del Reglamento de la LFPRH.

Fuente: elaboración propia con base en artículo 93 del Reglamento de la LFPRH.

Cuando se trata de una adecuación presupuestaria interna, el Reglamento menciona en su artículo 96 que:

El Oficial Mayor o su equivalente, por conducto de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto o su equivalente de cada dependencia, autorizará bajo su responsabilidad las adecuaciones presupuestarias internas. Las adecuaciones presupuestarias internas de los ramos generales serán autorizadas por las unidades responsables que los administren.

Es decir, el único nodo decisional para las adecuaciones internas se encuentra en la Oficialía Mayor, en particular, en su Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), que, cuando se trate de un movimiento presupuestario que no se encuentre en el supuesto de ser una adecuación externa, podrá realizarla, teniendo como única restricción que las adecuaciones deben “permitir un mejor cumplimiento de los objetivos”.

Cuando se trata de una adecuación presupuestaria externa, el artículo 95 del Reglamento de la LFPRH señala que el procedimiento a seguir será el siguiente:

- I. El trámite ante la Secretaría [de Hacienda] se realizará por conducto de la Oficialía Mayor o equivalente de la dependencia;
- II. La solicitud deberá justificarse identificando cada una de las modificaciones en el presupuesto, así como el calendario respectivo;
- III. Tratándose de ingresos excedentes, se requerirá el dictamen o validación de la notificación de la Secretaría sobre los ingresos excedentes obtenidos;
- IV. La Secretaría, a través del sistema para el control de las adecuaciones presupuestarias, establecerá los mecanismos que permitan resolver las solicitudes de las adecuaciones presupuestarias en los términos y plazos que se determinen en las disposiciones aplicables;
- V. Cuando las solicitudes de adecuaciones presupuestarias necesiten datos complementarios para su resolución, la Secretaría podrá requerir información adicional a la dependencia de que se trate, lo cual volverá a iniciar el trámite correspondiente, y
- VI. La Secretaría emitirá las disposiciones generales que observarán las dependencias para las operaciones relativas a la deuda pública flotante o pasivo circulante, así como las que se realicen con motivo del cierre del ejercicio fiscal que corresponda.

Esta enumeración no es lo suficientemente detallada como para identificar a los actores que intervienen, ya que la Secretaría aparece como un ente unitario. Sin embargo, resulta pertinente

anotar que la solicitud inicial de la adecuación corre a cargo de la Oficialía Mayor y que deberá contener una justificación que identifique las modificaciones y el calendario. No es claro qué debe contener en particular esta justificación, pero es un primer elemento a notar. Igualmente, la SHCP puede tener que emitir un dictamen o validación cuando se trate de ingresos excedentes, por lo que, igualmente, este es un documento en el que puede encontrarse una decisión por parte de un actor. Cuando este proceso concluye, la adecuación es comunicada al ejecutor del gasto mediante la aprobación en el Sistema y, posteriormente, puede ejercerse tal y como si el recurso hubiera sido asignado inicialmente desde el PEF.

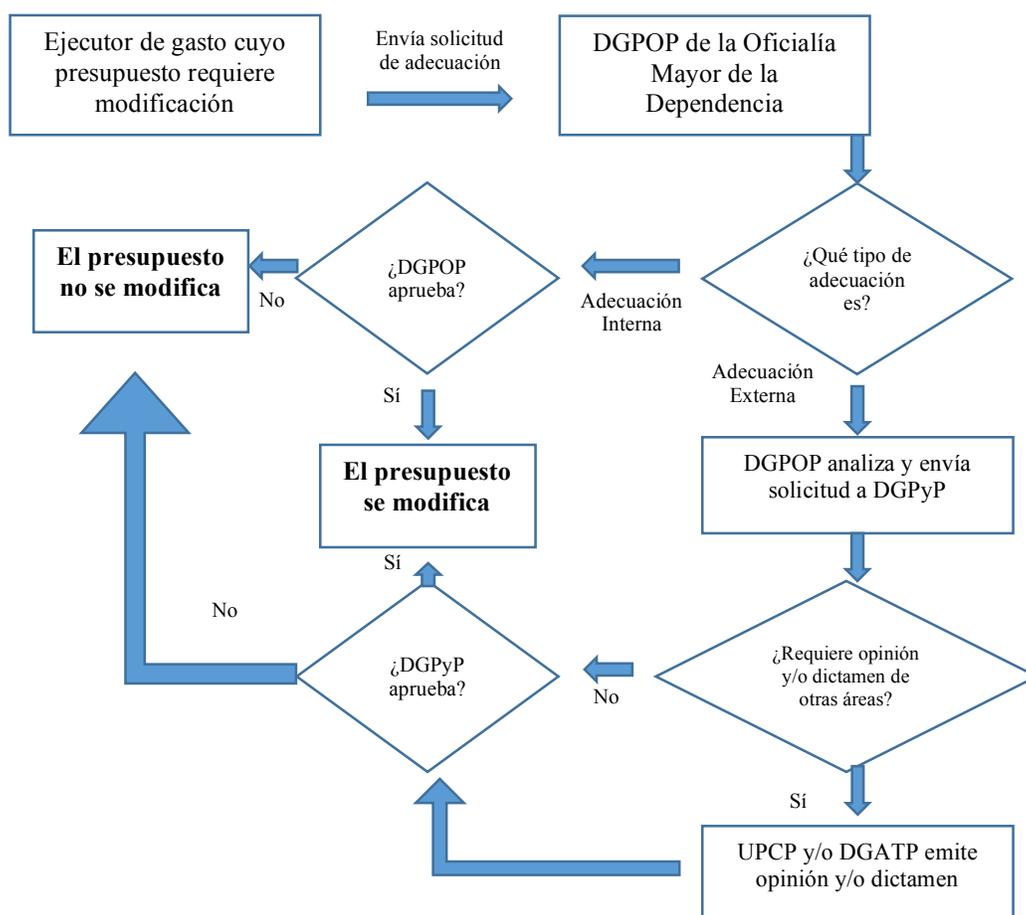
Una descripción más específica del procedimiento de las adecuaciones puede encontrarse en el último nivel de las leyes: un manual. En este caso, se trata del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. Para el caso de las adecuaciones presupuestarias externas, amplía la especificidad de los movimientos y señala las diferentes áreas de Hacienda que tienen injerencia en el proceso. Se trata de las dos Direcciones Generales de Planeación y Presupuesto (DGPYP A y B); la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) y la Dirección General Adjunta Técnica de Presupuesto (DGATP).

Las dos DGPYP intervienen siempre, ya que son las áreas encargadas de autorizar las adecuaciones presupuestarias externas —dependiendo del rubro que se trate, puede tratarse de la DGPYP A o la B.⁴¹ En estas Direcciones se recibe la solicitud de adecuación presentada por el ejecutor de gasto. Dependiendo del tipo de movimiento de que se trate, la DGPYP necesita la intervención de las otras dos áreas: cuando el movimiento implica modificaciones asociadas a las estructuras de personal, requiere un diagnóstico elaborado por la DGATP. Cuando se trata de movimientos entre ramos, ampliaciones líquidas o cambios a la estructura económica, requiere de la opinión o dictamen de la UPCP (la Figura 4.2.1 muestra de manera sencilla todo el procedimiento). Para tener un mapeo detallado de cuáles movimientos en particular requieren la intervención de las diferentes áreas, el Anexo 5 contiene una representación visual de los participantes en el proceso de los diferentes tipos de adecuaciones presupuestarias.

⁴¹ Corresponden a la Dirección General de Programación y Presupuesto “A” los ámbitos de Educación Pública, Salud, Seguridad Nacional, Gobierno, Organismos, Ciencia, Tecnología, Cultura, Deporte, Seguridad Social, Ramos Generales y Ramos Autónomos. A la Dirección General de Programación y Presupuesto “B”, corresponden las áreas de gasto de Desarrollo Agropecuario, Recursos Naturales, Comunicaciones, Hacienda, Turismo, Energía, Desarrollo Social, Trabajo, Economía, los órganos desconcentrados de la Secretaría y las entidades del sector coordinado. Véase el artículo 2º, fracción XIV del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

El diagnóstico que elabora la DGATP, cuando es necesario, se concentra en el análisis, identificación y autorización de la fuente de financiamiento con la que se pretende crear o modificar la estructura de personal propuesta en una adecuación presupuestaria. Igualmente, emite un “resumen de la memoria de cálculo”, que determina cuál será el costo asociado a la(s) plaza(s) creadas o modificadas.⁴² Su función, más allá de evaluar si las modificaciones son necesarias o si ayudarán al mejor cumplimiento de los objetivos de la dependencia, se concentra en la factibilidad económica.

