

Las dos caras de **TU moneda**



Una mirada a la expansión
del gasto público



2016 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.

Documento elaborado por Mariana Campos, Coordinadora del Programa de Presupuesto y Rendición de Cuentas, así como por Esther Ongay y Daniela Balbino, integrantes de su equipo. Agradecemos a todos los involucrados por su ayuda y seguimiento para la realización de este texto. La presentación del documento, "Las dos caras de TU moneda. Una mirada a la expansión del gasto público", está disponible en la página web de México Evalúa (**www.mexicoevalua.org**).

Agradecemos también a Edna Jaime por su confianza; a Laurence Pantin por sus valiosas observaciones y trabajo de edición; a Alejandro García Villasuso por su apoyo en la investigación, y a Miguel Cedillo por el diseño de este documento.

CONTENIDO

3 Resumen ejecutivo

6 1. Introducción

8 2. La expansión del gasto del Gobierno Federal

9 3. ¿Cómo se financió el aumento del gasto del Gobierno Federal?

11 3.1 El incremento en los ingresos tributarios a partir de la Reforma Hacendaria

12 3.2 La caída en los ingresos petroleros

13 3.3 La "aparición" del impuesto a las gasolinas y el diésel

15 3.4 El uso de patrimonio y deuda no "registrada" para incrementar la liquidez del Gobierno Federal

16 3.5 Deuda pública creciente

19 4. ¿En qué ha gastado el Gobierno "nuestro esfuerzo"?

20 4.1 Más de la mitad del aumento se registró en transferencias, subsidios y fideicomisos

38 4.2 Inversiones del Gobierno: ¿Barril sin fondo?

45 4.3 La deuda pública nos cuesta mucho pero no 'sabemos' en qué nos beneficia y no tenemos cómo controlarla

51 4.4 Con la cuchara grande... ¿Cuánto está gastando el Gobierno Federal en sueldos y otras prestaciones?

58 Conclusiones

62 Recomendaciones

65 Anexos

71 Bibliografía

RESUMEN EJECUTIVO

El gasto del Gobierno Federal aumentó 19 por ciento, o 597 mil millones de pesos, en la primera mitad de la presente administración. Este incremento superó considerablemente al crecimiento de la población y de la economía.

El total de los ingresos del gobierno también se elevó durante el periodo de análisis, pero a un ritmo más conservador que el del total de los gastos. Se observaron cambios en la composición de los tres principales tipos de ingresos del Gobierno Federal: los relacionados con los ingresos petroleros, los tributarios y también los no petroleros y no tributarios.

La Reforma Hacendaria de 2014 surtió efecto. En 2015, el Gobierno Federal recaudó 39 por ciento más por Impuesto Sobre la Renta (ISR) que en 2012, lo que representó 339 mil millones de pesos adicionales para el erario. Por su parte, el ingreso proveniente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) creció 12 por ciento entre 2012 y 2015. Con este impuesto, el Gobierno Federal recaudó 73 mil 711 millones de pesos más que en 2012.

El incremento de los ingresos tributarios motivado por la Reforma Hacendaria no alcanzó para compensar la caída de los ingresos petroleros, que marcó los primeros tres años de la presente administración. Estos ingresos cayeron 59 por ciento en 2015 con respecto a 2012 (594 mil millones de pesos), principalmente por la caída de los precios internacionales del petróleo, pero también por una caída en la producción en México. Llama la atención que para 2016 el gobierno estimó ingresar 485 mil 536 millones de pesos por ingresos petroleros, una cantidad superior a la obtenida en 2015. Pero en un contexto más adverso, con menores precios y coberturas más limitadas, sería iluso esperar obtener mejores resultados.

Para compensar la caída de estos ingresos, se utilizó el impuesto a las gasolinas. Antes de 2015, el impuesto a las gasolinas y diésel tenía una tasa negativa, por lo que en realidad representaba un subsidio al consumo de estos bienes. Para 2015, la tasa fue positiva y el Gobierno Federal reportó ingresos por este impuesto por un monto de 220 mil millones de pesos. En consecuencia, ese año, el precio de las gasolinas en México fue mayor que en Estados Unidos y Canadá, nuestros principales socios comerciales.

