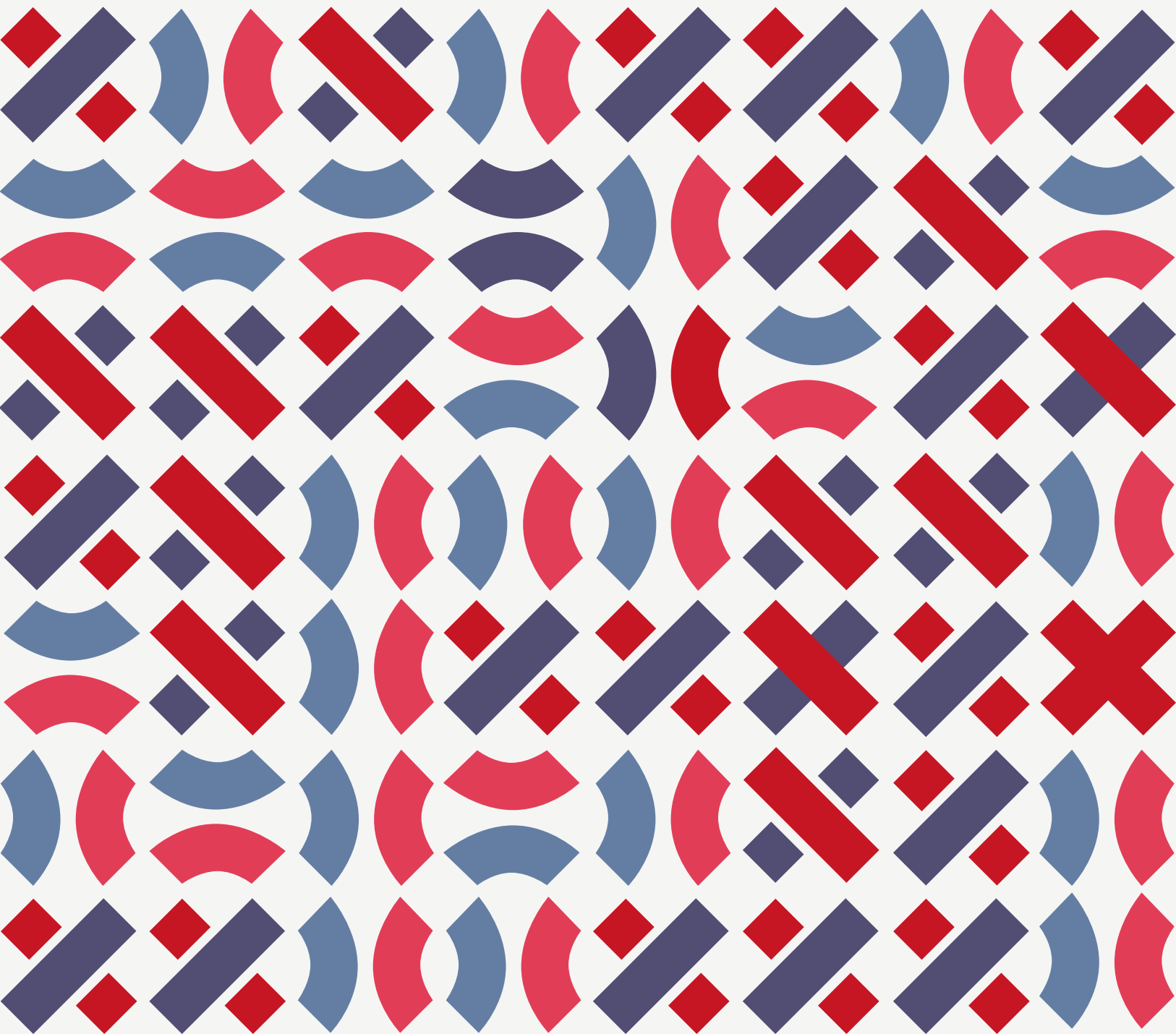


RAMO GENERAL

23 de la discrecionalidad AL ABUSO

Ricardo Alvarado



RAMO GENERAL 23 entre la discrecionalidad Y EL ABUSO

Ricardo Alvarado



Índice

Presentación	5
Introducción	7
Aprobación y negociación del presupuesto	9
El marco legal de la aprobación del presupuesto.....	9
Negociación del Presupuesto en la Cámara de Diputados.....	11
El marco legal del Ramo 23.....	13
Creación y reasignación de fondos en el Ramo 23.....	15
El gasto público: cambios y discrecionalidad	17
Cambios sobre la marcha.....	17
Sobregasto en el Ramo 23	19
El Ramo 23 por entidad.....	22
El Fondo de Fortalecimiento Financiero en 2017.....	24
El Ramo 23 en la 4T	25
Cuatro argumentos sobre la discrecionalidad y el abuso en el Ramo 23	27
Principales hallazgos	31
Recomendaciones	32
Bibliografía	33

Presentación

La corrupción —ese mal endémico que aqueja a México— siempre involucra el uso y abuso de los recursos públicos. Sin el análisis y vigilancia del destino del dinero de los impuestos de los mexicanos, la corrupción seguirá siendo la norma en lugar de la excepción.

Si sus causas son múltiples y complejas, sus formas de operación son tan ilimitadas como la imaginación o la inventiva de aquellos empeñados en perpetuarla.

Este estudio presenta un diagnóstico puntual y riguroso del uso discrecional de una parte del presupuesto federal, el ya famoso Ramo 23, que se dedica a distintos fines ninguno de los cuales es precisamente la atención a las necesidades de la población, el fomento al crecimiento, el fortalecimiento de las instituciones, la inversión pública o la disminución de la desigualdad.

No se trata de «centavitos». En 2018 ascendió a 156 mil millones de pesos aunque el presupuesto ejercido llegó a 261 mil millones.

La importancia política que los legisladores dan a esta partida es fácil de dimensionar. En los últimos 10 años los diputados han incrementado en promedio 37% el monto propuesto para el Ramo 23 a sabiendas de que son recursos destinados a los estados que pueden gastarse con gran discrecionalidad y poca vigilancia y rendición de cuentas aunque es la Secretaría de Hacienda la que tiene la última palabra y puede erogar, ampliar o retener estos fondos.

Así, se generan varios incentivos perversos: los legisladores pelean hasta el límite de sus posibilidades la ampliación de los recursos para el ramo, Hacienda utiliza sus facultades discrecionales como «zanahoria y garrote», los diputados canalizan los recursos a los fines que estimen convenientes a sabiendas de que no habrá consecuencias por el destino de los recursos aún cuando sea un secreto a voces que su uso es fundamentalmente político.

Si el estudio nos da cuenta de la evolución del Ramo 23, de sus ampliaciones, de las diferencias entre lo programado y lo ejercido, de la simulación en el cambio de programas, de la distribución entre entidades, del poder de la Secretaría de Hacienda para premiar o castigar y del uso político de los recursos también nos propone soluciones a partir de sus cuatro argumentos centrales: la ampliación sistemática de recursos a

los fondos que componen el Ramo 23 sin criterios ni objetivos claramente definidos; la diferencia entre el presupuesto asignado y el realmente ejercido; la ausencia de correlación entre los montos establecidos para cada entidad y su índice de desarrollo humano y; la correlación positiva entre el peso relativo de cada partido político en la Cámara de Diputados y la cantidad de recursos a la que tiene acceso cada uno en los municipios que gobierna.

De estos hallazgos, perfectamente documentados en el estudio El Ramo General 23: Entre la Discrecionalidad y el Abuso, se desprenden las recomendaciones de política pública. Todas ellas de fácil implementación técnica y legal pero que no han contado con la voluntad política. Esa que —independientemente del signo político— sólo se encuentra cuando hay beneficios para el partido gobernante.

López Obrador prometió un cambio en esta dirección. Hasta el momento sus prioridades han sido otras. La promesa de desaparecer el Ramo 23 no ha sido cumplida. En 2019 se le asignaron 112 mil millones a este ramo. Según datos preliminares, en el primer trimestre del año ya hubo una ampliación para llegar a 114 mil millones de pesos. A finales de año sabremos si se amplió y en cuánto.

Es cierto que por cada ventana de corrupción que se ha buscado cerrar a través de la legislación o de la vigilancia del ejercicio del poder, el corrupto ha abierto otra. Pero, junto con la reducción de la impunidad, siguen siendo los dos instrumentos más efectivos para cerrarle el paso al desfalco de los recursos públicos.

María Amparo Casar

Introducción

En noviembre de 2013, el periódico *Reforma* dio a conocer que el entonces coordinador de la bancada del Partido Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados, Luis Alberto Villarreal, condicionaba la entrega de recursos federales adicionales para gobiernos municipales al pago de un porcentaje del monto autorizado en el presupuesto o la contratación de empresas recomendadas por él para ejecutar la obra (*Reforma*, 2013). De acuerdo con los presidentes municipales, las «comisiones» exigidas iban desde el 10 hasta el 35 por ciento del monto gestionado. Estos recursos adicionales eran asignados por los diputados durante la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año en el Ramo General 23. Cuando algún medio o político habla de «el fondo de los moches» se refiere a los subsidios destinados a estados y municipios desde este ramo.

Uno de los casos documentado por los medios de comunicación fue el del alcalde panista de Celaya, Guanajuato, Ismael Pérez Ordaz. Un audio publicado por *Reforma* dejaba escuchar a Pérez Ordaz solicitar a su cabildo autorización para entregar 30 millones de pesos a diputados federales de su partido por haber gestionado 160 millones para obras de pavimentación en el municipio (*Animal Político*, 2014). De acuerdo con el entonces alcalde, la operación no fue realizada y no fue presentada denuncia alguna.

No obstante, la entonces Procuraduría General de la República (PGR) anunció que había solicitado información a alcaldes de Nuevo León y Guanajuato sobre «los acontecimientos relacionados con el diputado coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, Luis Alberto Villarreal» (PGR, oficio 02442014). Al año siguiente, el propio Villarreal dio a conocer que de acuerdo con la PGR «no se encontró ningún elemento constitutivo de delito alguno en su contra» (*El Universal*, 2015). El coordinador Villarreal compartió legislatura con su hermano Ricardo, quién también fue acusado de participar en el esquema que extraía recursos de los municipios y hoy es diputado federal nuevamente, luego de haber sido presidente municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato.

Si bien nunca fue posible demostrar la participación de los hermanos Villarreal en el esquema de desviación de recursos, lo que sí quedó claro fue que la ausencia de criterios de asignación, así como de mecanismos de rendición de cuentas, facilitaban la explotación del Ramo General 23 para asignar recursos adicionales sin explicaciones y sin conocimiento de su destino que, incluso, podría financiar proyectos políticos o personales sin consecuencias.

El presente es un estudio sobre el presupuesto para este ramo durante el periodo de 2013 a 2018 para aportar evidencia en favor de que funcionarios federales, diputados federales y funcionarios locales asignan, distribuyen o modifican discrecionalmente estos fondos, provocando abusos de poder o desvío de recursos públicos. Este documento tiene como base la investigación «El Ramo General 23: Exploración a los criterios de asignación de recursos desde el poder legislativo» (Alvarado, 2017) disponible en <http://cor.to/CIDERG23>.

Este documento está dividido en cuatro apartados. El primero está concentrado en el proceso de aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados: las modificaciones legales al proceso en el que interactúan los poderes ejecutivo y legislativo, las negociaciones políticas y la creación de fondos en el Ramo 23 para dispersar recursos a las entidades y los municipios. La segunda sección estará dedicada al ejercicio del presupuesto. Posteriormente, son presentados cuatro argumentos para documentar la discrecionalidad con la que son asignados recursos a los gobiernos subnacionales: 1) las redistribuciones en los fondos del ramo cada año; 2) la correlación entre criterios de asignación y montos asignados a cada municipio en 2016 y 2017; 3) el análisis de los montos recibidos por cada entidad considerando su población; y, 4) la exploración de asignación de recursos por afinidad política, como lo sugieren estudios realizados por el CIDE y México Evalúa. Por último, se presentan los principales hallazgos y recomendaciones de política pública derivados de este análisis.