Figura 4.2.1 Proceso para realizar una adecuación presupuestaria



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

En cuanto a la opinión o dictamen de la UPCP, el manual no señala qué es lo que debe evaluar esta área en su intervención durante el proceso de aprobación de las adecuaciones. El artículo 36 del Manual sólo se limita a enumerar las situaciones en las que se requerirá su opinión, sin

⁴² Artículo 60 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

definir su contenido. Sin embargo, la normatividad señala en el artículo 8 que todas “las opiniones o dictámenes que emita la Unidad de Política y Control Presupuestario deberán considerar, en su caso, la evaluación del impacto presupuestario en el marco de los objetivos fiscales y macroeconómicos que la Secretaría prevé lograr y la situación de las finanzas públicas”. Así, la intervención de esta oficina de la SHCP también se limita a velar por que las solicitudes de adecuaciones se ajusten a la contabilidad y mantengan balanceadas las cuentas. El único momento en que es posible que se evalúe con un criterio técnico de necesidad o impacto de la adecuación presupuestaria recae, entonces, en la DGPyP.

Los dos nodos decisorios fundamentales dentro del proceso de adecuación presupuestaria son, por lo tanto, la DGPOP de los ejecutores del gasto y la DGPyP correspondiente de la SHCP. La primera dependencia es la que formula y justifica su solicitud de adecuación; la segunda, en función del tipo de adecuación que se trate, puede decidir por sí misma o requerir la intervención consultiva de otras áreas de Hacienda. Existe la posibilidad de que, al recibir la solicitud, la DGPyP requiera información adicional para tomar su decisión, por lo que utilizará el Sistema para requerírsela a la DGPOP correspondiente, la cuál utilizará el mismo sistema para darle respuesta. En caso de que la información sea satisfactoria, entonces la adecuación será autorizada, el ejecutor del gasto podrá aplicarla y su contabilidad formará parte de los movimientos reportados en los montos de la Cuenta Pública.

Del análisis normativo del proceso para la realización de las adecuaciones presupuestarias, es claro que las modificaciones nunca se realizan de manera gratuita, es decir, requieren, por lo menos, una solicitud que las respalde. Igualmente, debe ser claro y explícito de dónde provendrán los recursos que se pretenden asignar, ya sean ingresos extraordinarios o redireccionamiento de otro rubro. A pesar de ello, no existen criterios de evaluación más detallados para la aprobación o desechamiento de una adecuación. Si bien el proceso de decisión no es burdamente discrecional, en el sentido que la decisión tiene un procedimiento definido y requiere una justificación, así como detalles de su factibilidad, no es un procedimiento transparente y técnicamente evaluable.

Para poner a prueba las observaciones de este marco normativo y tener un conocimiento real de la operación de este proceso, se realizaron diversas entrevistas semi-estructuradas con funcionarios públicos federales pertenecientes a las áreas involucradas e identificadas dentro del proceso decisorio, como fue descrito en la sección de metodología.

La primera observación fue que, al ser cuestionados sobre la pertinencia de las adecuaciones, la respuesta de todos los funcionarios señaló que éstas eran indispensables para el funcionamiento adecuado de la organización, ya que la flexibilidad del presupuesto era vital para poder hacer frente a los diversos retos y encomiendas de la institución y, por el contrario, no poder mover el dinero a otras áreas podría poner en riesgo actividades fundamentales. El presupuesto, entonces, es percibido en su sentido etimológico: sólo es una presuposición de las situaciones que tendrá que enfrentar el gobierno, por lo que su alteración es igualmente sensata. En el mismo sentido, un señalamiento reiterado fue que dicha operación no implica ningún tipo de vulneración a la legalidad, ya que la enorme cantidad de adecuaciones que tienen que hacerse todos los días se encuentran absolutamente apegadas a derecho.

En segundo lugar, se hicieron diversos cuestionamientos para tratar de tener una explicación más clara de lo que significaba el criterio de “permitir un mejor cumplimiento de los objetivos” y cómo se demostraba. Uno de los funcionarios entrevistados señaló explícitamente que “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”. Otro funcionario señaló, igualmente, que “a veces se necesitan adecuaciones en función de la racionalidad económica, otras veces en función de la racionalidad política”. Como se había detectado en el análisis jurídico, efectivamente no existe en la normatividad ningún criterio adicional al “mejor cumplimiento de los objetivos”; sin embargo, ninguna adecuación puede ser solicitada sin una explicación en la que se señale cómo el cambio propuesto se vincularía con el fortalecimiento a algún punto del PND.

Así, esta justificación no precisamente tiene una fundamentación técnica sobre su necesidad, pero sí debe contener una argumentación que la haga plausible. Dada la ambigüedad detectada en este diseño, en diversas ocasiones se intentó preguntar, entonces, cómo se decidía que una adecuación no era necesaria. Una de las reacciones más comunes fue señalar que la negativa por parte de la SHCP para la aprobación de una adecuación era extremadamente rara. La explicación, mencionaron, se encuentra en que el ejecutor del gasto tiene un comportamiento estratégico y no solicita una adecuación si no tiene una justificación medianamente sólida, por lo que existe un proceso de autoselección en el que sólo se introducen en el sistema aquellas modificaciones con pocas probabilidades de rechazo. Sin embargo, al indagar sobre los momentos en que la solicitud pudiera ser rechazada, los ejecutores señalaron que había algunas

circunstancias en que “una misma petición, en dos momentos diferentes, puede tener respuestas diferentes”, esto pasaba cuando los criterios “no necesariamente eran económicos”. En estas circunstancias, “no hay ningún criterio que sepas que debes cumplir en alguna parte de la normatividad, es un volado”. En este punto, es claro que si bien todas las adecuaciones cuentan con una justificación argumentativa, éstas pueden atender a “racionalidades políticas” que son aún más difíciles de comprobar o evaluar.

Para poder verificar un proceso ideal con una adecuación aprobada, en diversas reuniones pudieron revisarse, paso a paso, modificaciones que habían recibido comentarios por parte de Hacienda antes de haber sido aprobadas. En todos los casos, la solicitud era integrada por la Oficialía Mayor, que la sube al sistema para que la DGPyP correspondiente en Hacienda proceda a revisarla. En la mayor parte de los casos, la observación inscrita en el sistema señalaba que era necesario redactar un mejor argumento o ampliar el ya existente, incluir una fundamentación legal más amplia o la referencia a oficios específicos para poder dar certeza del apego a derecho. En todos los casos, la parte fundamental se concentraba en la adecuada especificación de los rubros particulares que serían modificados. Es decir, una vez asegurada la factibilidad económica del movimiento, las consideraciones relevantes se enfocaban en el mejoramiento de la forma y no del fondo.

En tercer lugar, se cuestionó a los funcionarios sobre los ingresos presupuestados de manera sistemática a la baja, así como los egresos que también se presupuestan en zeros o con montos muy bajos. Sobre los ingresos, la respuesta generalizada fue que, al igual que el Presupuesto sólo es una presuposición, lo mismo sucede con los ingresos; por lo tanto, un cálculo demasiado ajustado con lo que se recaudaría en la realidad podría poner en peligro el funcionamiento del Estado, ya que ante una eventualidad o emergencia que pudiera comprometer lo recaudado, podría haber crisis graves. En términos simples, “es mejor que sobre y no que falte”, comentó un funcionario. En cuanto a los rubros presupuestados con montos muy bajos o nullos, la explicación se derivó como una consecuencia de las preguntas previas: si se sabe que habrá recursos de manera premeditada, no hay necesidad de planificar una cantidad exacta, ya que “al final se gastará lo que se tenga que gastar”. Por ejemplo, en el caso de estudio de la Secretaría de Turismo, el Consejo de Promoción Turística es la observación extrema en incremento de recursos debido a que su presupuesto varía en función de lo que se recaude por el DNR (Derecho de No Residente), es decir, en función de cuántos turistas visiten el país, varía el presupuesto que puede ejercer esa área. En otras situaciones, un presupuesto a la baja en un

área estratégica es vista como una oportunidad, ya que al ser necesario que tenga financiamiento, un bajo presupuesto puede convertirse en una herramienta de negociación para tener recursos adicionales a los presupuestados.