El aumento en los ingresos no tributarios no petroleros fue otro de los cambios más relevantes que deben mencionarse, pero a la vez, de los más difíciles de explicar por la falta de transparencia del Gobierno Federal en el manejo de estos recursos. En 2015, ingresaron casi 170 mil millones de pesos más de estos ingresos que en 2012. Los aprovechamientos representaron 86.7 por ciento de los ingresos no tributarios no petroleros en 2015. Sin embargo, las fuentes de origen de los ingresos por aprovechamientos no son reportadas en los documentos disponibles al público sobre el presupuesto. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) reveló que parte de los ingresos por aprovechamientos obtenidos por el Gobierno Federal en 2014 provino de retirar patrimonio de la nación invertido en Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de contraer endeudamiento que al parecer no ha sido reportado como tal.

Durante las últimas dos administraciones y los primeros tres años de la presente administración se gastó a un ritmo que no podía financiarse sin recurrir a un nivel de endeudamiento creciente. Esto se explica en parte porque existe debilidad institucional en la toma de decisión sobre el endeudamiento público. La regulación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para controlar el endeudamiento público es deficiente. Aborda de manera raquítica las circunstancias y especificaciones bajo las cuales se puede permitir un déficit presupuestario.

En un contexto de menores ingresos petroleros y aumento del déficit público, es necesario evaluar la calidad del gasto y, particularmente, analizar los incrementos que ha realizado la presente Administración Federal.

Más de la mitad del aumento en los gastos se fue a transferencias, subsidios y fideicomisos. Este tipo de gasto pasó de 1.07 en 2012 a 1.35 billones de pesos en 2015, es decir, aumentó en 282 mil 549 millones de pesos. Los subsidios o transferencias son un tipo de 'apoyo gubernamental' que lamentablemente puede 'mal usarse' con facilidad. Un riesgo de este tipo de gasto es que puede utilizarse con motivaciones políticas para premiar o castigar a gobiernos locales o grupos de interés. Resalta que 41 por ciento del aumento del gasto en subsidios y transferencias se concentró en subsidios sin reglas de operación.

Asimismo, el gasto que se destinó, y anualmente se destina, a pensiones o transferencias de seguridad social es un gasto que difícilmente se puede modificar. Destaca que no se ejerce completamente el presupuesto aprobado para "Transferencias a la seguridad social". El subejercicio observado en las transferencias a seguridad social puede tener como consecuencia que el Gobierno Federal no acumule el monto de reservas comprometido legalmente, lo que implica un costo que se tendrá que pagar en el futuro.

Adicionalmente, 40 por ciento de los recursos en subsidios y transferencias no están bien clasificados

geográficamente. 39 por ciento de los recursos se atribuyen al Distrito Federal porque muchos de los programas se dirigen desde la capital, sin que esto signifique que los recursos efectivamente se ejerzan en la ciudad. También, se aprueba el uso de recursos sin conocer dónde se utilizarán y luego se distribuyen durante la ejecución.

Sobre los recursos que sí podemos ubicar geográficamente, se encontró que no existe una relación entre la calidad del gasto y su asignación. El aumento en el gasto de un estado no está determinado por su nivel de transparencia, ni por su avance en el Presupuesto basado en Resultados y la Evaluación del Desempeño, ni por la capacidad de gestión de los recursos. Cabe destacar que 73 por ciento del aumento en "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios" (83 mil 070 millones de pesos) se ejerció a través del Ramo de Provisiones Salariales y Económicas (Ramo General 23) que tiene varias deficiencias en términos de rendición de cuentas.

En suma, una buena parte de los recursos erogados en "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios" se gasta en programas presupuestarios que presentaron deficiencias en sus prácticas de gobernanza lo que suele ampliar los espacios para el reparto discrecional de recursos públicos, posiblemente afectando la consistencia y el éxito de los mismos programas. Muchos de ellos no cuentan con un diseño documentado en lineamientos o reglas de operación. Así, sólo seis de los 11 programas analizados contaba con normatividad. En siete programas se determinó un daño al erario por un monto total 744 millones de pesos, están pendientes por aclarar otros 8 mil 638 millones de pesos (estos montos representan 8 por ciento del aumento total de la partida) y otros cuatro programas no han sido auditados.