La realización inicial de esta investigación en el CIDE no hubiera sido posible sin la dirección del doctor Mauricio Merino y la revisión de la doctora Ana Elena Fierro. Ya en Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, fue fundamental el apoyo de la doctora María Amparo Casar, presidenta ejecutiva; Sofía Ramírez, directora adjunta de Investigación Aplicada y de las investigadoras Adriana Burgos y Vianney Fernández.

Aprobación y negociación del presupuesto

El marco legal de la aprobación del presupuesto

Cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entrega a más tardar el 8 de septiembre¹ al Congreso de la Unión el Paquete Económico, conformado por tres documentos: los criterios generales de política económica, que contienen las estimaciones del gobierno sobre las principales variables que influyen sobre la economía (inflación, tipo de cambio del dólar, estimación del precio del barril de petróleo, entre otros); la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, que determina el monto estimado de la recaudación de cada impuesto y otros ingresos no tributarios como los aprovechamientos y petroleros; y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual plantea como será distribuido el gasto público.

La entrega del paquete económico forma parte del proceso de aprobación del presupuesto que representa una de las piezas más trascendentales del sistema de pesos y contrapesos en una democracia. Este intercambio está presente en prácticamente todos los países que cuentan con división de poderes: el legislativo cuenta con la facultad de aprobar el presupuesto que va a ejercer el ejecutivo. En México, este mecanismo está plasmado en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: en los poco más de 100 años de historia del texto constitucional, el marco legal que regula el proceso de aprobación presupuestal ha sido modificado en varias ocasiones para establecer un mayor involucramiento del poder legislativo.²

El texto constitucional original de 1917 facultaba a la Cámara de Diputados para «[a] probar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel».³ Este fraseo se mantuvo sin modificaciones hasta 1977, cuando los diputados recibieron la facultad de revisar la cuenta pública de un año anterior.⁴ A pesar de la reforma, la influencia del legislativo en el presupuesto hasta 1982 era muy reducida. Un estudio presentado por Díaz y Magaloni (1998, pp. 503–528) apunta que entre 1960 y 1982, el presupuesto aprobado por el legislativo es prácticamente el mismo que el presentado por el ejecutivo.

En la LII Legislatura, entre 1982 y 1985, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados recibía la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos antes de que asistieran a comparecer los integrantes del gabinete del ejecutivo para presentar la propuesta de presupuesto (Hernández, 1998, p. 342). Esta nueva medida permitía a los legisladores contar con información para intercambiar argumentos con el Ejecutivo sobre el presupuesto.

¹ La fecha es prevista por la Fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la fracción III del artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades Hacendarias.

² Sirva como ejemplo que la fracción IV del artículo 74 constitucional ha sido modificado al menos en 7 ocasiones desde 1917.

³ La versión original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está disponible en la siguiente liga: <http://cor.to/GnXC> (Consultada el 23 de junio de 2019).

⁴ Reforma publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977. Consultado el 23 de junio de 2019 en <http://cor.to/GnX4>.

Entre 1982 y 1995 surgió nueva dinámica en la aprobación del presupuesto. De acuerdo con Alicia Hernández, las comisiones de presupuesto y de hacienda se convirtieron en espacios de mediación entre el gobierno y las fuerzas políticas representadas en la cámara baja, particularmente los partidos de oposición (1998, pp. 428 y 429). En estas comisiones participaban legisladores que habían sido parte de gobiernos o legislaturas anteriores, otorgando una parcial autonomía a la Cámara de Diputados para revisar las propuestas del Ejecutivo. Sin embargo, dado que el partido en el gobierno contaba con una amplia mayoría en la Cámara de Diputados, algunos proyectos anuales de presupuesto fueron aprobados sin sufrir cambio alguno, como el de 1985.

El año de 1997 significó un punto de inflexión en este proceso de consensos y negociaciones. La elección federal para renovar la Cámara de Diputados de ese año llevó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a perder la mayoría absoluta —obtuvo 239 de los 500 escaños— y con ella, la capacidad de aprobar el presupuesto sin el apoyo de los partidos de oposición. Desde esa legislatura —la LVII— hasta la que concluyó en 2018 —la LXIII— ningún partido político concentró más de la mitad de los diputados.⁵ Desde la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo y durante los dos gobiernos emanados del PAN (Vicente Fox, 2000 a 2006; Felipe Calderón, 2006 a 2012), el Ejecutivo estuvo obligado a trabajar con «coaliciones cambiantes para lograr sus objetivos legislativos» (OCDE, 2009, 79).

Las negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo para aprobar el presupuesto alcanzaron un momento de crisis durante la discusión del PEF 2005. En diciembre de 2004, el presidente Vicente Fox vetó el decreto de presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados,⁶ argumentando que el Congreso no tenía facultades constitucionales para modificar y crear nuevos programas. El estudio elaborado por Integralia sobre la negociación del presupuesto sugiere que fue debido «al exceso de etiquetación de recursos que hicieron el PRI y el PRD» (Ugalde, 2018, p. 46) para entidades federativas y municipios. Es decir, los legisladores establecían en dónde debían ser gastados los presupuestos de ciertas carteras federales.

La Cámara de Diputados decidió no admitir el veto presidencial, argumentando que éste no alcanza al decreto de presupuesto (González, 2005, p. 3).⁷ En consecuencia, el Ejecutivo presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La Corte resolvió que el ejecutivo federal podía vetar el Decreto del PEF y el Congreso podía «superar el veto» —controversia constitucional 109/2004—; sin embargo, la resolución omitió tratar el alcance de las facultades para modificar la propuesta que recibe el legislativo.

La controversia entre la Cámara de Diputados y el presidente Fox generó incertidumbre en torno a la aplicación del presupuesto durante los primeros meses de 2005. Con la intención de evitar nuevamente una crisis que provocará incertidumbre en la ejecución del presupuesto, surgió un nuevo marco legal mediante la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que establece fechas fatales para la presentación, discusión y aprobación del presupuesto. Sin embargo, no se asocian las «fechas fatales» con una sanción. México sigue siendo uno de los pocos países que no prevé qué hacer en caso de que el presupuesto no esté aprobado.

Poco antes de la crisis de la aprobación del presupuesto, en octubre de 2014, fue publicada una reforma constitucional que establecía una fecha máxima para que el ejecutivo presente el paquete económico al Congreso y otra para que la Cámara de Diputados

⁵ De 1997 a 2012, ningún presidente contaba con la mayoría simple de la Cámara de Diputados. Esta tendencia se revirtió parcialmente en 2012: si bien es cierto que el partido del presidente Enrique Peña Nieto, el PRI, sólo tenía 212 legisladores (42%); estos alcanzaban la mayoría simple al considerar a sus partidos aliados, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza; 251 en total. Los tres partidos sumaban 256 diputados para la siguiente legislatura (de 2015 a 2018). El Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), con 258 diputados, es el primer partido en 21 años en contar con mayoría absoluta en la cámara baja.

⁶ El veto es una facultad del Presidente de la República de hacer observaciones sobre una ley ya aprobada por el Congreso de la Unión antes de ser promulgada. El dictamen es regresado a la Cámara donde comenzó la discusión de la reforma para hacer una de dos cosas: hacer las modificaciones sugeridas por el ejecutivo y aprobarlas por mayoría simple o no hacer caso de las observaciones mediante una votación de dos tercios de los legisladores presentes (Art. 72, apartado C, CPEUM). A esta votación se le llama «superar el veto» (Gamboa, et. al., 2001).

⁷ En términos legales, la Cámara de Diputados aprobó no reconocer como observaciones el documento enviado por el Ejecutivo.

apruebe el presupuesto de egresos. Adicionalmente, entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para sustituir la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Si bien las modificaciones legales de los últimos años parecieran encaminadas a fortalecer la participación del poder legislativo en el proceso presupuestario, en los hechos son los funcionarios de la Secretaría de Hacienda quienes cuentan con mayores capacidades y conocimiento para discutir el contenido del proyecto de presupuesto. En 2009, la subsecretaría de egresos de la SHCP estaba conformada por 1,145 personas mientras que el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados estaba integrado por 50 personas (OCDE, 2009).

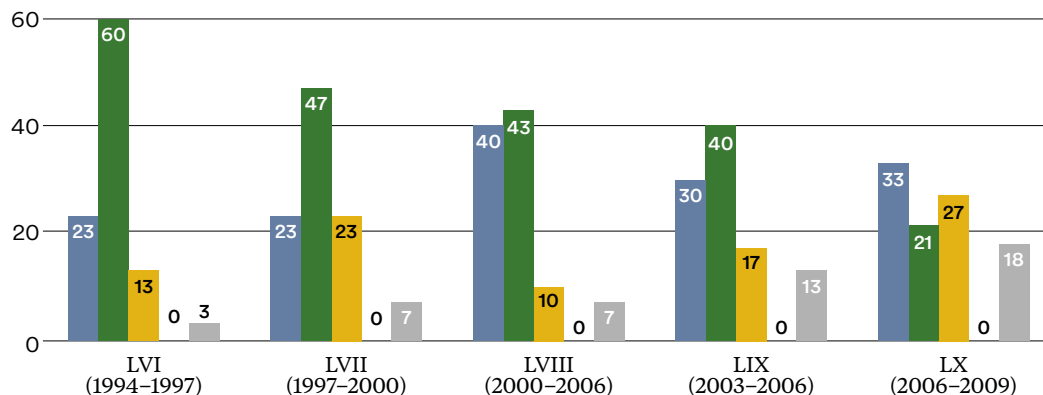
Negociación del Presupuesto en la Cámara de Diputados

El paquete económico —presentado por el ejecutivo al Congreso de la Unión— es recibido en la Cámara de Diputados y turnado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Ésta recibe propuestas de otras comisiones, legisladores e incluso de gobernadores o presidentes municipales para hacer cambios al proyecto del ejecutivo. En este apartado es importante resaltar que la ley establece que la Comisión sólo puede aumentar el gasto si identifica fuentes adicionales de financiamiento; es decir, si hace modificaciones también a la Ley de Ingresos.⁸

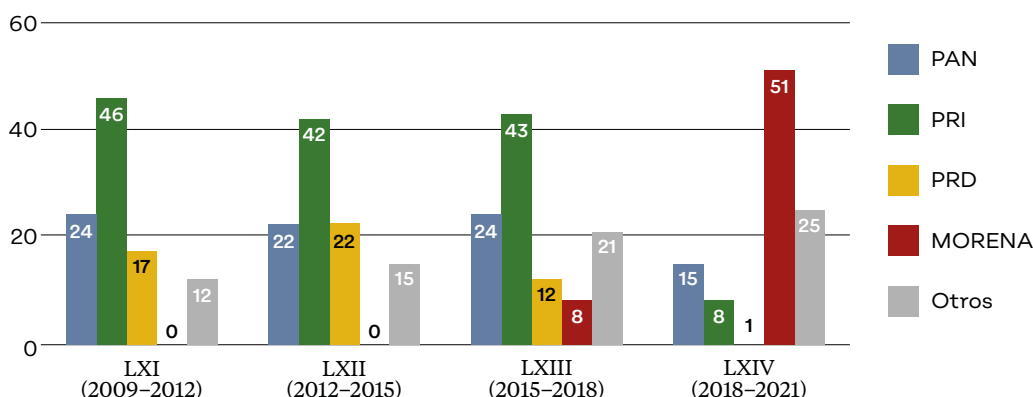
Dado que esta comisión es el primer filtro desde el poder legislativo y en dónde son incorporadas las principales negociaciones de los partidos representados en la cámara baja (Caballero y Dávila, 2007, pp. 22 – 25), es relevante considerar su incorporación por partido político. De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión debe incluir al menos a un diputado de cada fracción parlamentaria e incrementar su número de integrantes para que cada partido mantenga la representación proporcional que tiene en el pleno. Así, el número de integrantes pasó de 30 en 1994 a 42 en 2015 y hasta 53 en la LXIV Legislatura (2018–2021).