Finalmente, se trató de obtener alguna perspectiva sobre el contraste entre este modo de operar y la disposición constitucional en la que el Legislativo es quién autoriza cómo deberían usarse los recursos públicos. Las respuestas comunes se agruparon en dos: por un lado, quienes señalaron que, al encontrarse así diseñado en el marco legal, y siendo informados los legisladores de los movimientos en los informes trimestrales, no había ningún tipo de vulneración al sistema de pesos y contrapesos. Por el otro, muchos señalaron que esta separación de funciones entre asignar y ejercer los recursos no eran susceptibles de operar simultáneamente durante el ejercicio fiscal en curso, ya que si cada uno de los ajustes que se requieren día a día tuvieran que ser turnados a la aprobación de los diputados, entonces muchas de las funciones del gobierno se verían entorpecidas o comprometidas.

La evaluación en la realidad del modelo normativo permitió corroborar la existencia de las dos lógicas previstas como hipótesis plausibles de este trabajo. Por un lado, algunas modificaciones responden a criterios y necesidades técnicas de las organizaciones. El presupuesto, como una mera hoja de ruta, no puede permanecer inamovible ante la diversidad de retos y actividades que debe realizar el gobierno. Por el otro, la laxitud y ambigüedad en el único criterio legalmente señalado como necesario para la elaboración de una adecuación da pie a que en las decisiones también puedan introducirse cambios presupuestales que pueden atender a criterios más controversiales, como los políticos. La clave, en cualquiera de las dos situaciones, es cumplir con la legalidad y desarrollar un argumento plausible y fundado. La discrecionalidad, entonces, tiene varias aristas, por lo que es necesario discutir su pertinencia a la luz de los resultados que se han mostrado en el estudio general y de los casos del destino real del gasto en el gobierno. Empero, antes es preciso contextualizar a nivel internacional el fenómeno de México para saber si estamos ante una anomalía o una regularidad dentro del proceso presupuestario comparado.

5. Proceso presupuestario comparado

Entre las mejores prácticas que deben incluirse en un presupuesto de egresos transparente, la OCDE recomienda que cuando haya diferencias entre los ingresos estimados y reales, debe

haber un pronóstico actualizado por programa en el que se incluya el gasto real, es decir, no pueden hacerse cálculos a partir de los estimados previos (OCDE, 2002: 8). Igualmente, menciona que “cualquier ajuste al presupuesto original debe mostrarse de manera independiente”, además de que “si hay una diferencia significativa entre las cifras actuales y estimadas de los montos, debe haber una explicación” (OCDE, 2002: 9-10), la cual comúnmente se procesa mediante los ministerios de finanzas y se presenta ante los congresos. En cualquier administración, es un hecho que los pronósticos de ingresos y egresos no pueden ser previstos con exactitud absoluta.

Sin embargo, los mecanismos existentes para lidiar con esta realidad durante el proceso presupuestario son heterogéneos, por lo que la OCDE realizó en 2013 una encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios en la que se solicitó a los funcionarios de alto nivel encargados del presupuesto de diversos países que señalaran explícitamente las prácticas y procedimientos existentes (OCDE, 2014).

El primer ámbito de comparación se encuentra en la posibilidad de que el Ejecutivo incremente el gasto una vez que éste ha sido aprobado por el Legislativo en el Presupuesto. Dado que no todo el gasto puede ser considerado de igual manera, el estudio distingue entre gasto obligatorio, discrecional, de operación y de inversión.⁴³ A partir de esta categorización, 16 de 35 países, incluido México, permiten que los 4 tipos de gastos sean incrementados por el Ejecutivo.⁴⁴ El resto lo prohíben, al menos, con uno de los tipos de gasto, siendo sólo 5 países en los que cualquier tipo de gasto adicional por parte del Poder Ejecutivo se encuentra prohibido.⁴⁵ En este caso, que el Ejecutivo tenga prohibido gastar más de lo presupuestado no significa que el gasto no pueda incrementarse, sino que, para que esto suceda, tiene que seguirse un procedimiento extraordinario, por ejemplo, mediante la presentación y aprobación de presupuestos complementarios o rectificativos. Éstos se presentan “porque se plantean nuevas políticas o porque las circunstancias cambian” a lo largo del año (Lienert, 2010: 6).

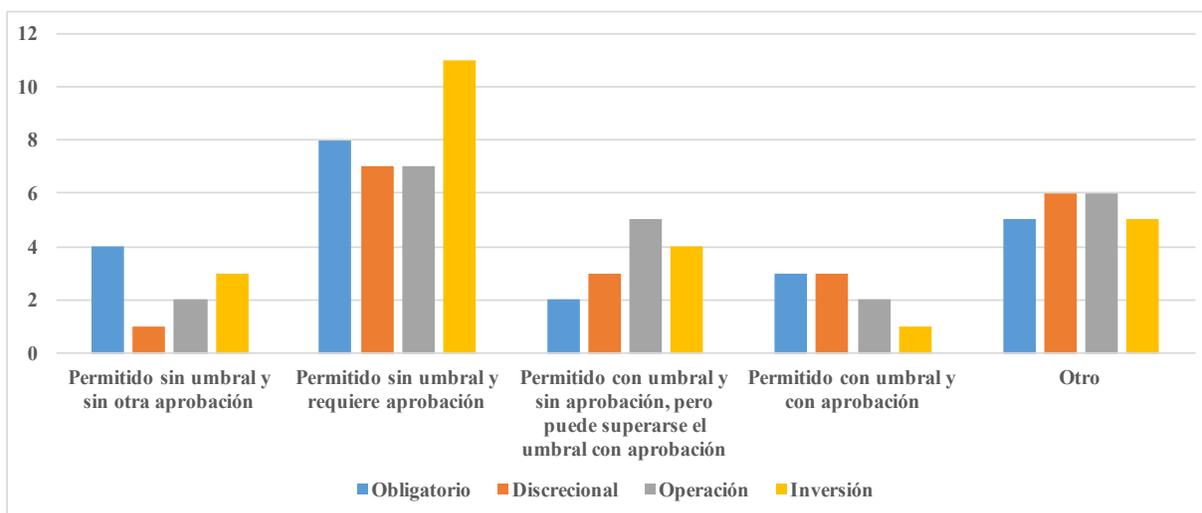
⁴³ El gasto obligatorio es definido como aquél que es regido por fórmulas o criterios definidos en una legislación en lugar de ser sujetos de negociaciones periódicas. El gasto discrecional es aquél que puede ser modificada año con año en función de las negociaciones. Los gastos de operación refieren a los que requiere el gobierno para su funcionamiento cotidiano. Finalmente, el gasto de inversión es el que destina el gobierno a la inversión pública. Véase: OECD (2012), *Glossary of Key Terms for completing the 2012 OECD Budgeting Practices and Procedures Survey*. Disponible en: <http://bit.ly/2bBsGda>

⁴⁴ Los países son: Austria, Canadá, Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Rusia.

⁴⁵ Chile, Francia, Israel, Corea del Sur y Polonia.

Hasta este punto, nuestro país parece no ser un caso anómalo. Al observar estos 16 países en que el Ejecutivo sí puede incrementar el gasto, la siguiente diferencia se encuentra en si hay algún umbral máximo para este gasto adicional y si este incremento requiere aprobación de algún tipo. 20 países no establecen un límite a, al menos, un tipo de gasto, pero en 14 casos este aumento sin límite requiere un procedimiento adicional de aprobación, por lo que el Ejecutivo no puede incrementarlo de manera unilateral. En la situación en que el aumento no tiene límite y no se necesita ningún mecanismo de aprobación se encuentran sólo 7 países, México incluido.⁴⁶ Sin embargo, México es el único país de toda la muestra en el que el gasto de inversión, de operación y el discrecional pueden ser aumentados por el Ejecutivo sin límite y sin la intervención de otra institución. Sólo cuando se trata de aumentar el gasto obligatorio, México necesita la aprobación de la SHCP. Como puede observarse en la Gráfica 5.1, México es parte de una minoría cuando se trata de limitar y controlar el aumento presupuestal.