La tercera partida con mayor aumento en subsidios y transferencias fue "Aportaciones a fideicomisos públicos", con un incremento por 58 mil 389 millones de pesos¹. Esto es preocupante porque la situación jurídica de los fideicomisos no genera las mejores prácticas de

¹ No se analiza la segunda partida con mayor aumento (45 2013 Transferencias para el pago de pensiones y jubilaciones) porque se encuentra en el concepto 4500 "Pensiones y jubilaciones" que es un gasto fijo, como se explicó anteriormente.

rendición de cuentas. La ASF reportó en su Informe General Cuenta Pública 2014 que la normatividad de los fideicomisos tiene carencias y omisiones que generan “una falta de conocimiento del impacto que tienen desde el punto de vista financiero para el Estado mexicano, lo que da lugar a vulnerabilidades y opacidad en su operación”.

Otro aumento importante del Gobierno Federal durante el periodo de estudio se dio en el rubro de “Inversiones financieras”. Este tipo de gasto aumentó 88 mil millones de pesos entre 2012 y 2015. Pasó abruptamente de 23 mil 598 millones de pesos a 111 mil 600 millones de pesos, es decir, en un periodo de tres años incrementó casi cuatro veces su tamaño.

años, la producción de Pemex bajó 25 por ciento y, entre 2012 y 2015 solamente, lo hizo en 11 por ciento. A la par del descenso de la producción de petróleo, el volumen de las exportaciones también ha ido en picada. En los últimos 15 años, las exportaciones disminuyeron 27 por ciento. Una de las causas de esta situación es la caída de las ventas hacia Estados Unidos que dejó de demandar el recurso gracias a las reservas del mismo.

Resulta contradictorio que a pesar de que los precios, la producción y las exportaciones han ido en descenso, la plantilla laboral de Pemex haya crecido a lo largo del periodo comprendido entre 2004 y 2014. El incremento en Pemex Corporativo fue de 83 por ciento. Entre 2012 y 2015, las ganancias de la empresa bajaron 1.37 billones de pesos, es decir, una caída de 104 por ciento. En 2015, Pemex cerró con pasivos que superan sus activos por 75 por ciento o 1.33 billones de pesos.

Los pasivos que más pesan a Pemex - y ahora al Gobierno Federal - son su deuda neta y sus pasivos laborales, es decir, los pagos de jubilaciones y pensiones a los que está comprometido.

Los pasivos que más pesan a Pemex - y ahora al Gobierno Federal - son su deuda neta y sus pasivos laborales, es decir, los pagos de jubilaciones y pensiones a los que está comprometido. La deuda neta de Pemex aumentó 29.5 por ciento (187 mil 020 millones de pesos) entre 2012 y 2015. Por otro lado, el pasivo laboral de Pemex - que son los pagos de liquidaciones, jubilaciones y pensiones que una empresa debe a sus empleados - aumentó 378 mil 861 millones de pesos entre 2012 y 2015, En este contexto, el gasto de Pemex por

93 por ciento del total del gasto en “Inversiones financieras y otras provisiones” en 2015 se ejerció a través de la partida “Adquisición de otros valores” y la ampliación se dirigió únicamente a dos instituciones: Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE). Bajo este concepto, se transfirieron 10 mil millones de pesos por concepto de aportación patrimonial para fortalecer la estructura financiera de Pemex y 50 mil millones de pesos para cubrir la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de Pensiones y Jubilaciones de la misma.

Las transferencias a Pemex se hacen a una empresa en plena crisis: la presión que ejerce esta institución sobre el gasto público y la economía nacional es cada vez mayor. Los problemas de Pemex anteceden el desplome de los precios petroleros, que ha dificultado sus posibilidades de recuperación. En los últimos 15

“Impuestos y derechos”, es decir, sus contribuciones fiscales, se contrajeron 69 por ciento durante los últimos tres años, pero en el último año todavía alcanzaron los 331 mil 500 millones de pesos. Esta extracción de recursos reduce el margen de acción de la empresa para salir de la crisis en la que se encuentra.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Energía (Sener) deben dar a conocer de manera clara las reglas de operación - cuáles son los derechos y los compromisos adquiridos por todas las partes involucradas - sobre las transferencias realizadas a Pemex a través de la partida “Adquisición de otros valores”. Para 2015, este concepto representó 60 mil millones de pesos, pero dado el gigantesco crecimiento de los pasivos laborales y la deuda de la empresa, este tipo de abonos podría aumentar y prolongarse en el mediano y largo plazo.

El siguiente aumento de gasto del Gobierno Federal correspondió al rubro de Deuda Pública. Con la información disponible en la Cuenta Pública federal sabemos que la deuda del Gobierno Federal nos cuesta mucho, pues representa casi el 10 por ciento de su presupuesto.