⁸ La ley de ingresos debe ser aprobada por los diputados a más tardar el 20 de octubre y el Senado debe hacerlo a su vez a más tardar el 31 de ese mes, de acuerdo con la fracción IV del artículo 42 de la LFPRH.

GRÁFICA 1.1 Proporción de integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública por partido político (1994–2018)



Elaboración propia con información de INFOPAL



Desde 1994 y hasta 2018, el PRI mantuvo la mayoría en la Comisión con al menos el 40% de sus integrantes, salvo por la LX Legislatura (2006–2009) en la que el PAN, con la tercera parte de los integrantes, fue el partido mayoritario. Esta legislatura correspondió a la primera mitad del sexenio de Felipe Calderón; durante la elección federal de 2006, el PRI ocupó la tercera posición en las preferencias. Luego de la elección de 2018, MORENA pasó de tener un 8% de los integrantes de la Comisión a la mayoría absoluta con 51%.

De acuerdo con el estudio de Integralia (2018), las modificaciones negociadas en la cámara de diputados buscan crear una bolsa de recursos adicionales que son reasignados a partidas que dan visibilidad política a los legisladores y benefician a grupos políticos cercanos a ellos. Para integrar esta «bolsa negociable», los diputados realizan cambios a los ingresos estimados —ajustes al nivel de déficit, tipo de cambio o precios de venta del petróleo— y a los montos de egresos propuestos por el ejecutivo, para reasignarlos a otras partidas, particularmente proyectos etiquetados (2018, p. 87).

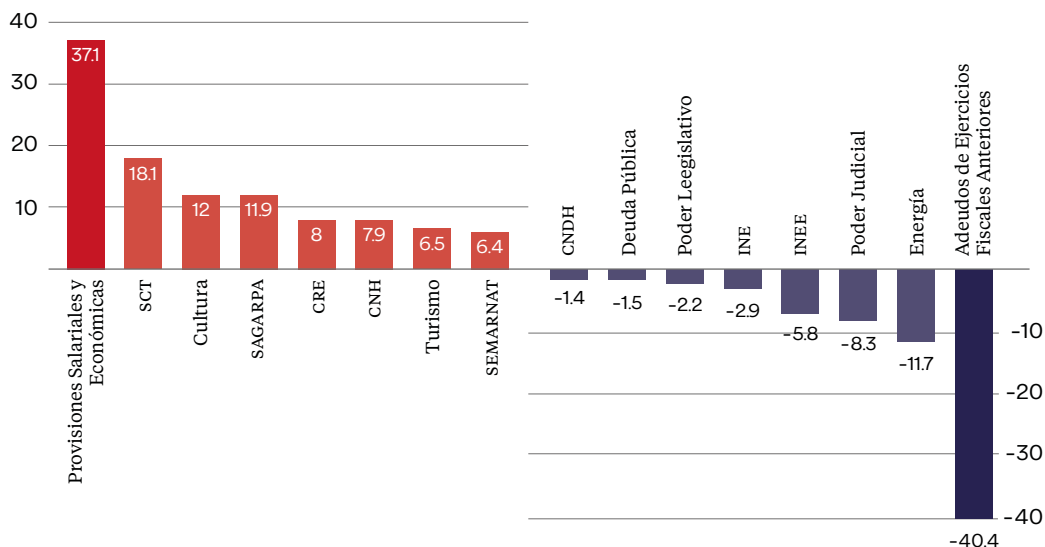
Durante el periodo 2009–2019, el presupuesto aprobado por los diputados fue en promedio 1.14% mayor que el propuesto por el ejecutivo, alrededor de 43 mil millones de pesos (mdp) en promedio cada año. Para poner este monto en perspectiva, la Secretaría de Trabajo, considerando el programa insignia de este sexenio: Jóvenes Construyendo el Futuro, tiene un presupuesto de 47 mil mdp para 2019. En el año 2011 se reportó la modificación más elevada: 2.7% de lo propuesto por el gobierno del presidente Felipe Calderón (casi 94 mil mdp a pesos de 2019). En contraste, el presupuesto de 2014 fue aprobado prácticamente en los términos propuestos por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (el incremento fue de 0.02%, equivalente a 947 mdp de 2019).

Al analizar las modificaciones hechas por el legislativo en la clasificación administrativa,⁹ se encuentra que el ramo con más cambios en promedio es el Ramo General 23, «Provisiones Salariales y Económicas»: en los últimos 10 años, los diputados han incrementado en 37.1% el monto propuesto para el Ramo 23 por el ejecutivo. Las siguientes carteras con más modificaciones son la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con 18% promedio; la recién creada Secretaría de Cultura, con 12% promedio; y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, ahora SADER), con 11.9% promedio.

⁹ De acuerdo con el artículo 28 de la LFPRH el presupuesto debe tener al menos cinco clasificaciones: administrativa, determinada por los ejecutores de gasto; funcional y programática, de acuerdo con los programas proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas; económica, determinada por la naturaleza económica y objeto del gasto entre erogaciones, inversión, subsidios, transferencias y otras aportaciones; geográfica, con base en su destino geográfico para entidades, regiones o municipios; y, género, diferenciando entre hombres y mujeres.

GRÁFICA 1.2 Porcentaje de adecuaciones por Ramo (2009–2018)

Promedio de las adecuaciones entre el PPEF y el PEF. Mostrados los ramos con cambios más significativos



Elaboración propia con información de SHCP

En contrapartida, el más afectado es el Ramo 30: Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, conocidas como ADEFAS, con un promedio de reducciones de 40% cada año. De acuerdo con Integralia, las ADEFAS dependen de las contrataciones hechas por el gobierno en fechas posteriores al cierre presupuestal anual. Le siguen la Secretaría de Energía (-11.7%), el Poder Judicial (-8.3%) y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (-6.8%).

El marco legal del Ramo 23

El Ramo General 23 es un instrumento presupuestal que le permite al gobierno atender obligaciones extrapresupuestarias o de contingencias. Entre las actividades más relevantes del ramo están provisiones salariales como prestaciones de ahorro para servidores públicos, recursos destinados a cubrir eventuales incrementos en las percepciones de servidores públicos, creaciones de plazas o aportaciones de seguridad social, contingencias como aquellas provocadas por desastres naturales —el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y el de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) que están incorporadas a este ramo—; y, provisiones a través de fondos para entidades federativas y municipios (SHCP, PPEF 2019).

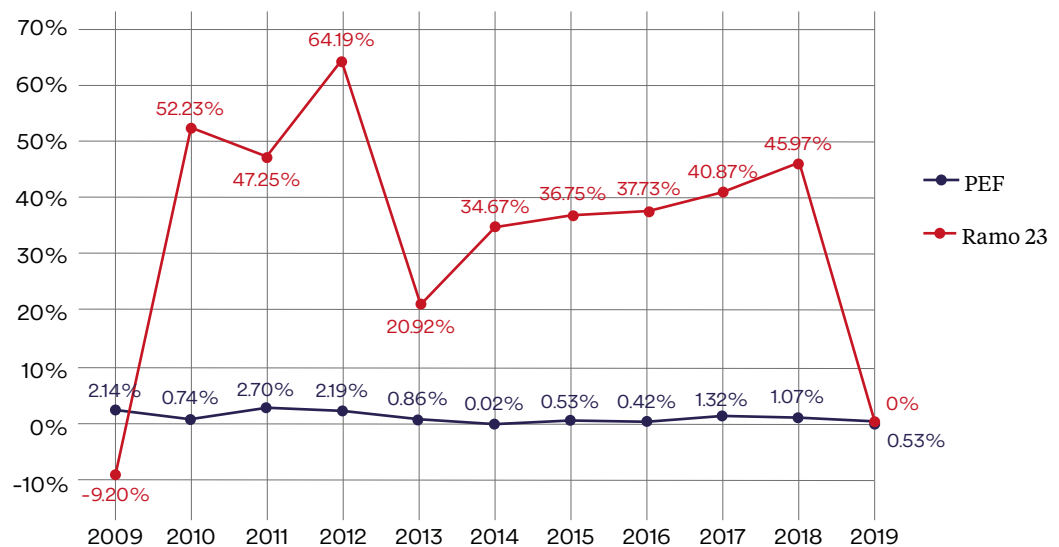
El principal problema del Ramo 23 es que estos objetivos no están plasmados en una Ley. En su lugar, están definidos por la estructura programática determinada por Hacienda y es ésta quien goza de la discrecionalidad de crear y modificar los programas incluidos en este ramo sin contrapesos.

La existencia de un fondo del presupuesto destinado a atender contingencias es una práctica común desarrollada por muchos países; sin embargo, como lo deja claro el

estudio *Arquitectura del Ramo 23*, elaborado por México Evalúa (2018), estos fondos generalmente tienen restricciones establecidas con claridad en marcos legales —p. e. topes establecidos como porcentaje del presupuesto nacional— y requieren de la aprobación del poder legislativo en caso de modificaciones hechas por el ejecutivo. La razón de existir de estos contrapesos legales es que los fondos «enfrentan riesgos de mal uso del recurso público, ya que se llegan a crear por razones equivocadas» como debilitar la transparencia del uso de los recursos, desviar recursos hacia otros fines, usar recursos públicos para fines privados o disimular el tamaño del déficit (México Evalúa, 2018, pp. 16 y 17).

En el caso mexicano, no existen estas limitaciones legales para el fondo de contingencias y una revisión de los cambios hechos por los diputados muestra una tendencia a incrementar los montos para contar con mayores recursos que sean dispersados a entidades federativas y municipios.

GRÁFICA 1.3 Adecuaciones presupuestarias por año



Elaboración propia con información de SHCP

Las modificaciones hechas por los diputados al Ramo 23 incrementaron su presupuesto sensiblemente —p. e. el año 2012 reportó un aumento de 64%. En el año posterior a la elección presidencial, los incrementos al ramo alcanzaron su punto más bajo (21%); una posible explicación puede ser que la mayoría de los diputados de la nueva legislatura, que comenzaron sus funciones en 2012, se sentían identificados con el proyecto del presidente Enrique Peña Nieto y realizaron modificaciones en menor intensidad. A partir de ese momento, los legisladores incrementaron sistemáticamente el presupuesto asignado al ramo.

El presupuesto de 2019 fue aprobado en condiciones similares a las de 2012; aunque en esta ocasión, el partido del presidente contaba con mayoría absoluta en la Cámara, volviendo innecesario que la mayoría parlamentaria negociara con las otras fuerzas políticas la propuesta del presidente López Obrador. Luego de 10 años, es la primera ocasión en 10 años que el legislativo aprueba en sus términos la propuesta del ejecutivo para el ramo 23.

Creación y reasignación de fondos en el Ramo 23

Entre 2013 y 2018 se registraron 20 fondos diferentes que dispersaban recursos a las entidades federativas y municipios. Una práctica detectada durante los primeros tres años de este periodo de análisis fue la creación de nuevos fondos no previstos en la propuesta del Ejecutivo pero que eran asignados con recursos por parte de los diputados, tales como el Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal o los Fondos de Cultura y de Infraestructura Deportiva. A principios de 2016, el Instituto Mexicano por la Competitividad (IMCO), el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y México Evalúa interpusieron un amparo en contra de la Cámara de Diputados «con el fin de frenar los moches entre los diputados federales, es decir, el uso de dinero público para fines privados» (2016). El boletín de prensa refiere que los «diputados federales excedieron su facultad constitucional para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), creando nuevos fondos dentro del Ramo 23». Hacia octubre de 2016, el juez décimo de distrito en materia administrativa consideró que el amparo se sobreseyó; lo que quiere decir que se quedó sin materia, pues el presupuesto llevaba 10 meses siendo ejercido.