Gráfica 5.1 Posibilidad de que el Ejecutivo incremente el gasto después de que el Legislativo aprobó el presupuesto



Fuente: OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris: OECD, p. 68.

Entre las naciones que sí requieren un proceso de aprobación, la encuesta particulariza en la institución involucrada para decidirlo. En 25 países se requiere la participación del Ministerio de Finanzas/Economía o del Poder Legislativo, ya sea con aprobación antes o después del gasto,

⁴⁶ Los países en los que se permite aumentar el gasto por parte del Ejecutivo en al menos uno de los rubros sin un mecanismo de aprobación y sin un umbral máximo son Dinamarca, Estonia, México, Holanda, Noruega, Eslovaquia y Estados Unidos. Cabe destacar que de éstos, sólo México y Estados Unidos son regímenes presidenciales, por lo que la división Ejecutivo-Legislativo es menos estricta en el resto de los casos.

y en 17 de estos casos el Legislativo participa obligatoriamente. Es decir, en la mayoría de los aumentos se requiere que los legisladores aprueben la modificación. El único país al que México se parece, relativamente, dada la ausencia de controles a este tipo de incrementos, es Estonia (véase el Anexo 6 para tener el detalle de cada país).

El otro tipo de movimientos en el presupuesto después del incremento en el gasto es el redireccionamiento del gasto ya aprobado. Cuando se trata de cambios y modificaciones en el presupuesto interno de cada dependencia, la mayor parte de los países investigados lo permiten, estando prohibido solamente en Suecia y en Noruega. Sin embargo, en la mayor parte de los países en que es posible, existen restricciones en cuanto al monto máximo de estas modificaciones y sólo en 11 países estos cambios pueden realizarse sin límite alguno. De entre estos gobiernos que no tienen restricción en la cantidad que puede ser modificada, los únicos en los que no se necesita la participación del Legislativo son México, Holanda, Portugal, Eslovaquia y Reino Unido. En los 6 restantes, es necesaria la participación de los legisladores.⁴⁷

Por lo tanto, si bien México no es una irregularidad absoluta en lo referente a la libertad que tienen el Ejecutivo y los ejecutores de gasto para modificar el gasto una vez que éste ha sido aprobado por el Poder Legislativo, sí es parte de una minoría —y en algunos casos es la única administración— en la que no hay restricciones en cuanto a la cantidad susceptible de incremento o modificación ni se involucra al Poder Legislativo en la aprobación de estos cambios. Así, la unilateralidad detectada en el proceso de las adecuaciones presupuestarias no sólo es una anomalía para nuestra propia noción de equilibrio constitucional, sino dentro de un marco más amplio de referencia internacional.

Por último, es preciso señalar que la preocupación por este tema es relativamente reciente, no sólo en nuestro país, sino dentro de la comunidad internacional. Si bien los datos y las prácticas analizadas muestran que las divergencias entre lo presupuestado y lo gastado son comunes, no existe un comparativo internacional preciso que nos permita ubicar la dimensión de este fenómeno en diferentes economías, por lo que es una materia pendiente en la investigación comparada. Para tratar de subsanar esta deficiencia, como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, la Organización de las Naciones Unidas ha propuesto dentro del eje 16, “Paz, justicia e instituciones sólidas”, la creación de un indicador denominado “16.6.1 Gasto primario del gobierno como porcentaje del presupuesto original aprobado” (Whaites,

⁴⁷ Para una revisión detallada por país, véase OCDE (2014), p. 144.

2016). Este indicador propone una escala entre A, B, C y D para otorgarle a los países en función del cumplimiento con respecto de su propio presupuesto, teniendo el primer nivel quienes gasten entre 95% y 105% de lo presupuestado originalmente; la calificación B irá de 90% a 110%; la calificación de C para los que gasten entre 85% y 115% de lo que tenían planeado y D para las cifras fuera del parámetro.⁴⁸ Bajo este parámetro, el Índice de Neutralidad Presupuestaria propuesto en este trabajo permitiría tener una primera aproximación a este comparativo global, ya que, en promedio, tendríamos una calificación de B, con episodios que han llegado a la categoría C. Es decir, no formaríamos parte de la clasificación con las mejores y más sólidas instituciones.

⁴⁸ Véase la nota metodológica propuesta por la Organización de las Naciones Unidas en: <http://bit.ly/2dCuOE2>

6. Conclusiones

La comparación sistemática entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública muestra, año con año, que el proceso presupuestario está muy lejos de concluir cuando el Poder Legislativo logra aprobar una distribución dada de recursos. La dinámica, en apariencia caótica, en la que en un mismo momento las instituciones están haciendo sus estimaciones y negociaciones para el siguiente año, están revisando las cuentas del año anterior, y están ejerciendo los recursos del ciclo en curso, son una muestra de la enorme complejidad implicada en tratar de dar seguimiento a todos los movimientos relevantes del ciclo del presupuesto nacional. Sin embargo, el hecho de que un fenómeno sea complejo no justifica la opacidad en sus resultados.

En este caso, el resultado de la complejidad normativa y operativa es que, en la realidad, el presupuesto se ejerce de una manera radicalmente diferente a como los legisladores aprueban y como el resto de la sociedad cree. Detrás de esta situación se encuentran diversas explicaciones que han sido abordadas a lo largo de esta investigación: en primer lugar,; después, la normatividad le 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; en tercer lugar, 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 en la que se invoque que una alteración dada del presupuesto incidirá en algún punto del Plan Nacional de Desarrollo; en cuarto lugar, 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 decisional 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; finalmente, estas situaciones no pueden conocerse a cabalidad sino hasta meses después de concluido el año fiscal, cuando se presenta la Cuenta Pública, y el análisis que de la misma hace la Auditoría Superior de la Federación no llega sino hasta el año siguiente, por lo que, en uno de los puntos clave en que debería existir esta información (la negociación del presupuesto del próximo año), la evaluación sobre el gasto real aún es inexistente, lo que hace que el siguiente Presupuesto de Egresos, así como el anterior, se convierta en una disposición ficticia. La Cuenta Pública del

presupuesto de 2016 se presentará hasta abril de 2017 y el Informe de la ASF, en el que se revisará esta Cuenta no se presentará sino hasta febrero de 2018 y cabe la posibilidad de que su dictaminación no suceda jamás. Así, los presupuestos de 2017 y 2018 se negociarán y aprobarán sin tener un conocimiento, evaluación ni juicio sobre el gasto real del presupuesto de 2016.

Ahora bien, que el gasto real sea diferente de cómo había sido originalmente planeado no es un resultado inesperado ni indeseable *ex ante*. La incertidumbre a la que se enfrentan los gobiernos demanda la creación de sistemas autopoyéticos que les permitan ajustarse a la realidad, es decir, que puedan generar equilibrios para enfrentarse a la realidad actual. Por ello, si el único señalamiento de este trabajo se centrara en demostrar que el PEF y la Cuenta Pública son divergentes, sería una contribución chabacana. Sin embargo, la investigación ha mostrado que estos resultados son producto de un proceso ausente del esquema de pesos y contrapesos y que, igualmente, se rigen por una normatividad genérica que deviene en grandes cambios que se justifican ante los legisladores y la sociedad mediante escuetas argumentaciones casi imposibles de poner a prueba. La consecuencia, entonces, no es que el gasto sea, simplemente, diferente, sino que puede terminar en rubros o áreas poco transparentes o indeseables y, a final de cuentas, poco o nada puede hacerse para prevenirlo de acuerdo con el esquema normativo y operativo vigente.

Una de las hipótesis iniciales de este trabajo era que el redireccionamiento del gasto podía responder a criterios políticos y no sólo a justificaciones económicas-técnicas. A pesar de haber descendido al máximo nivel posible de detalle, no poder saber con precisión de dónde proviene un peso adicional gastado, es decir, quién lo dejó de recibir, ni tener indicadores precisos para poner a prueba si las justificaciones hechas por las autoridades fueron válidas o se cumplieron, impiden dar una respuesta contundente sobre la lógica de cada adecuación presupuestaria. Sin embargo, a la luz de la evidencia encontrada por el análisis de nodos decisorios, y en conjunto con las categorías de gasto detectadas como beneficiarias de los incrementos presupuestales —en el gasto federal se detectó que algunos de los rubros con mayores incrementos fueron las remuneraciones a personal de carácter transitorio, las transferencias a fideicomisos y los servicios de comunicación social—, no es posible descartar que las adecuaciones presupuestarias sean utilizadas con fines políticos.