Los intereses que se pagan por la deuda son una función del tamaño del saldo de la misma. Una manera de controlar el monto que se paga en intereses es amortizando el saldo de la deuda. Las amortizaciones, es decir, los pagos para liquidar el saldo de la deuda, disminuyeron a partir de 2013, lo que contribuye a que este saldo se esté liquidando de manera más lenta.

Es necesario recordar que el endeudamiento puede ser una excelente opción para adelantar el consumo, pero cuando sea un gasto inaplazable o bien un gasto 'inteligente' como para realizar inversiones que puedan generar mejores condiciones económicas en el futuro. Lamentablemente, el Gobierno Federal no rinde cuentas sobre los beneficios que espera obtener cuando le solicita al Congreso autorización para endeudarse.

La regulación secundaria es menos específica que la propia Constitución y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no define de manera específica las causales o los casos en los que es legítimo solicitar y aprobar endeudamiento. El FMI sugiere que la LFPRH incluya un tope explícito para los Requerimientos Financieros del Sector Público y limite claramente el uso de la cláusula de "circunstancias excepcionales" para aumentar dicho techo a casos específicos, con el fin de evitar la discrecionalidad. Además, propone que existan reglas explícitas para que se regresen los RFSP al techo definido cuando se invoquen estas cláusulas.

Con el marco normativo actual, no es extraño que las proyecciones del gobierno sobre las trayectorias decrecientes de su propio déficit no se materializan. En parte, porque el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) se calcula con base en proyecciones demasiado optimistas sobre el PIB.

Por increíble que parezca, la responsabilidad hacendaria a nivel local ya sigue mejores prácticas que la de la Federación. En efecto, la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios establece causales de endeudamiento y establece que la contratación de deuda deberá ser aprobada por dos terceras partes de la legislatura local.

Finalmente, en la primera mitad de su gestión, la actual administración, lejos de ser austera, ha aumentado su gasto en Servicios Personales 8 por ciento en términos reales (o 29 mil 231 millones de pesos).



Con la información disponible en la Cuenta Pública federal sabemos que la deuda del Gobierno Federal nos cuesta mucho, pues representa casi el 10 por ciento de su presupuesto.

En contraste con el aumento observado en el gasto en Servicios Personales, la actual administración ha propuesto recortes a diversos programas sociales y proyectos de inversión en lo que va de 2016 y para el presupuesto 2017. De implementarse, los ajustes anunciados afectan el gasto social y la infraestructura, que deberían ser un motor para el crecimiento económico. Aquí es importante resaltar que el aumento en gasto de sueldos y prestaciones de la presente administración alcanza para cubrir la mitad del recorte anunciado para 2016. Sin embargo, en 2016 el Ejecutivo no contempló reducir los conceptos de Servicios Personales.

En suma, se deben desarrollar mejores controles al endeudamiento y un monitoreo constante y profundo de la asignación de recursos a subsidios y burocracia. También es necesario que se analice la situación de Pemex y la transferencia de recursos entre la empresa y el Gobierno Federal. La nueva situación de los ingresos presupuestarios obliga a que estas evaluaciones sucedan pronto y de manera eficiente.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy llegó a su fin la etapa de expansión sistemática del gasto público, que por lo menos duró quince años. Actualmente, el Gobierno Federal atraviesa una fuerte presión financiera, debido al incremento del costo financiero de la deuda y de los pagos de pensiones, así como al desplome de los ingresos públicos derivados del petróleo. En consecuencia, el Gobierno Federal inevitablemente tendrá que recortar su gasto y es probable que los recortes tengan repercusiones negativas en el crecimiento económico y en el bienestar de las personas que reciben beneficios del gasto público.

Frente a esta situación, nos parece de suma importancia crear un espacio para reflexionar sobre la política fiscal, y de manera muy específica, sobre la responsabilidad hacendaria a nivel federal. Debemos entender cómo llegamos hasta aquí.

En los últimos tres años, es decir, en la primera mitad de la administración de Enrique Peña Nieto, se observaron cambios relevantes en las fuentes de financiamiento del Gobierno y, también, algunas variaciones destacables en las prioridades de gasto.