GRÁFICA 1.4 Fondos del Ramo 23 para entidades y municipios por año

Fondos	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Apoyo federal para saneamiento financiero	■					
Contingencias económicas		■	■			
Fondo de apoyo a migrantes	■	■	■	■	■	■
Fondo de apoyo en infraestructura y productividad			■			
Fondo de apoyo para el desarrollo rural sustentable	■					
Fondo de capitalidad		■	■	■	■	■
Fondo de cultura		■	■			
Fondo de infraestructura deportiva			■			
Fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público	■					
Fondo para fronteras		■		■	■	■
Fondo para la accesibilidad en el transporte público para las personas con discapacidad	■	■	■	■	■	■
Fondo regional	■	■	■	■	■	■
Fondo sur-sureste		■	■	■		
Fondo metropolitano	■	■	■	■	■	■
Programas regionales	■	■	■	■	■	■
Proyectos de desarrollo regional	■	■	■	■	■	■
Fondo para el fortalecimiento financiero				■	■	■
Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos			■	■	■	■
Fondo para el fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal				■	■	■
Fondo de pavimentación y desarrollo municipal			■			

Elaboración propia con información de SHCP

Durante el escándalo que involucraba al diputado Luis Alberto Villarreal, el fondo aludido por presidentes municipales y legisladores era el «Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos y Alumbrado». Si bien éste no recibió más financiamiento después de 2014, es de resaltar que surgió un Fondo de pavimentación y Desarrollo municipal únicamente en 2015; asimismo, apareció el fondo para el fortalecimiento de la

infraestructura estatal y municipal para 2016 y 2017, que define entre sus objetivos de gasto obras de pavimentación.

En 2013 existía un fondo denominado «Apoyo federal para el saneamiento financiero»; para los años de 2014 y 2015 había uno denominado «Contingencias Económicas» y de 2016 a 2018, existió el «Fondo para el Fortalecimiento Financiero». Tanto los nombres de los fondos y la coincidencia de que no se sobreponen en ningún año sugieren que persiguen en principio un mismo objetivo con modificaciones en cada año.

Finalmente, seis son fondos constantes durante el periodo analizado: «Fondo de Apoyo a Migrantes», «Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las personas con Discapacidad», «Fondo Regional», «Fondo Metropolitano», los «Programas Regionales» y los «Proyectos de Desarrollo Regional». Los recursos destinados a los últimos dos fondos están etiquetados a obras específicas como «Construcción de arcotecho escuela primaria Octavio Paz, municipio Nextlalpan, México» (Anexo 21.2 Ampliaciones para proyectos de desarrollo regional, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018). De acuerdo con el estudio de Integralia, la bolsa de gasto creada por los legisladores busca colocar proyectos como éste, que les permiten posteriormente «colgarse la medalla» en el distrito electoral o circunscripción que representan al presentarse ante sus representados como los gestores de esa obra pública: «colgarse la medalla» le llama el estudio (2018, p. 47).

Así, la evidencia apunta a que las y los diputados cuentan con mucho menos herramientas y mucho menos tiempo que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda para procesar la información del presupuesto. Lo anterior obliga a una estrategia durante las negociaciones de aprobación que se limitan a la creación de bolsas de gasto, sin concentrarse en las propuestas del Ejecutivo en otros programas federales o de mayor alcance.

El gasto público: cambios y discrecionalidad

Cambios sobre la marcha

El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados determina cuánto va a gastar el gobierno durante el siguiente año y cómo: cuánto le toca a cada oficina de gobierno, a cada programa presupuestario y a cada entidad federativa. Lo cierto es que, durante el ejercicio del gasto, el ejecutivo cuenta con amplios espacios discrecionales para transformar aquello que fue aprobado por los legisladores con mínimos mecanismos de rendición de cuentas durante el proceso. La discrecionalidad del ejecutivo, permitida por el marco legal que regula el proceso presupuestario, le otorga al gobierno la posibilidad de trasladar recursos de un objeto de gasto a otro; asignar los ingresos adicionales recibidos durante el año sin criterios; y, destinar recursos mayores mediante figuras de poca transparencia como los subsidios¹⁰ (México Evalúa, 2018, p. 6).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) permite reasignar recursos sin la intervención del Poder Legislativo mediante la figura de adecuaciones presupuestarias. Estas modificaciones son de dos tipos: internas y externas. Las primeras pueden realizarse por la oficina pública encargada de ejecutar ese gasto y las segundas requieren la autorización de la Secretaría de Hacienda. La diferencia entre estas dos categorías depende de un «catálogo de adecuaciones» que se encuentra en el «Manual de normas presupuestarias para la administración pública federal» (Núñez, 2017). El manual es un documento interno de la SHCP, que puede ser modificado en cualquier momento y nunca involucra al poder legislativo en su distinción.

El único mecanismo de contrapeso previsto por la ley supone que, si las adecuaciones representan una variación superior al 5% del presupuesto total del ramo o de la entidad, la SHCP estará obligada a reportarlo en los informes trimestrales que presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la cámara baja (Art. 58, LFPRH). La ley faculta a la comisión para «emitir opinión sobre dichas adecuaciones». Sin embargo, esta redacción sugiere que los diputados no están realmente obligados a analizar las modificaciones y aún si tuvieran la intención de hacerlo, esta facultad es exclusivamente consultiva y no les permite intervenir o revertir la decisión de la SHCP (Núñez, 2017).

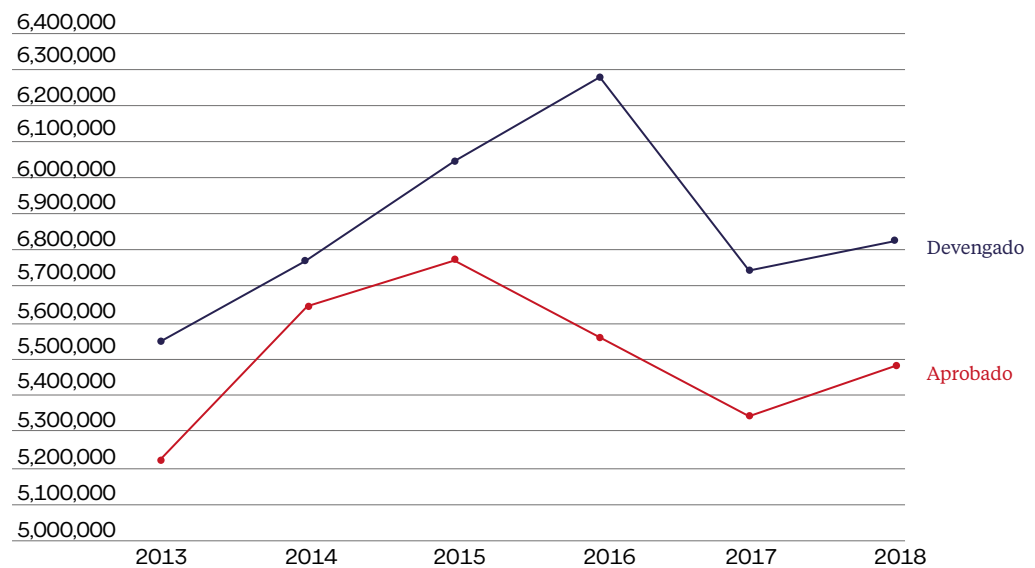
Además de las modificaciones entre objetivos de gasto, el ejecutivo también cuenta con más dinero del previsto en el presupuesto debido a los ingresos extraordinarios. Dado que sistemáticamente el gobierno recibe mayores ingresos que los previstos en su propuesta de Ley de Ingresos de cada año, es posible considerar que se trata de un cálculo estratégico a la baja que le permite asignar estos recursos discrecionalmente.

¹⁰ De acuerdo con la estructura programática que presenta cada año la Secretaría de Hacienda, un subsidio es una obligación del gobierno federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades. Es decir, es un gasto que debe hacer el gobierno federal pero que no está destinado a una secretaría o dependencia de gobierno específica (Salud, SEP, SEDATU, etc).

Los ingresos extraordinarios pueden tener cuatro orígenes: petroleros, remanentes de operación de Banco de México, tributarios y aprovechamientos (México Evalúa demuestra que la principal fuente de financiamiento de los aprovechamientos es el retiro de patrimonio de Pemex y CFE, así como la colocación de bonos).

Con este marco legal discrecional, el gobierno gasta sistemáticamente más de lo previsto en el presupuesto de egresos y, de acuerdo con la tendencia reportada, tiende a gastar cada vez más. El gobierno de Vicente Fox gastó en promedio 165 mil millones de pesos (mdp) más cada año; el de Felipe Calderón, 322 mil mdp y el de Enrique Peña Nieto alcanzó los 365 mmdp (México Evalúa, 2018).

GRÁFICA 2.1 PEF y Cuenta Pública de 2013 a 2018 (millones de pesos de 2019)



Elaboración propia con información de SHCP

En promedio, el gobierno de Enrique Peña Nieto gastó cada año 6.66% más que lo que aprobaron los diputados. Las reducciones en el presupuesto aprobado para 2016 y 2017 se explican por al menos dos causas: la primera es una reducción en los precios internacionales del petróleo que llevaron al gobierno a estimar menores ingresos durante esos años; la segunda es la puesta en marcha del modelo de presupuesto base cero con la intención de eliminar duplicidades de gasto. A pesar de las reducciones planteadas en el presupuesto, las cifras reportadas por la cuenta pública muestran que en realidad el gobierno terminó gastando más.

Al final de 2016, el gobierno ejerció 12.9% más de lo autorizado por los diputados a pesar de los anuncios de reducciones hechos por las autoridades hacendarias durante el año. Es sólo hasta 2017 que es posible confirmar un recorte presupuestal: el gasto real se redujo en 8.5% con respecto al gasto de 2016.

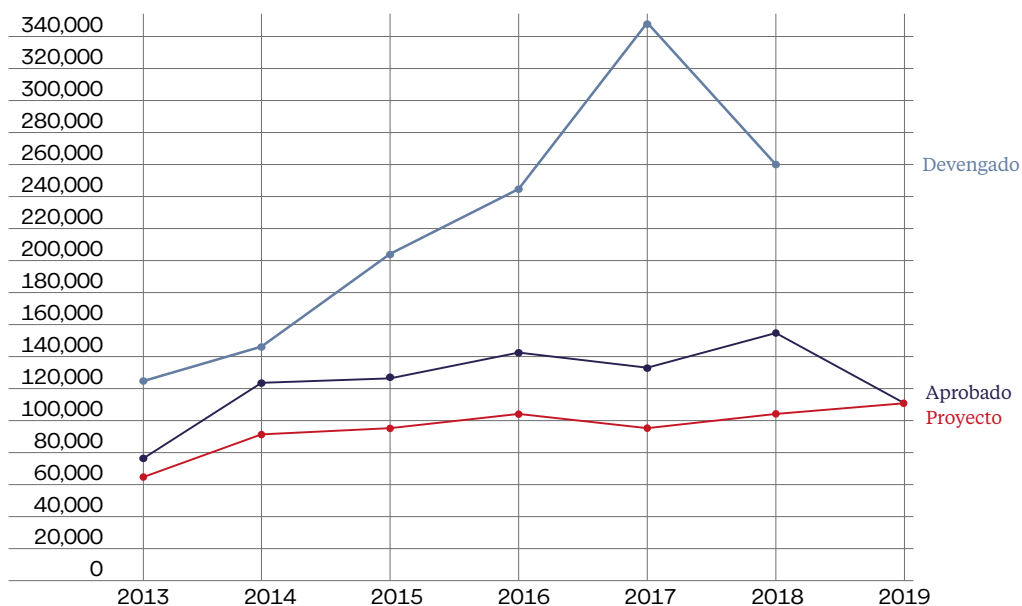
El presupuesto aprobado con el monto más alto durante el sexenio anterior fue en 2015 con 5.78 billones de pesos (constantes de 2019); 2017, por su parte, reportó un gasto de 5.75 billones de pesos (también constantes de 2019), medio punto porcentual (0.47%) menos que el PEF de 2015. En síntesis, los esfuerzos de recorte presupuestal no lograron que el gobierno gastara menos de lo aprobado en ningún año del periodo analizado.