Por lo tanto, cuatro consideraciones resultan relevantes: primero, existe una 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, ya

que los cambios que realiza unilateralmente el Poder Ejecutivo son considerables y su destino, cuestionable, por lo que el control democrático, entonces, se diluye. Segundo, como la información real del gasto en la Cuenta Pública no forma parte del proceso de formulación del siguiente presupuesto, dado que el análisis de la ASF no se realiza sino hasta 14 meses después de ejercido el 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. En tercer lugar, 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. Además, la ausencia de información oportuna y de explicaciones más sofisticadas por parte de la autoridad hacen que aparezca un velo de sospecha adicional. Finalmente, al asumirse que el Presupuesto de Egresos de la Federación refleja cuánto y cómo se gasta en el sector público, 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. Si pretendemos entender y vigilar el gasto del gobierno, tenemos que tener en consideración las particularidades y vicios de nuestro proceso presupuestario.

Es importante hacer notar nuestro conocimiento sobre este tema aún es incipiente, por lo que es necesario que futuras agendas de investigación se adentren en otras áreas no exploradas por este trabajo. A saber, el funcionamiento en tres niveles diferentes: por un lado, es preciso tener un mejor conocimiento de los procesos en términos comparativos internacionales, ya que las investigaciones sobre los ciclos presupuestales, a pesar de tener gran tradición en algunos países, aún no son objeto de un conocimiento detallado a nivel global, por lo que instrumentos como los recabados por la OCDE deberían ser sólo el inicio de ejercicios más amplios. Por el otro, en el ámbito nacional es preciso investigar los procesos y resultados detrás del funcionamiento de otros ramos, en particular, los ramos generales en los que la Secretaría de Hacienda administra y decide cómo se usarán estos recursos que se destinan de manera horizontal a entidades federativas y toda la administración pública. En última instancia, es preciso trasladar esta investigación a los gobiernos locales, ya que la opacidad en que se encuentran buena parte de los recursos estatales y municipales demanda desentrañar sus Cuentas Públicas, así como los procesos de toma de decisiones en estos órdenes de gobierno.

Por último, con el conocimiento generado a partir de este trabajo, es posible articular una serie de recomendaciones sobre lo descubierto hasta el momento:

- 1) Es necesario modificar el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para eliminar la restricción de que la SHCP sólo debe reportar en sus Informes Trimestrales las adecuaciones presupuestarias equivalentes a 5% o más del total del ramo e, igualmente, hacer que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tenga que emitir, de manera obligatoria, su aprobación a dichas modificaciones como un mecanismo de control *ex post*.
- 2) Dado que una gran parte de los fenómenos investigados en este trabajo son consecuencia de una asimetría en la información y las capacidades de los legisladores y la autoridad hacendaria, es indispensable crear una oficina técnica especializada en materia presupuestaria que ofrezca apoyo técnico y analítico de manera constante a los legisladores sobre el presupuesto. La Auditoría Superior de la Federación es una entidad de fiscalización, no de análisis y discusión presupuestaria, por lo que es necesario 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.
- 3) El criterio que se utiliza en la LFPRH que señala que las adecuaciones siempre deben permitir un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto es bueno a nivel declarativo, pero es necesario añadirle mecanismos de verificación adicionales en los que el enunciamiento de un posible beneficio pueda traducirse en una declaración evaluable, misma que debería ser objeto de consideración bajo el mecanismo propuesto en el punto 1.
- 4) Cuando se trate de adecuaciones presupuestarias internas, la decisión también debe someterse al escrutinio de la autoridad hacendaria y no quedar en la consideración exclusiva de las Oficialías Mayores. Igualmente, debe considerarse la creación de un tope máximo a las cantidades que pueden trasladarse de un rubro a otro.
- 5) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante la formulación de la Cuenta Pública, debe incluir de manera pormenorizada los cambios en el presupuesto, con su correspondiente justificación, sin agregarlas en párrafos en los que señalen sólo los cambios relevantes e, igualmente, identificar la fuente de financiamiento de las adecuaciones.
- 6) Si bien representa un desafío técnico enorme, los Informes de Resultados de Fiscalización de la Auditoría deberían de ser un insumo para la discusión presupuestaria

más allá de la Cuenta Pública en bruto, por lo que sería deseable que el término legal para su presentación pudiera anticiparse a la aprobación del siguiente Presupuesto de Egresos de la Federación.

- 7) Si bien las reformas alrededor del Sistema Nacional Anticorrupción permiten a la Auditoría Superior de la Federación revisar Cuentas Públicas pasadas y fiscalizar en tiempo real, su participación en el proceso de las adecuaciones podría ser mayor. Por ello, podrían vincularse los reportes Trimestrales señalados en el punto 1 para que la ASF tenga la facultad de emitir opiniones en el trimestre posterior como una medida para vigilar el adecuado uso de los recursos modificados.
- 8) 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.

Lista de tablas, gráficas y figuras

Figura 4.2.1 Proceso para realizar una adecuación presupuestaria

Gráfica 1.1 Diferencias entre las Leyes de Ingresos aprobadas por el Congreso y las iniciativas de Ley de Ingresos propuestas por el Ejecutivo (2000-2016)

Gráfica 3.1 Gasto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta Pública (millones de pesos de 2015)

Gráfica 3.1.1 INP para la clasificación económica del ramo de Energía (2015)

Gráfica 3.2 Diferencia porcentual entre la Cuenta Pública y el Presupuesto de Egresos de la Federación

Gráfica 3.3 Índice de Neutralidad Presupuestal del Gobierno Federal en 2015 (excluye al Poder Ejecutivo)

Gráfica 3.3.1 INP por clasificación administrativa del Ramo de Gobernación (2015)

Gráfica 3.3.2 INP por clasificación económica del Ramo de Gobernación (2015)

Gráfica 3.4 Índice de Neutralidad Presupuestal de los ramos administrativos (2014)

Gráfica 3.5 Índice de Cambio Presupuestal de los ramos administrativos (2015)

Gráfica 4.1.1 Ingresos y egresos excedentes del gobierno (millones de pesos reales de 2015)

Gráfica 4.1.2 Ingresos estimados vs ingresos efectivos (millones de pesos reales de 2015)

Gráfica 4.1.3 Ingresos excedentes e ingresos no petroleros no tributarios excedentes (millones de pesos de 2015)

Gráfica 4.1.4 Ingresos no petroleros no tributarios estimados y reales (millones de pesos de 2015)

Gráfica 5.1 Posibilidad de que el Ejecutivo incremente el gasto después de que el Legislativo aprobó el presupuesto

Tabla 1.1 Calendario de formulación Tabla 3.1 Cuenta Pública del Gobierno Federal 2015 (millones de pesos) del presupuesto de las Secretarías

Tabla 3.1 Cuenta Pública del Gobierno Federal 2015 (millones de pesos)

Tabla 3.1.1 Clasificación administrativa del Ramo de Energía (2015)

Tabla 3.2. Cuenta Pública 2015 para los ramos administrativos (millones de pesos)

Tabla 3.2.1 INP por clasificación administrativa del Ramo de Turismo (2015)

Tabla 3.2.2 INP por clasificación económica del Ramo de Turismo (2015)

Tabla 4.1.1 Ingresos presupuestados y recaudados en 2015 (millones de pesos)

Tabla 4.2.1 Adecuaciones presupuestarias externas que requieren la aprobación de la SHCP

Lista de abreviaturas

ASF – Auditoría Superior de la Federación
CA – Coordinaciones Administrativas
CFE – Comisión Federal de Electricidad
DGATP – Dirección General Adjunta Técnica de Presupuesto
DGPOP – Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
DGPYP – Dirección General de Planeación y Presupuesto
ICP – Índice de Cambio Presupuestal
IFT – Instituto Federal de Telecomunicaciones
IMSS – Instituto Mexicano del Seguro Social
INE – Instituto Nacional Electoral
INEE – Instituto Nacional para la Evaluación Educativa
INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INP – Índice de Neutralidad Presupuestaria
ISSSTE - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado
LFPRH – Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRCF – Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
OM – Oficialía Mayor
PEF – Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB – Producto Interno Bruto
PND – Plan Nacional de Desarrollo
PPEF – Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación
SCJN – Suprema Corte de Justicia de la Nación
SENER – Secretaría de Energía
SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAFF – Sistema Integral de Administración Financiera Federal
SNA – Sistema Nacional Anticorrupción
UPCP – Unidad de Política y Control Presupuestario

Anexos

Anexo 1. Preguntas para las entrevistas semi-estructuradas con funcionarios públicos federales

- El proceso presupuestario no concluye con la publicación del PEF y la ley permite que durante la ejecución del presupuesto haya adecuaciones presupuestarias. ¿Cuál es el tipo de adecuación presupuestaria más recurrente en su ramo?
- El Presupuesto constantemente tiene que ajustarse a las necesidades del trabajo diario de las dependencias, ¿cuántas adecuaciones estima que se realizan en una semana promedio?
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que estas adecuaciones pueden hacerse siempre que permitan “un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades”. ¿Cómo deciden que una adecuación que es solicitada no ayuda a un mejor cumplimiento de los objetivos?
- Cuando se trata de adecuaciones presupuestarias externas, es necesario que éstas sean aprobadas por Hacienda. ¿En qué casos una adecuación es rechazada por SHCP?
- ¿Qué puede hacerse si una adecuación no es aprobada por la SHCP?
- Al revisar la Cuenta Pública, las adecuaciones vienen acompañadas de una justificación muy breve del cambio en el gasto. ¿En dónde puede encontrarse una justificación más detallada de por qué se decidió modificar algún gasto? ¿Por qué no forma parte de la publicación de la Cuenta Pública?
- Una adecuación también puede implicar que un área administrativa o un tipo de gasto tenga menos recursos de los que originalmente tenían asignados por el PEF. ¿Cuál es el motivo más común para reducir un gasto ya presupuestado?
- En la ley parece que las adecuaciones siempre se proponen desde los ejecutores del gasto hacia la autoridad hacendaria, ¿hay momentos en que sea al revés y la adecuación se realice a propuesta de SHCP?
- ¿Qué pasaría si en el proceso de las adecuaciones presupuestarias interviniera la Cámara de Diputados para su aprobación?

Anexo 2. Diferencia entre los montos del Presupuesto de Egresos de la Federación y la 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%
TOTAL	51,738,390.01	55,114,839.81	3,376,449.79	6.53%
Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de la SHCP				

**Anexo 3. INP y cambio por clasificación económica para todo el gobierno federal 2015
(millones de pesos)**

DENOMINACIÓN	APROBADO	MODIFICADO	INP	DIFERENCIA
Convenios	0.00	7,719.72	Presupuestado en 0	7,719.72
Amortización de la deuda pública	0.00	312.97	Presupuestado en 0	312.97
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
Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos	29,177.79	56,964.72	1.95	27,786.92
Mobiliario y equipo educacional y recreativo	258.24	489.52	1.90	231.28
Servicios de traslado y viáticos	7,841.41	14,258.19	1.82	6,416.78
Activos biológicos	3.17	5.44	1.72	2.27
Equipo e instrumental médico y de laboratorio	1,159.43	1,897.00	1.64	737.56
Vehículos y equipo de transporte	5,500.66	8,916.84	1.62	3,416.18
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	16,254.60	25,848.03	1.59	9,593.42
Mobiliario y equipo de administración	2,220.76	3,383.42	1.52	1,162.66
Combustibles, lubricantes y aditivos (gasto de operación)	3,649.96	5,537.95	1.52	1,887.99
Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	43,112.64	61,255.25	1.42	18,142.61
Servicios de arrendamiento (gasto de inversión)	142.25	201.47	1.42	59.22
Servicios oficiales	1,872.38	2,565.83	1.37	693.46
Otros servicios generales	7,621.45	10,307.42	1.35	2,685.97
Materiales y artículos de construcción y de reparación (gasto de operación)	1,327.22	1,738.07	1.31	410.85
Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio (gasto de operación)	7,141.70	9,160.06	1.28	2,018.36
Subsidios y subvenciones	106,495.87	136,419.96	1.28	29,924.09
Otros servicios generales	2,719.96	3,339.57	1.23	619.62
Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación	11,274.10	13,380.31	1.19	2,106.21
Materiales y artículos de construcción y de reparación (gasto de inversión)	1,680.57	1,973.46	1.17	292.89

Pensiones y jubilaciones	337,859.04	380,893.30	1.13	43,034.26
Materias primas y materiales de producción y comercialización (gasto de operación)	4,237.23	4,753.68	1.12	516.44
Aportaciones	369,918.97	403,801.81	1.09	33,882.83
Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos (gasto de inversión)	37.19	39.98	1.07	2.79
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	17,781.24	19,093.53	1.07	1,312.29
Ayudas sociales	18,999.39	20,391.93	1.07	1,392.54
Remuneraciones adicionales y especiales	94,919.45	101,605.44	1.07	6,686.00
Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios (gasto de inversión)	5,272.72	5,621.89	1.07	349.17
Inversiones en fideicomisos, mandatos y otros análogos	1,979.60	2,104.60	1.06	125.00
Aportaciones	97,550.88	101,547.98	1.04	3,997.10
Servicios financieros, bancarios y comerciales	8,718.30	9,055.99	1.04	337.68
Participaciones	604,910.89	627,208.47	1.04	22,297.58
Transferencias al exterior	3,944.43	4,074.44	1.03	130.01
Alimentos y utensilios (gasto de operación)	5,977.83	6,159.28	1.03	181.45
Subsidios y subvenciones	498,686.92	502,051.63	1.01	3,364.72
Aportaciones	136,361.35	136,361.35	1.00	0.00
Concesión de préstamos	759.17	759.17	1.00	0.00
Apoyos financieros	10,950.00	10,949.26	1.00	-0.74
Materiales y suministros para seguridad (gasto de operación)	364.62	364.37	1.00	-0.25
Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación (gasto de inversión)	203.76	202.89	1.00	-0.87
Intereses de la deuda pública	315,777.46	313,213.13	0.99	-2,564.33
Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales (gasto de inversión)	89.35	87.69	0.98	-1.66
Servicios de arrendamiento	13,006.30	12,666.07	0.97	-340.23
Herramientas, refacciones y accesorios menores (gasto de operación)	3,185.37	3,078.42	0.97	-106.96
Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos (gasto de operación)	2,453.65	2,363.03	0.96	-90.61
Acciones y participaciones de capital	656.81	619.52	0.94	-37.28
Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales (gasto de operación)	8,728.86	8,114.20	0.93	-614.65
Servicios básicos	19,168.49	17,426.50	0.91	-1,741.98
Otras prestaciones sociales y económicas	122,839.42	111,312.25	0.91	-11,527.18
Transferencias a la seguridad social	138,028.36	123,849.13	0.90	-14,179.23
Maquinaria, otros equipos y herramientas	7,851.36	6,926.17	0.88	-925.19
Ayudas sociales	1,411.88	1,240.18	0.88	-171.71

Gastos de la deuda pública	5,031.18	4,407.51	0.88	-623.67
Remuneraciones al personal de carácter permanente	113,221.62	95,691.19	0.85	-17,530.44
Equipo de defensa y seguridad	5,566.91	4,656.27	0.84	-910.63
Transferencias internas y asignaciones al sector público	15,670.05	13,070.00	0.83	-2,600.05
Seguridad social	46,760.37	37,073.17	0.79	-9,687.20
Herramientas, refacciones y accesorios menores (gasto de inversión)	126.58	96.93	0.77	-29.65
Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio (gasto de inversión)	6.62	5.06	0.76	-1.57
Otros servicios generales (gasto de inversión)	94.83	71.54	0.75	-23.30
Donativos	2,086.41	1,569.67	0.75	-516.74
Combustibles, lubricantes y aditivos (gasto de inversión)	352.54	249.07	0.71	-103.47
Comisiones de la deuda pública	1,151.90	747.84	0.65	-404.06
Alimentos y utensilios (gasto de inversión)	21.16	13.28	0.63	-7.87
Pago de estímulos a servidores públicos	17,464.10	10,554.57	0.60	-6,909.52
Servicios de traslado y viáticos (gasto de inversión)	256.20	141.30	0.55	-114.89
Obra pública en bienes propios	118,718.94	59,479.85	0.50	-59,239.10
Materias primas y materiales de producción y comercialización (gasto de inversión)	17.60	7.94	0.45	-9.66
Servicios básicos (gasto de inversión)	122.18	55.03	0.45	-67.14
Servicios de comunicación social y publicidad (gasto de inversión)	20.82	4.12	0.20	-16.69
Previsiones	18,764.83	2.01	0.00	-18,762.82
Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales	153.38	0.00	0.00	-153.38
Costo por coberturas	78.00	0.00	0.00	-78.00
Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales	19,292.41	0.00	0.00	-19,292.41

Nota: en los dos primeros rubros no es posible calcular el INP porque en el PEF no tuvieron una cantidad fija de presupuesto asignado.