Sobregasto en el Ramo 23

Los estudios realizados por México Evalúa (2018), así como los investigadores Leonardo Núñez González (2017) y Guillermo Elías (2014) demuestran que el Ramo General 23 es el ramo que mayor sobregasto reporta año con año. Entre 2013 y 2018, este ramo gastó 575 mil millones de pesos de más con respecto a lo aprobado por los diputados en el PEF. Para poner en dimensión esta cifra, la Ciudad de México tiene un presupuesto aprobado para 2019 de 234 mil millones de pesos; es decir, que el sobregasto del ramo 23, en el periodo citado, alcanzaría para cubrir el presupuesto de la Ciudad por los próximos dos años y medio.

GRÁFICA 2.2 Recursos asignados al ramo general 23

(millones de pesos corrientes de 2019)



Elaboración propia con información de SHCP

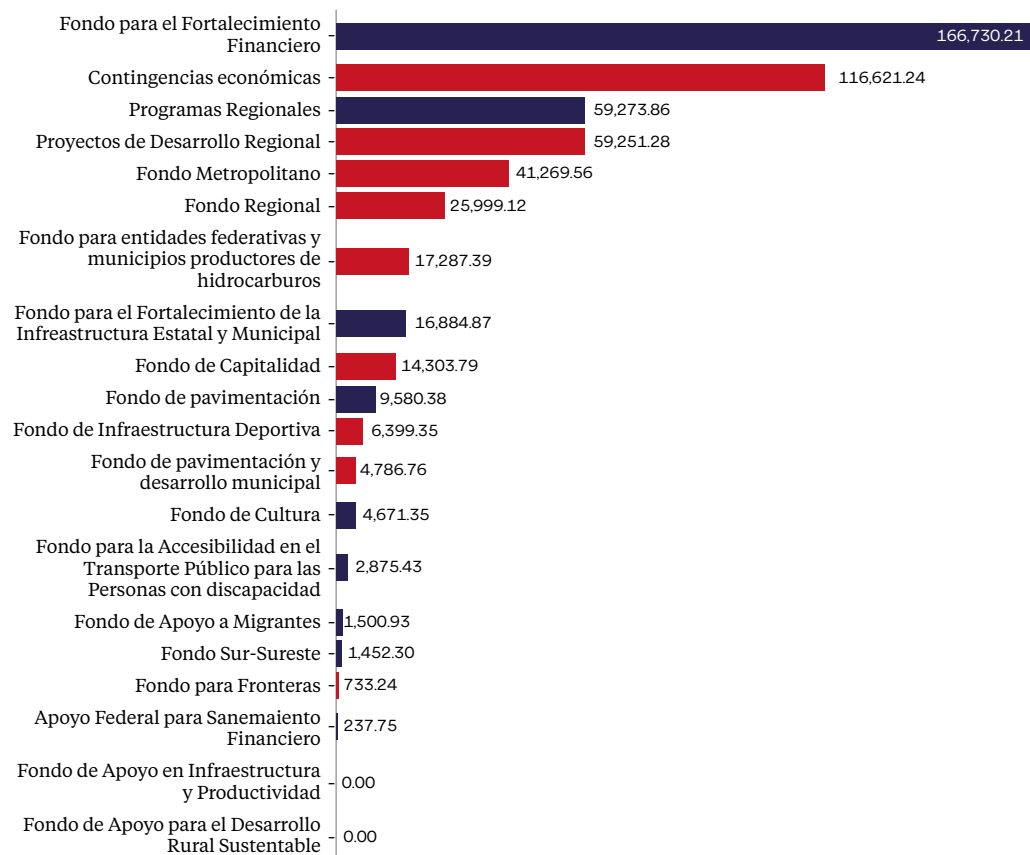
En promedio, entre 2013 y 2018, los legisladores incrementaron el monto asignado al Ramo 23 en 31% con respecto a la propuesta enviada cada año por el ejecutivo. Es de resaltar que a pesar de las reducciones aprobadas para los presupuestos totales de 2016 y 2017 (Gráfica 2.1), este rubro de gasto no sufrió importantes modificaciones: las diferencias entre el presupuesto aprobado en 2017 con respecto al de 2016 fueron menores al 7%.

Si la diferencia entre el monto propuesto y el aprobado, en el periodo de 2013 a 2018, fue de 31%, la que hay entre el monto realmente gastado y el aprobado es de 74.4%: por cada 100 pesos aprobados por los diputados, el gobierno en realidad gastó 178 pesos. El 2017 fue el año con más modificaciones en el monto que gastó el gobierno federal mediante el ramo 23: ese año, por cada 100 pesos aprobados, fueron gastados 265. Aún durante el último año de gobierno del presidente Peña Nieto, el gasto real del ramo 23 fue 67% superior al aprobado en el presupuesto de 2018.

De los 20 fondos detectados dentro del Ramo 23 que dispersan recursos a las entidades federativas, cuatro son los más relevantes: el Fondo de Fortalecimiento Financiero, Contingencias Económicas, Programas Regionales y Proyectos de Desarrollo Regional. Estos fondos acumulan el 73% del total de recursos devengados mediante el ramo 23 entre 2013 y 2018.

Al no existir lineamientos ni reglas de operación para los fondos de fortalecimiento financiero y contingencias económicas, no es posible describir su naturaleza y si están justificados o no los montos asignados por el gobierno. No obstante, es importante recordar que el fondo de Contingencias Económicas sólo estuvo financiado en 2014 y 2015, mientras que el Fondo de Fortalecimiento Financiero lo hizo de 2015 a 2018. Esta coincidencia junto con el nombre de ambos sugiere que el segundo sustituyó la función que realizaba el primero e inclusive sería posible agregar el fondo «Apoyo Federal para Saneamiento Financiero», que sólo existió en 2013 y ejerció 238 millones de pesos a pesar de no tener un solo peso asignado en el presupuesto.

GRÁFICA 2.3 Ramo 23 acumulado por fondo (2013 – 2018)
(Millones de pesos de 2019)



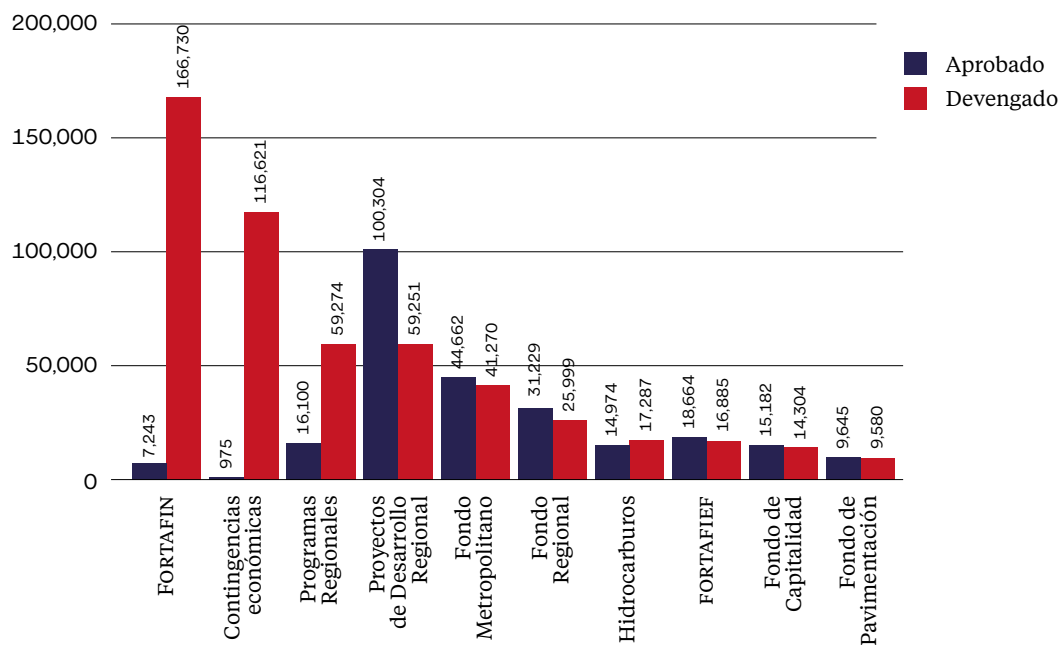
Elaboración propia con información de SHCP

El fondo «Programas Regionales» ejerció 59,274 millones de pesos y se trata de uno de los tres fondos que tuvieron presupuesto y gasto durante todo el periodo analizado, incluso desde la administración anterior (México Evalúa, p. 20). Por su parte, los proyectos de Desarrollo Regional son las obras propuestas por los diputados al momento

de aprobar el presupuesto y el destino final de la «bolsa» a la que alude el estudio de Integralia que los legisladores buscan crear para destinar presupuesto a proyectos que les puedan reeditar políticamente. El decreto de presupuesto de egresos incluye un anexo en cada uno de los años analizados, denominado «ampliaciones para proyectos de desarrollo regional» (para el caso del presupuesto 2019 es el 21.2), en el que se enlistan obras públicas para localidades muy específicas y el monto aprobado. Sirva de ejemplo el proyecto «Construcción de gimnasio multidisciplinario Porfirio Díaz, en San Damián Texóloc, Tlaxcala» con 10 millones de pesos (PEF 2018, p. 74).

De los cuatro fondos descritos anteriormente, el fondo «Contingencias económicas» es el caso con mayores incrementos en su gasto con respecto al monto aprobado en el presupuesto en 2013 y 2014: por cada peso autorizado por los diputados en este fondo, la SHCP en realidad ejerció 120 (12,000% más). Ahora bien, en el caso del Fondo de Fortalecimiento Financiero (de 2015 a 2018) Hacienda gastó 23 pesos por cada uno aprobado en el legislativo. Por último, el fondo «Programas Regionales» tuvo un monto devengado de tres veces y media lo señalado en el PEF.

GRÁFICA 2.4 Ramo 23. Monto aprobado vs. monto gastado por fondo (2013–2018) (millones de pesos de 2019)



Elaboración propia con información de SHCP

A pesar de la insistencia de los diputados por anotar obras en los «Proyectos de Desarrollo Regional», en realidad sólo fue ejercido el 60% del presupuesto aprobado: en suma, los legisladores destinaron más de 100 mil millones de pesos a estos proyectos, pero sólo fueron devengados poco más de 59 mil. Los casos más extremos fueron el «Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad» y el «Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable», que suman 5,499 millones de pesos y no fue gastado un solo peso en realidad.