Anexo 4. Ingresos estimados vs ingresos reales (millones de pesos reales de 2015)

	Ingreso estimado	Ingreso efectivo	Ingreso excedente	Ingreso excedente (%)
2003	1,706,105.25	1,820,140.56	114,035.31	6.68%
2004	1,783,008.60	1,939,866.39	156,857.80	8.80%
2005	2,632,119.21	2,878,677.71	246,558.50	9.37%
2006	2,774,751.40	3,215,220.99	440,469.59	15.87%
2007	3,064,162.87	3,402,791.22	338,628.35	11.05%
2008	3,270,903.51	3,676,290.42	405,386.92	12.39%
2009	3,464,010.45	3,495,282.05	31,271.60	0.90%
2010	3,323,909.76	3,518,190.46	194,280.70	5.84%
2011	3,497,449.42	3,744,405.28	246,955.86	7.06%
2012	3,658,266.49	3,884,258.00	225,991.52	6.18%
2013	3,827,939.54	4,039,841.78	211,902.25	5.54%
2014	3,898,044.53	4,067,895.19	169,850.67	4.36%
2015	4,022,082.40	4,266,989.50	244,907.10	6.09%

Fuente: elaboración propia a partir de las Cuentas Públicas de la SHCP.

Anexo 5. Catálogo de adecuaciones presupuestarias externas

CATALOGO DE ADECUACIONES	ÁREA Y FUNCIÓN			TIPO DE OPERACIÓN		
	DGPYP AUTORIZACIÓN	UPCP OPINIÓN O DICTAMEN	DGATP DIAGNÓSTICO	AMPLIACIÓN	REDUCCIÓN	COMPENSADO
<p>I. Modificaciones a la estructura funcional-programática</p> <p>a) Cuando se amplíen las funciones del grupo funcional de gobierno, salvo que los trasposos estén compensados;</p> <p>b) Cuando se disminuya una función que forme parte del grupo funcional de desarrollo social, salvo que esté compensada en la misma función;</p> <p>c) De un programa sectorial, especial, regional y temático a otro, ya sea del mismo o distinto tipo conforme a los programas establecidos en la estructura programática autorizada;</p> <p>d) De una actividad prioritaria a otra, cuando correspondan a programas sujetos a reglas de operación (S);</p>	X			X		
<p>II. Modificaciones a la estructura administrativa</p> <p>a) Se realicen de un ramo a otro ramo;</p> <p>b) Se realicen de un órgano administrativo desconcentrado o una entidad apoyada a las unidades responsables centrales de la dependencia, cuando correspondan al mismo ramo;</p>	X	X		X	X	
<p>III. Modificaciones a la estructura económica</p> <p>a) De gasto de capital y obra pública a gasto corriente;</p>	X				X	

b) Del capítulo 1000 Servicios Personales a otros capítulos de gasto y viceversa;	X	X (NMP)	X (MP)	X	X	
c) Cuando aumente o disminuya el monto del concepto 1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente, el monto agregado del capítulo 1000 Servicios Personales, así como, en su caso, de sus equivalentes en el concepto 4300 Transferencias para apoyo de programas y sus correlativos en el concepto 8400 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios, cuando no correspondan a las asignaciones de los conceptos y partidas a que se refieren los incisos d), e) y f) de esta fracción;	X	X (NMP)	X (MP)	X	X	
d) Cuando se amplíen las partidas 1201 Honorarios, 1202 Sueldos base al personal eventual, 4322 Transferencias para honorarios y 4326 Transferencias para sueldos base al personal eventual, así como los traspasos compensados en dichas partidas y de la 1201 a 1202, y 4322 a 4326 o viceversa;	X	X (NMP)	X (MP)	X	X	X
e) Cuando se reduzcan las partidas siguientes: i) 1401 Aportaciones al ISSSTE;	X	X	X (MP)	X	X	X
ii) 1403 Aportaciones al FOVISSSTE;	X	X	X (MP)	X	X	X
iii) 4312 Transferencias para aportaciones al ISSSTE	X	X	X (MP)	X	X	X
iv) 4323 Transferencias para aportaciones al FOVISSSTE;	X	X	X (MP)	X	X	X
v) 8402 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para aportaciones al ISSSTE	X	X	X (MP)	X	X	X
vi) 8409 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para aportaciones al FOVISSSTE;	X	X	X (MP)	X	X	X

f) Cuando aumenten o disminuyan, aunque estén compensadas, las partidas del concepto de gasto 1800 Previsiones para servicios personales y sus correlativas de los conceptos 4300 Transferencias para apoyo de programas y 8400 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios, que a continuación se indican:	X	X	X (MP)	X	X	X
i) 4313 Transferencias para incrementos a las percepciones;	X	X	X (MP)	X	X	X
ii) 4320 Transferencias para creación de plazas;	X	X	X (MP)	X	X	X
iii) 4321 Transferencias para otras medidas de carácter laboral y económicas;	X	X	X (MP)	X	X	X
iv) 4324 Transferencias por provisiones para aportaciones al ISSSTE;	X	X	X (MP)	X	X	X
v) 4325 Transferencias por provisiones para aportaciones al FOVISSSTE;	X	X	X (MP)	X	X	X
vi) 8406 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para incrementos a las percepciones;	X	X	X (MP)	X	X	X
vii) 8407 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para creación de plazas;	X	X	X (MP)	X	X	X
viii) 8408 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para otras medidas de carácter laboral y económicas;	X	X	X (MP)	X	X	X
ix) 8410 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios por provisiones para aportaciones al ISSSTE;	X	X	X (MP)	X	X	X
x) 8411 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios por provisiones para aportaciones al FOVISSSTE;	X	X	X (MP)	X	X	X
g) Cuando aumenten o disminuyan, aunque estén compensadas, las partidas de los conceptos 4100 Subsidios y 4200 Subsidios a las entidades federativas y municipios;	X			X	X	X

<p>h) Cuando aumenten o disminuyan las partidas del capítulo 8000 Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales, Aportaciones y Gasto Reasignado, distintas de servicios personales, así como los traspasos compensados en las partidas del concepto 8500 Gasto federal reasignado a las entidades federativas y municipios. Se excluyen los traspasos de la partida 8403 Aportaciones federales a las entidades federativas y municipios para gastos de operación a la 8404 Aportaciones a las entidades federativas y municipios para gastos de inversión;</p>	X	X (en los traspasos que involucren al capítulo 9000 y conceptos 7300 y 7400)	X	X	X
<p>i) Cuando aumenten o disminuyan los conceptos de los capítulos 7000 Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras, y 9000 Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros, y sus equivalentes en el concepto 4300 Transferencias para apoyo de programas.</p>	X (excepto los traspasos que involucren al capítulo 9000)	X (en los traspasos que involucren al capítulo 9000 y conceptos 7300 y 7400)	X	X	
<p>Los traspasos compensados dentro del concepto 7500 Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria, serán externos cuando aumente el importe total aprobado para las erogaciones por concepto de donativos originalmente previstos en el Presupuesto de Egresos en las partidas 7505 a 7508, salvo los traspasos compensados entre ellas;</p>	X		X		