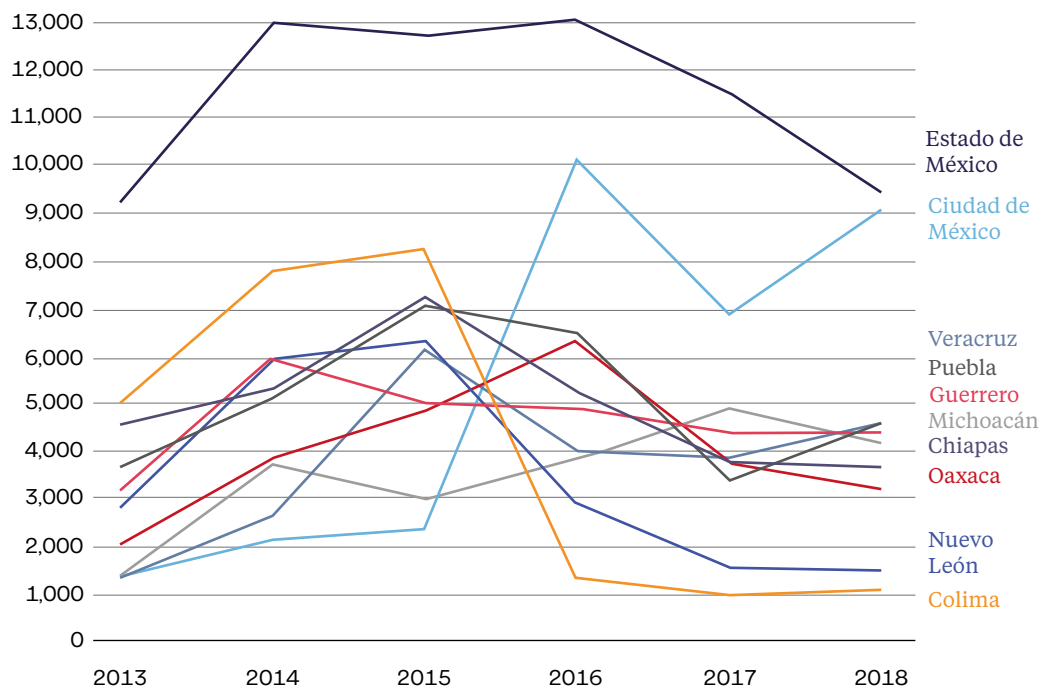
Estos tres casos y el Fondo para entidades productoras de hidrocarburos (en mucho menor medida: su gasto fue 15% mayor al aprobado) son los únicos en los que las mo-

dificaciones durante el ejercicio se tradujeron en más recursos de los aprobados. Los otros 17 fondos registrados en este periodo reportaron reducciones en los montos autorizados por la Cámara de Diputados.

El Ramo 23 por entidad

Al analizar los recursos entregados a las entidades federativas desde los diferentes fondos del ramo general 23, se encuentra que la entidad que recibió más recursos cada año fue el Estado de México. Por otra parte, llama la atención el caso de la Ciudad de México, la segunda entidad con más recursos recibidos, que incrementó sistemáticamente el presupuesto que recibió hasta alcanzar prácticamente un monto equivalente al recibido por el Estado de México en 2018.

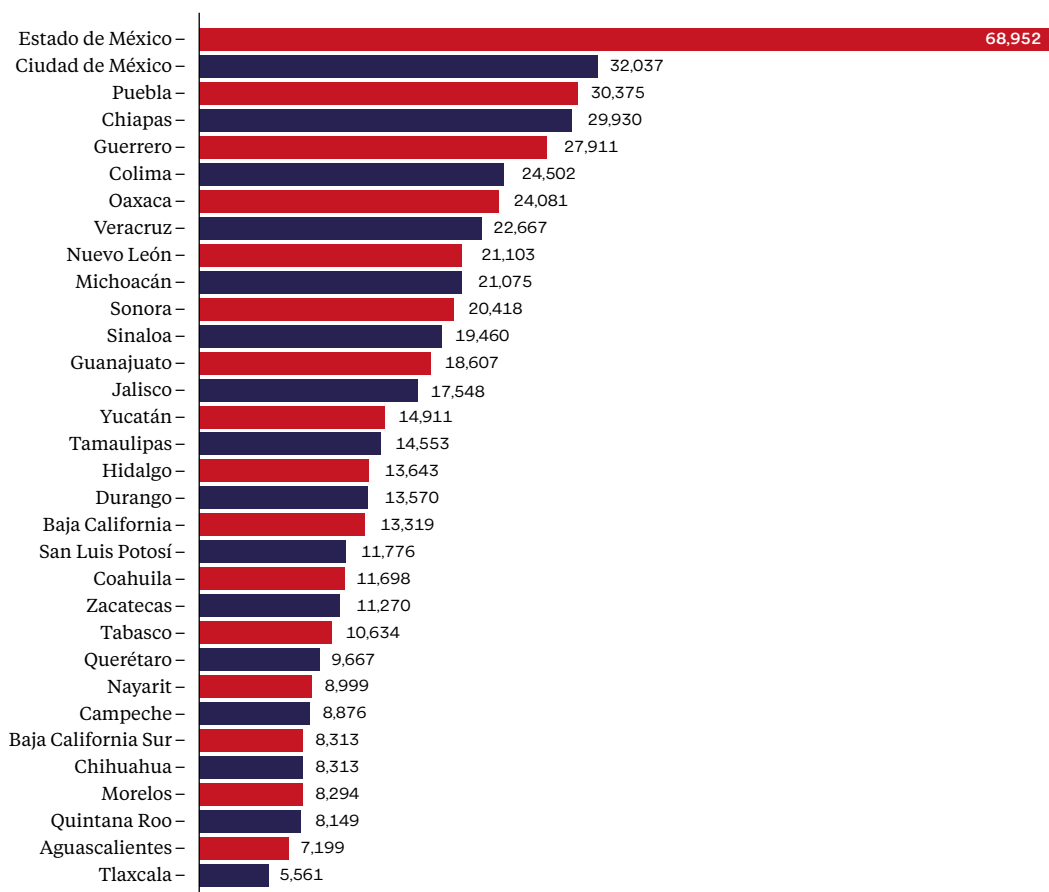
GRÁFICA 2.5 Fondos de Ramo 23 por entidad federativa (2013–2018)
(millones de pesos de 2019)



Elaboración propia con información de SHCP

El comportamiento analizado de las 10 entidades con más presupuesto total durante el periodo muestra variaciones para cada año. Colima recibió recursos por cerca de 8 mil millones de pesos en 2015 mientras que para 2017 y 2018 recibió poco más de mil mdp. Un comportamiento similar reportó el estado de Nuevo León.

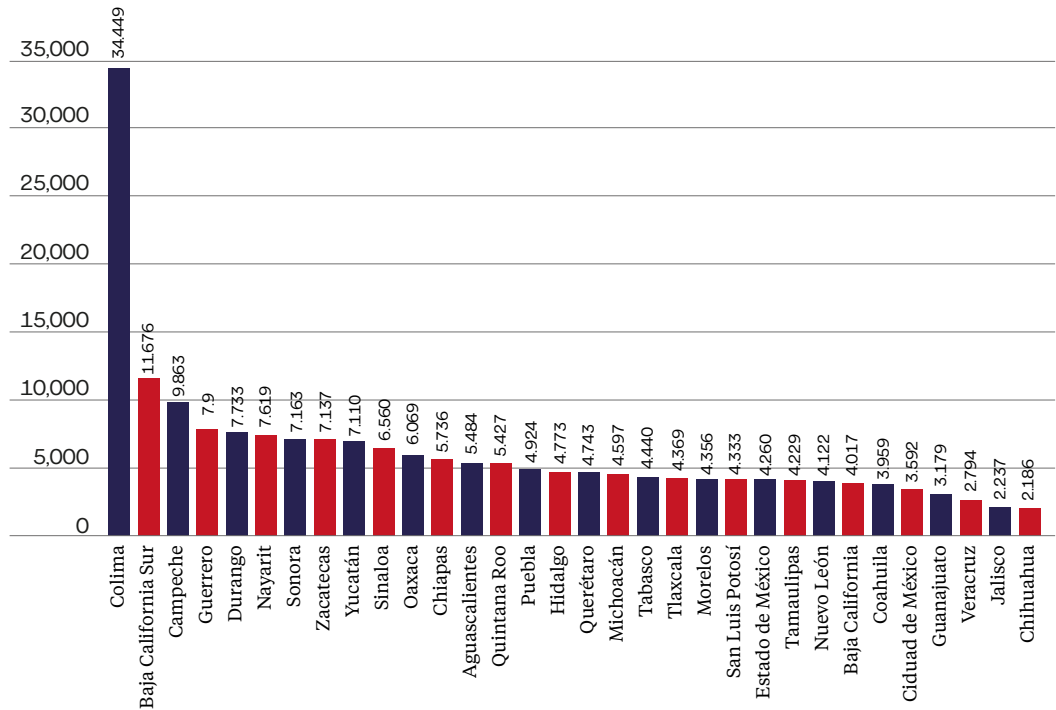
GRÁFICA 2.6 Proporción del total de subsidios del Ramo 23 por entidad federativa (millones de pesos de 2019)



Elaboración propia con información de la SHCP

Al analizar los montos totales por cada entidad federativa, llama la atención el Estado de México: concentra 12% del total dispersado a los estados. Cuatro entidades (Ciudad de México, Puebla, Chiapas y Guerrero) acumularon cada una alrededor de 5% del total de la bolsa repartida. 19 entidades alcanzaron menos del 3% de la bolsa repartida. Tlaxcala fue la entidad con menos recursos con apenas un punto porcentual.

GRÁFICA 2.7 Subsidios del Ramo 23 per cápita para cada entidad federativa (millones de pesos de 2019)



Elaboración propia con información de la SHCP e INEGI

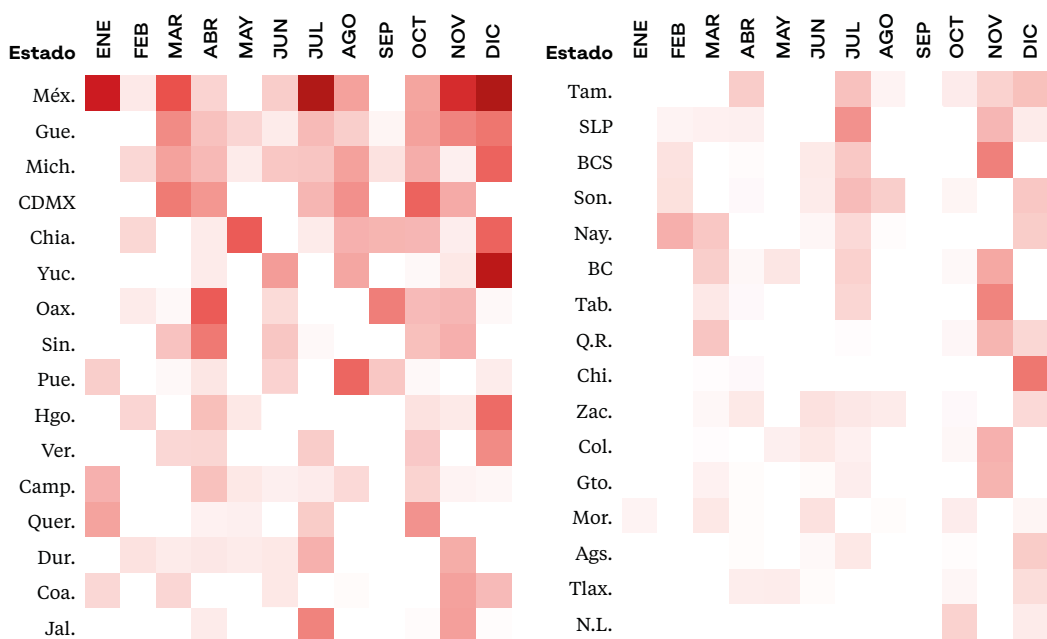
Una explicación factible sobre la razón por la que el Estado de México recibió los recursos que recibió es por ser la entidad con la mayor población en el país. No obstante, al considerar la población de cada estado —con base en los datos intercensales de 2015— sobresale Colima como la entidad que más recursos del Ramo 23 obtuvo per cápita: 34,449 pesos. El Estado de México, con 4,260 pesos per cápita se colocó por debajo del promedio nacional de 6,282. De las entidades con más recursos totales, Guerrero es la que más alta sale con relación a su población: 7,900 pesos. Por lo demás, pareciera ser que el número de habitantes por cada entidad federativa no fue un criterio relevante para asignar recursos del Ramo 23.