j) Cuando modifiquen los montos destinados a la ejecución de programas y proyectos financiados con crédito externo en el componente fuente de financiamiento conforme a los siguientes casos:	X	X		X	X	X
i) De la clave 3 Contraparte nacional a la 1 Recursos fiscales o viceversa, sin alterar los recursos de la clave 2 Gasto financiado con recursos provenientes de organismos e instituciones financieras internacionales;	X	X		X	X	X
ii) Aumente o disminuya la clave 2 Gasto financiado con recursos provenientes de organismos e instituciones financieras internacionales;	X	X		X	X	X
k) Cuando se amplíe el concepto de gasto 3700 Servicios de comunicación social y publicidad;	X			X		
l) Cuando se modifique la estructura ocupacional, conforme a lo establecido en el artículo 60 dLe Manual;	X	X	X	X	X	X
IV. Movimientos a los subcalendarios no compensados en otro subcalendario, sin importar si este último pertenece al mismo calendario de presupuesto o a otro diferente, que se realicen durante el ejercicio fiscal,	X	X		X	X	
V. Ampliaciones líquidas al Presupuesto de Egresos, a través del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, derivadas de la generación o captación de ingresos excedentes, en los términos del artículo 40 del Manual.	X	X		X		
X(NMP) = Sólo cuando no implica movimiento de plazas. X(MP) = Sólo cuando implica movimiento de plazas						

Fuente: elaboración propia con base en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal

Anexo 6. Restricciones para el Ejecutivo en el incremento del gasto después de que el presupuesto ha sido aprobado por el Legislativo

País	No permitido	Permitido sin umbral y sin otra aprobación	Permitido sin umbral y requiere aprobación	Permitido con umbral y sin aprobación, pero puede superarse el umbral con aprobación	Permitido con umbral y con aprobación	Otro	Aprobación del Ministro de Finanzas/Economía	Aprobación del Legislativo	Otro tipo de aprobación
Alemania						M;D; O; I	EA	EA	
Australia	D		O,I			M	EA		
Austria				O;I	M; D		EA		
Bélgica	M;O; I		D					EP	EA
Canadá						M;D; O;I	EA	EA	
Corea	M; D; O; I								
Chile	M; D; O; I								
Dinamarca	D; O	M	I				EA	EA	
Eslovaquia		I				M; D; O	EA		EA
Eslovenia						M; D; O; I			EA
España			M; I		D; O		EA	EA	
Estados Unidos	D; O; I	M							
Estonia		M				D; O; I			
Finlandia	D; O;I		M				EA		EA
Francia	M; D; O; I								
Grecia				M; D; O; I			EA	EA	
Holanda	D; O; I	M							
Hungría	M		I	D; O				EP	EA
Irlanda	M		D; O; I				EA	EA	
Islandia									

País	No permitido	Permitido sin umbral y sin otra aprobación	Permitido sin umbral y requiere aprobación	Permitido con umbral y sin aprobación, pero puede superarse el umbral con aprobación	Permitido con umbral y con aprobación	Otro	Aprobación del Ministro de Finanzas/Economía	Aprobación del Legislativo	Otro tipo de aprobación
Israel	M; D; O; I								
Italia					M; D; O; I		EA	EP	
Japón			M; D; O; I				EA	EA	
Luxemburgo	D		M; O; I				EA	EA	
México		D; O; I	M				EA		
Noruega	M; D	O; I							
Nueva Zelanda			M; D; O; I					EP	EA
Polonia	M; D; O; I								
Portugal	M					D; O; I	EA		
Reino Unido			D; O; I		M		EA		
Rep. Checa	M; D			O; I			EA	EA	EA
Rusia			I			M; D; O	EA	EA	
Suecia				M; D; O; I			EA	EP	
Suiza			M; D; O; I				EA	EA	
Turquía	O		M; D; I				EA	EP	
M=Obligatorio D=Discrecional O=De operación I=De inversión									
EA=Aprobación <i>ex ante</i> EP=Aprobación <i>ex post</i>									
Fuente: OECD (2014), <i>Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries</i> , Paris: OECD, pp. 145-146.									

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (2014). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*. México: ASF. Disponible en: <http://bit.ly/1hHlkXD>
- Auditoría Superior de la Federación (2015). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*. México: ASF. Disponible en: <http://bit.ly/2dPwduR>
- Auditoría Superior de la Federación (2015b). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-06100-02-0084 "Gasto Público Federal"*. México: ASF. Disponible en: <http://bit.ly/2dw2e8P>
- Burke, Edmund (1996). *Textos políticos*. México: FCE.
- Buzón, Lorena (2013). *President, Congress and Budget-Making in Argentina and Mexico: the Role of Informal Institutions*. Ph.D Dissertation. Georgetown University.
- Casar, María Amparo (2011). "Los dineros del Congreso". *Nexos*, noviembre de 2011. Disponible en: <http://bit.ly/2bGvGHI>
- Casar, María Amparo (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: IMCO.
- CEFP (2014). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas – Cámara de Diputados.
- Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (1998). "Autoridad presupuestaria del poder legislativo en México: una primera aproximación", *Política y Gobierno*, Vol. V, No. 2, segundo semestre, pp. 511-514.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2014). *Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, injusto y precario equilibrio fiscal*, México: Debate.
- Figuroa Neri, Aimée (2005). *Cuenta Pública en México: evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward L., Ernesto Calvo and Tulia G. Falletti (2004). "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere," in Edward L. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 173-196.

- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Fernando Patrón Sánchez (2000). *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México*. México: CIDE. Disponible en: <http://bit.ly/1k823QS>
- Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés (2001). *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. 1. ed. Serie Ensayos jurídicos, no. 2. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Lienert, Ian (2010). *La función de la legislatura en los procesos presupuestarios*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <http://bit.ly/2dix3eh>
- Mendoza Rojas, Javier (2013). “¿Hacia una nueva forma de negociación del presupuesto federal de educación superior? Actores y resultados para el ejercicio fiscal 2013”. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XLIII, No. 167, julio-septiembre. Disponible en: <http://bit.ly/1NZv8Fe>
- Merino, Mauricio (2009). *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*. México: CIDE – ASF. Disponible en: <http://bit.ly/1LWubxW>
- Merino, Mauricio (2010), “Informe sobre la calidad de la información en las Cuentas Públicas en México”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: CIDE-UNAM, pp. 235 – 286.
- México Evalúa (2014). *Descifrando la caja negra del gasto*. México: México Evalúa. Disponible en: <http://bit.ly/1VSdwzR>
- OCDE (2002). “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 1/3, París: OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en>
- OCDE (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en: <http://bit.ly/1JN1MeV>
- OCDE (2014). *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>

- Pressman, Jeffrey L. y Aaron B. Wildavsky (1973). *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.
- Rubin, Irene (2006). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 5th ed. Washington, D.C: CQ Press.
- Salcedo, Roberto (2013). *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*. México: Red por la Rendición de Cuentas - CIDE. Disponible en: <http://bit.ly/1L6gzFr>
- SHCP (2015). “Clasificación de los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación”. Disponible en: <http://bit.ly/1ZGpIIP>
- SHCP (2015a). “Análisis del ejercicio del Presupuesto de Egresos. Secretaría de Energía”. Disponible en: <http://bit.ly/222zYfD>
- Sour, Laura y Laila Munayer (2007). *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*. Documento de Trabajo No. 192 de la División de Administración Pública, CIDE.
- Ugalde, Luis Carlos (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012*, México: SITESA. Disponible en: <http://bit.ly/1rlpNy2>
- Weldon, Jeffrey (2002). “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”. En Scott Mainwaring & Matthew S. Shugart (eds.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, México-Barcelona-Buenos Aires: Paidós, pp. 175-253.
- Wildavsky, Aaron y Naomi Caiden (2001). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Addison Wesley Longman.
- Wildavsky, Aaron B. y Brendon Swedlow (2001). *Budgeting and Governing*. New Brunswick, N.J., U.S.A: Transaction Publishers.
- Whaites, Alan (2016). *Achieving the Impossible: Can We Be SDG Believers?* Paris: OECD. Disponible en: <http://bit.ly/2d7bEqC>
- World Bank (2013). *Improving Democratic Accountability Globally. A handbook for legislators on congressional oversight in Presidential Systems*. Ottawa: World Bank and GOPAC.