El Fondo de Fortalecimiento Financiero en 2017

En 2018, fueron publicados los convenios firmados entre cada entidad federativa y la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) para la entrega de recursos del Fondo de Fortalecimiento Financiero del año anterior. La UPCP es una oficina que depende de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y es la responsable de asignar el presupuesto del Ramo General 23. Al contar con la información por convenios, es posible reconstruir la historia de asignación de recursos durante el año. Así, es posible asegurar que el 70% de los recursos son entregados en la segunda mitad del año, uno de cada tres pesos aprobados en los convenios es entregado en los últimos dos meses del año y en diciembre es entregado el 18% del gasto.

El Estado de México, por ejemplo, firmó convenios con la UCPD en 10 de los 12 meses y en cuatro ocasiones los montos fueron por más de mil millones de pesos. De hecho, el contrato con más recursos asignados de todo el año fue para el Estado de México firmado en julio de 2017 por 1,877 millones de pesos (justo un mes después de la elección para renovar la gubernatura de la entidad). Otra de las entidades que tuvo elecciones para gobernador fue Coahuila. En junio, mes de la elección, Coahuila firmó un convenio por 122 millones de pesos; no obstante, durante el año recibió en total 1,400 mdp, por lo que no pareciera definitivo. Entre junio y julio, Nayarit —que también tuvo elección para gobernador— signó convenios por 238 millones de pesos, aunque en total durante ese año recibió 1,234 mdp.

GRÁFICA 2.8 FORTAFIN. Convenios firmados por cada entidad federativa en 2017



Elaboración: Viridiana Coronado. Con información de la SHCP

El Ramo 23 en la 4T

El presupuesto aprobado para 2019 correspondiente al Ramo 23 es de 112,997 millones de pesos. Es la primera vez en más de 10 años, que los diputados aprueban tal cual la propuesta del ejecutivo para este ramo (Gráfica 2.2). Si bien el monto aprobado este año es mayor que el monto propuesto en cualquier año del periodo analizado (2013-2018), es 28% menor con respecto al gasto real durante 2018.

El lineamiento 46 de los 50 propuestos por el presidente Andrés Manuel López Obrador propone: «no habrá partidas en el presupuesto a disposición de diputados o senadores. Se acabará la vergonzosa práctica del soborno o de los llamados moches». Este lineamiento, aunque no lo expresa directamente, alude al ramo 23. De acuerdo con el PEF 2019, este año sólo recibirán financiamiento tres fondos de los 10 que obtuvieron recursos en 2018: El Fondo Metropolitano, Fondo Regional y el Fondo para la Acces-

bilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad. En conjunto, los tres fondos recibirían 5,568 millones de pesos; estos mismos fondos sumaron 6,340 mdp en el presupuesto aprobado para 2018.

A finales de marzo de 2019, la SHCP presentó el avance trimestral del gasto público. El monto modificado para el Ramo 23 ahora es de 114,173 mdp, ligeramente más que los 113 mil aprobados. Al revisar por programas, las principales modificaciones son: el aumento de casi 15 mil mdp a los fideicomisos de los fondos de estabilización y la reducción de recursos al CONACYT alojados en este ramo. Sobre los fondos destinados a las entidades, las modificaciones son pequeños recortes a lo aprobado en el PEF.

Cuatro argumentos sobre la discrecionalidad y el abuso en el Ramo 23

El marco legal que regula el proceso de aprobación y ejecución del presupuesto permite aprobar y ejercer recursos públicos de manera discrecional en ciertos proyectos sin que sean transparente los criterios de asignación o la justificación de los montos establecidos. Además, este mismo marco permite al ejecutivo realizar modificaciones al presupuesto aprobado por el legislativo sin que pueda intervenir nuevamente este último.

El profesor Robert Klitgaard ofrece una ecuación, desde un enfoque de economía política, para establecer que existen condiciones en torno a la toma de decisiones públicas que incentivan la comisión de un acto de corrupción: $C=(M+D)-A$. De acuerdo con Klitgaard, mientras mayor sea el monopolio de la decisión (M), mayor sea la discrecionalidad (D) y menor sea la rendición de cuentas (A), más probable será que una decisión pública se convierta en un acto de corrupción (C). Con base en la revisión del proceso de aprobación y ejecución del Ramo 23, es posible señalar que una oficina del gobierno federal puede reasignar recursos sin contrapesos, la Unidad de Política y Control Presupuestario en la Secretaría de Hacienda; además, la asignación de estos recursos no está claramente explicitada en algún cuerpo legal; y, por último, los mecanismos de rendición de cuentas para revisar en que se gastó este presupuesto son escasos.

A continuación, son presentados cuatro argumentos que documentan la asignación discrecional de recursos desde el ramo 23 que pueden llevar a la comisión de abusos por parte de las autoridades hacendarias.

1. La Cámara de diputados asigna sistemáticamente recursos adicionales a fondos sin criterios ni objetivos claramente definidos para entregarlos a gobiernos subnacionales.

Mientras que, en los últimos 10 años, la Cámara de Diputados ha incrementado en promedio 1.14% el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, las modificaciones hechas al ramo general 23 han sido —en promedio— de 37.1%. Las y los diputados han concentrado las negociaciones presupuestales en la ampliación de bolsas de recursos etiquetados a localidades específicas y también para crear nuevos fondos sin criterios de asignación, reglas de operación o lineamientos, lo cual podría estar por encima de las facultades previstas en la Constitución.

2. El gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda, termina ejerciendo un gasto mucho mayor al aprobado por los diputados para asignar recursos a las entidades.

La revisión de las cuentas públicas para el periodo de 2013 a 2018 muestra que el monto gastado en realidad es 74.4% mayor al aprobado por la Cámara de Diputados. Uno de cada dos pesos en los subsidios entregados a las entidades federativas desde el ramo 23 fue a través de fondos que no establecen objetivos de gasto, criterios de asignación, reglas de operación, lineamientos, ni mecanismos de rendición de cuentas: el «Fondo de Fortalecimiento Financiero» (2016–2018), el de «Contingencias Económicas» (2014 y 2015) y el «Apoyo federal para el saneamiento financiero» (2013).

3. Es más probable que los municipios con menor proporción de pobreza y mayor desarrollo humano reciban más recursos del ramo 23 que aquellos con mayor marginación y menor desarrollo humano.

Una revisión de los lineamientos y reglas de operación existentes para algunos de los fondos pertenecientes al ramo 23 arrojó que los niveles de marginación, pobreza y desarrollo son justificaciones recurrentes para destinar recursos a entidades y municipios. Sirva de ejemplo el Fondo Regional que establece que su objetivo es apoyar a las 10 entidades con menor índice de desarrollo humano y que al menos la mitad de los recursos deberán ser destinados a Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Al comparar los montos de recursos del ramo 23 asignados a cada municipio en 2015 y 2016 con indicadores de marginación, pobreza y desarrollo humano se encontró una correlación negativa entre el presupuesto asignado y dos indicadores: el índice de marginación municipal, estimado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y la proporción de población en situación de pobreza, estimado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); además, se encontró una correlación positiva entre los recursos aprobados y el Índice De Desarrollo Humano.¹¹

¹¹ La metodología de este ejercicio está explicitada en Alvarado, Ricardo (2017) *El Ramo General 23: Exploración a los criterios de asignación de recursos desde el poder legislativo*, pp. 48 a 62. El documento está disponible en <http://cor.to/CIDERG23>.

TABLA 3.1 Correlaciones entre indicadores por municipio, 2015

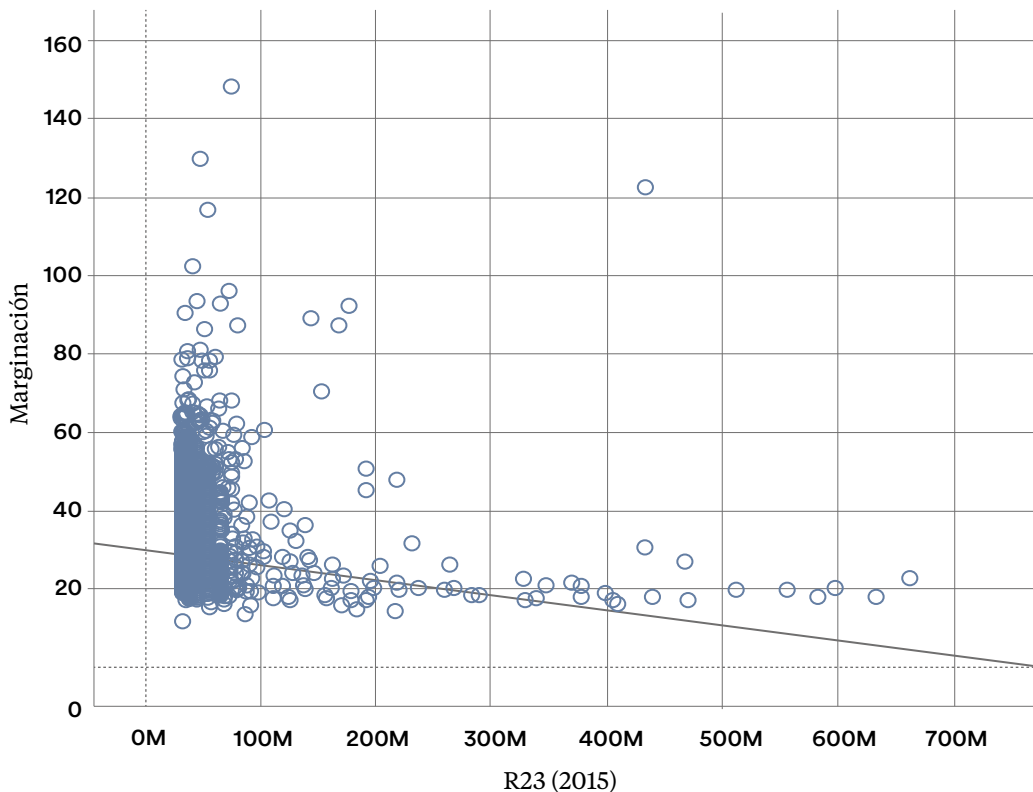
2015	Ramo 23	Pobreza	Marginación	IDH
Ramo 23	1.0000			
Pobreza	-0.2657***	1.0000		
Marginación	-0.2963***	0.8672***	1.0000	
IDH	0.3053***	-0.8698***	-0.8500***	1.0000
Sin Pavimento	0.3773***	-0.1923***	-0.2016***	0.2064***

Elaboración propia con información de SHCP, CONEVAL, CONAPO y PNUD

La prueba de correlación arrojó una relación negativa entre el monto de los recursos aprobados y el índice de marginación, así como también de la proporción de pobreza. Mientras mayor marginación reporte un municipio o tenga una mayor proporción de personas en situación de pobreza, menos recursos recibe del ramo 23.

La **Gráfica 3.1** muestra la relación entre los recursos asignados a cada municipio y el índice de marginación. Si bien la mayoría de los municipios reportan montos por debajo de los 100 millones de pesos, fue encontrada una relación inversa entre el nivel de marginación y los recursos obtenidos: prácticamente todos los municipios que obtuvieron más de 200 mdp reportan un índice de marginación menor a 40 de 100 puntos.

GRÁFICA 3.1 Dispersión entre recursos del ramo 23 e índice de marginación (2015)



Fuente: Alvarado, R. (2017)

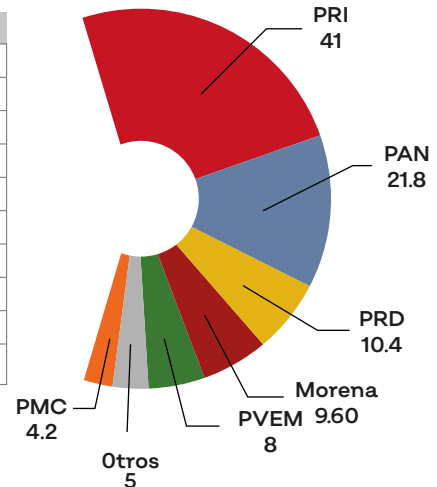
4. La afinidad política tiene un peso significativo al considerar los recursos obtenidos por los gobiernos subnacionales.

Debido a que ni el legislativo ni el ejecutivo han hecho transparentes los criterios con los cuales asignan recursos a las entidades federativas y a los municipios mediante el ramo 23, existe la posibilidad de que, como lo advierte el Fondo Monetario Internacional, el objetivo sea desviar recursos hacia programas que busquen generar beneficios políticos para los actores involucrados. Existen al menos dos estudios sobre el ramo que documentan esta hipótesis.

El primero fue realizado por el investigador Guillermo Elías Treviño en 2014, quién apuntó que existe una concordancia entre el peso relativo de cada partido político en la Cámara de Diputados y la cantidad de recursos a la que tiene acceso cada partido en los municipios que gobierna. Para ilustrar este punto fue comparada la suma de recursos obtenidos del ramo 23 para los municipios por partido político en 2016 con la conformación de la Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura (2015-2018).

GRÁFICA 3.2 Distribución de los recursos municipales del ramo 23 por partido político y distribución de la Cámara de Diputados por partido político (2016)

Partido Político	Ramo 23 (2016)	Porcentaje
PRI	14,917,574,162	40.98%
PAN	7,722,115,345	21.22%
PRD	3,265,579,957	8.97%
PMC	3,011,232,497	8.27%
MORENA	1,790,106,329	4.92%
PAN-PRD	1,516,428,349	4.17%
PVEM	1,329,498,677	3.65%
Partido Local	921,272,684	2.53%
Usos y costumbres	354,153,102	0.95%
Otros	1,579,130,356	4.34%



Elaboración propia

Considerando la distribución de la cámara, es de destacar la consonancia entre el número de diputados del PRI (205 y 41% del total) con el monto de los recursos asignados a municipios encabezados por el PRI y sus aliados (14,917mdp, 41% del total). Por su parte, el PAN contaba con 109 legisladores (21.80%) y concentró 21.22% de los recursos municipales del Ramo 23 (7,722 mdp). El PRD sumaba 52 integrantes (10.4%) y concentró alrededor de 9% de los recursos (3,265 mdp). Es de llamar la atención el caso de MORENA que contaba con una bancada similar a la perredista (48 legisladores, 9.60%) y, sin embargo, acumuló únicamente el 4.9% de los recursos (1,790 mdp).

El segundo estudio fue realizado por México Evalúa en 2018. El estudio «Arquitectura del Ramo 23» reporta que el gobierno de Felipe Calderón otorgó mayores transferencias a los estados gobernados por su partido, el PAN, que a los estados gobernados por la oposición. Entre 2009 y 2012, los estados panistas recibieron un promedio de 604 millones de pesos; los priistas, 379 y los perredistas, 437. En cambio, la administración de Enrique Peña Nieto otorgó más recursos a las entidades gobernadas por la oposición: tanto las entidades panistas (2,170 mdp) como perredistas (2,081) obtuvieron más recursos en promedio que las priistas (1,920), aunque los montos fueron muy superiores a los reportados el sexenio previo.

El estudio reporta un segundo escenario en los años previos a las elecciones presidenciales (2011 y 2107): las transferencias a las entidades gobernadas por el mismo partido se incrementan notoriamente con respecto al promedio de otros años. En 2017, las entidades gobernadas por el PRI recibieron un promedio de 2,266 millones de pesos, mientras que las panistas recibieron 1,174 y las perredistas 1,989.

En 2011, la entidad que más recursos recibió del ramo 23 fue Sonora, entonces gobernada por el panista Guillermo Padrés, con 2,059 millones de pesos (constantes de 2017), mientras que el Estado de México, gobernado por el priista Enrique Peña Nieto recibió 567 mdp. Para 2017, el Estado de México, ahora gobernado por el priista Eruviel Ávila recibió 8,601 mdp y Sonora, gobernado esta vez por la priista Claudia Pavlovich recibió 1,284.

PRINCIPALES HALLAZGOS



- Las reformas realizadas al marco legal que regula el proceso presupuestario en México han fortalecido la participación del poder legislativo. No obstante, éste no cuenta con las capacidades técnicas y humanas suficientes para procesar la información generada por el ejecutivo. La Secretaría de Hacienda cuenta con más personal y mayores facilidades que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- La asimetría de capacidades entre la Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda impiden a la primera hacer revisiones profundas a la propuesta de presupuesto de los principales sectores de la administración pública. En su lugar, los legisladores han apostado por construir una bolsa de recursos adicionales para repartir en localidades específicas mediante fondos con amplios espacios de discrecionalidad y pocos mecanismos de rendición de cuentas.
- Entre 2013 y 2018, la Cámara de Diputados hizo modificaciones al proyecto de presupuesto del ejecutivo para incrementar el gasto 1.14% en promedio por año.
- El Ramo General 23 «Provisiones Salariales y Económicas» está regulado únicamente por un reglamento generado por la Secretaría de Hacienda, por lo que cuenta con un amplio espacio de discrecionalidad para otorgar recursos a los gobiernos de entidades federativas y municipios sin contar con criterios de asignación, reglas de operación o lineamientos.
- En promedio, la Cámara de Diputados incrementó el presupuesto del Ramo 23 en 37% cada año. Los legisladores crearon nuevos fondos, extralimitando sus capacidades constitucionales, para dispersar recursos en localidades específicas.
- El marco legal del presupuesto permite al ejecutivo hacer modificaciones al presupuesto sin la intervención del legislativo. Sistemáticamente el gobierno gasta más de lo aprobado por los diputados. En promedio, el gobierno gastó cada año 365 mil millones de pesos más de lo previsto en el PEF.
- El ramo 23 es el que más sobregasto reportó para el periodo de 2013 a 2018: por cada 100 pesos aprobados en la cámara de diputados, el gobierno gastó en realidad 178.
- La mitad del gasto total del ramo 23 para entidades y municipios fue dirigido a tres fondos que no establecen objetivos de gasto, criterios de asignación, reglas de operación ni mecanismos de rendición de cuentas: el «Fondo de Fortalecimiento Financiero», «Contingencias Económicas» y «Apoyo Federal para el saneamiento financiero».
- Es más probable que los municipios con menor pobreza y mayor desarrollo reciban más recursos del ramo 23.

- La asignación de recursos desde este ramo apunta más a criterios políticos que técnicos. El partido político del gobierno estatal o municipal parece explicar mejor que cualquier otro criterio los recursos que recibía cada año del ramo 23 en el periodo analizado.
- Si bien el presupuesto de 2019 eliminó la mayor parte de los fondos destinados a otorgar subsidios a las entidades y municipios del ramo 23, el primer reporte trimestral del gasto público muestra que han sido destinados cerca de 15 mil millones de pesos a fondos de fideicomisos de estabilización dentro del Ramo 23. El ramo sigue sin contar con criterios claros de asignación por lo que es importante fortalecer la vigilancia ciudadana sobre el destino de estos recursos.



RECOMENDACIONES

- Fortalecer el sistema de contrapesos políticos en el proceso presupuestario, particularmente en el ejercicio del gasto público.
- Modificar el marco legal del proceso presupuestario para volver obligatoria la aprobación de la Cámara de Diputados a las adecuaciones presupuestarias a partir de cierto monto. Por ejemplo, para toda modificación mayor al 5%, en lugar de notificar a la Comisión de Presupuesto, hacer obligatorio que tenga que ser autorizado por la Comisión.
- Aumentar la capacidad técnica de la Cámara de Diputados para procesar información presupuestaria incrementando al personal del Centro de Estudios de Finanzas Públicas para disminuir la brecha de información con la Secretaría de Hacienda.
- Si bien es necesario contar con un fondo flexible para atender contingencias, este debe tener limitaciones plasmadas en la ley que establezcan montos máximos e involucren al legislativo en caso de ser necesario destinar mayores recursos a ciertas eventualidades.
- Así como el gobierno federal debe contar con un fondo para atender contingencias, es razonable que exista la posibilidad de que la federación pueda apoyar a las entidades federativas ante eventualidades económicas. Sin embargo, este fondo debe estar también regulado estableciendo parámetros y mecanismos de rendición de cuentas posteriores.
- Eliminar los fondos que no cuenten con objetivos de gasto claro, reglas de operación y mecanismos de vigilancia.

Bibliografía

- Alvarado, Ricardo (2017) El Ramo General 23: Exploración a los criterios de asignación de recursos desde el poder legislativo, CIDE, México. Disponible en <http://cor.to/CIDERG23>, consultado el 23 de junio de 2019.
- Caballero, L. y Dávila, D. (2007) *Diagnóstico de la Negociación presupuestaria 2006-2007*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC. México.
- Diario Oficial de la Federación (1917, 5 de febrero) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultado el 23 de junio de 2019 en <http://cor.to/GnXC>.
- _____ (1977, 6 de diciembre) *Decreto que reforma y adiciona los artículos 60, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultado el 23 de junio de 2019 en <http://cor.to/GnX4>.
- _____ (2018, 29 de noviembre) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018. Consultado el 25 de junio de 2019 en <http://cor.to/PEF2019>.
- Díaz, A. y Magaloni, B. (1998) «Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación», *Política y Gobierno*. V(2). pp. 503-528. Consultado el 20 de junio de 2019 en <http://cor.to/GnXY>.
- Elías, G. (2014) *Estudio Comparativo del PPEF y PEF 2014: la racionalidad de las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados*, CIDE, Red por la Rendición de Cuentas, México.
- Escalante, Jorge; Ayala, Verónica y Tzuc, Pedro Diego (2013, 13 de noviembre) *Extorsionan a ediles diputados federales*, Reforma. Disponible en <http://tinyurl.com/y6po9y9f>, consultado el 23 de junio de 2019.
- Gamboa, C., Cervantes, J. C. y Valdés, S. (2001) El veto. Análisis del artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Consultado el 23 de junio de 2019 en <http://cor.to/GneK>.

- González Chávez, Jorge (2005) *Rechazo del veto al presupuesto de egresos de 2005. Desarrollo cronológico de su tratamiento*, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados. Consultado el 23 de junio de 2019 en <http://cor.to/Gnep>.
- Hernández, Alicia (1998) *La Nueva Relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México. Fondo de Cultura Económica (FCE). Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Instituto Politécnico Nacional. Colegio de México.
- Jiménez, H. (2015, 8 de abril) *PGR exonera a Alberto Villarreal por 'moches'*, El Universal. Disponible en <https://goo.gl/A1NQ6a>, consultado el 23 de junio de 2019.
- Klitgaard, Robert (1998) *International Cooperation Against Corruption*. Finance & Development. Fondo Monetario Internacional. Consultado el 25 de junio de 2019 en <http://cor.to/Gnqm>.
- Núñez González, L. (2017) *¿Y dónde quedó la bolita?* México, Penguin Random House.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. París. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Consultado el 23 de junio de 2019 en <http://cor.to/GnXU>.
- Reforma (2013, 14 de noviembre) *Exhiben Ediles a líder panista*, Reforma. Disponible en <http://tinyurl.com/y5y4q9kom>, consultado el 23 de junio de 2019.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Estrategia Programática. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. Consultado el 24 de junio de 2019 en <http://cor.to/GncY>.
- Ugalde, Luis Carlos (Coord.) (2018) *La negociación política del presupuesto 1997-2018*, Integralia y Senado de la República. Consultado el 23 de junio de 2019 en <http://integralia.com.mx/libronPP.pdf>.
- Ureste. Manu (2014, 14 de enero) *Edil de Celaya admite que le pidieron 'comisión' por obras, pero no recuerda quién*, Animal Político. Disponible en <http://cor.to/Gn6r>, consultado el 23 de junio de 2019.