La modificación más dramática del periodo fue que los ingresos provenientes de la venta de petróleo ya no son una fuente primaria de financiamiento del presupuesto público. Entre 2012 y 2015, los ingresos petroleros cayeron casi 600 mil millones de pesos – alrededor de 13 por ciento del presupuesto de todo el gobierno mexicano en 2015. Esta caída se debe al desplome de los precios del petróleo, pero también a la disminución de la producción mexicana en los últimos años.

Las nuevas condiciones de Petróleos Mexicanos (Pemex) han obligado a que el gobierno consiga recursos de otras fuentes. Gran parte del boquete generado en las arcas públicas por la caída de los ingresos petroleros se ha podido compensar gracias a la recaudación de impuestos sin precedentes generada por la Reforma Hacendaria. La recaudación por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR) aumentó 33 por ciento entre 2012 y 2015. Cabe recordar aquí que se trata de “recursos” que estamos pagando los contribuyentes en un contexto de bajo crecimiento económico. Sin embargo, la Reforma no logró solventar todos los gastos públicos, por lo que el gobierno también ha tenido que aumentar la deuda pública de manera importante, incrementar los impuestos a las gasolinas y recurrir a un tipo de ingresos particularmente opaco –que presumiblemente ‘esconde’ deuda y descapitalización de organismos públicos– llamado “aprovechamientos”.

En este contexto crítico, el Gobierno Federal ha anunciado recortes al presupuesto coherentes con la situación de sus ingresos. Sin embargo, este anuncio no ha sido correspondido con acciones. Por una parte, no sólo el recorte anunciado para 2015 no sucedió, sino que ese año el gasto aumentó en 4.2 por ciento². Por otra parte, el gasto durante la primera mitad de esta administración creció en casi 600 mil millones de pesos, en rubros que no parecen abonar a la calidad del gasto público, como se demuestra a continuación:

- ✿ El rubro de gasto que más aumentó entre 2012 y 2015 fue el de los subsidios y transferencias entregados a los gobiernos locales, que no cuentan con los controles necesarios para evitar su uso político³.
- ✿ Otro aumento relevante, de 88 mil millones de pesos, se observó en “inversiones financieras” que, en su mayoría, se dedicaron a un rescate de las pensiones de Pemex, sin que se generara una estrategia integral para resolver el problema de raíz.
- ✿ Es particularmente cuestionable el aumento en pagos a la burocracia en el periodo, que alcanzó los 29 mil millones de pesos, casi la mitad del recorte anunciado para 2016.
- ✿ En 2015, el costo financiero de la deuda alcanzó los 313 mil millones de pesos—más de cuatro veces el valor del Seguro Popular—, lo que no es una sorpresa dada la falta de control del déficit público.

“Las dos caras de tu moneda” presenta un panorama detallado de las nuevas condiciones del presupuesto en México. Consideramos que la moneda es tuya porque se trata de tus impuestos y también del patrimonio y del futuro de tu país. Las dos caras corresponden al gasto de los recursos públicos y su financiamiento, que aquí se estudian simultáneamente desde una óptica poco común. Por lo general se estudian los ingresos y los gastos por separado. Incluso las autoridades presentan y aprueban el presupuesto de esta forma: por un lado la ley de ingresos, que incluye a la deuda, y por el otro, el decreto de presupuesto de egresos. La información del presupuesto y de sus informes de ejecución también se publica así, separando ingresos y egresos.

Así, este documento presenta un análisis necesario, en un momento en que los ciudadanos entregamos cada vez más recursos al gobierno a través de nuestros impuestos. Por ello, necesitamos exigir que éstos, nuestros recursos se utilicen con la mayor responsabilidad para obtener el máximo valor a cambio de ellos.

² <http://www.animalpolitico.com/elsabueso/el-sabueso-el-gobierno-federal-prometio-un-recorte-al-gasto-publico-cumplio/>

³ <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/10/06/erario-abierto-justo-peca/>

2. LA EXPANSIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL

El gasto del Gobierno Federal se expandió de manera considerable durante los últimos 15 años. Este gasto, que corresponden a los egresos de los tres Poderes de la Unión (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), además de los órganos autónomos⁴, pasó de casi 2 billones de pesos en 2000 a 3.7 billones en 2015. Esto representa un crecimiento de 74 por ciento en términos reales.

Además durante el periodo, el Gobierno Federal gastó cada año más de lo que se le aprobó en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la ley anual que rige el presupuesto federal.

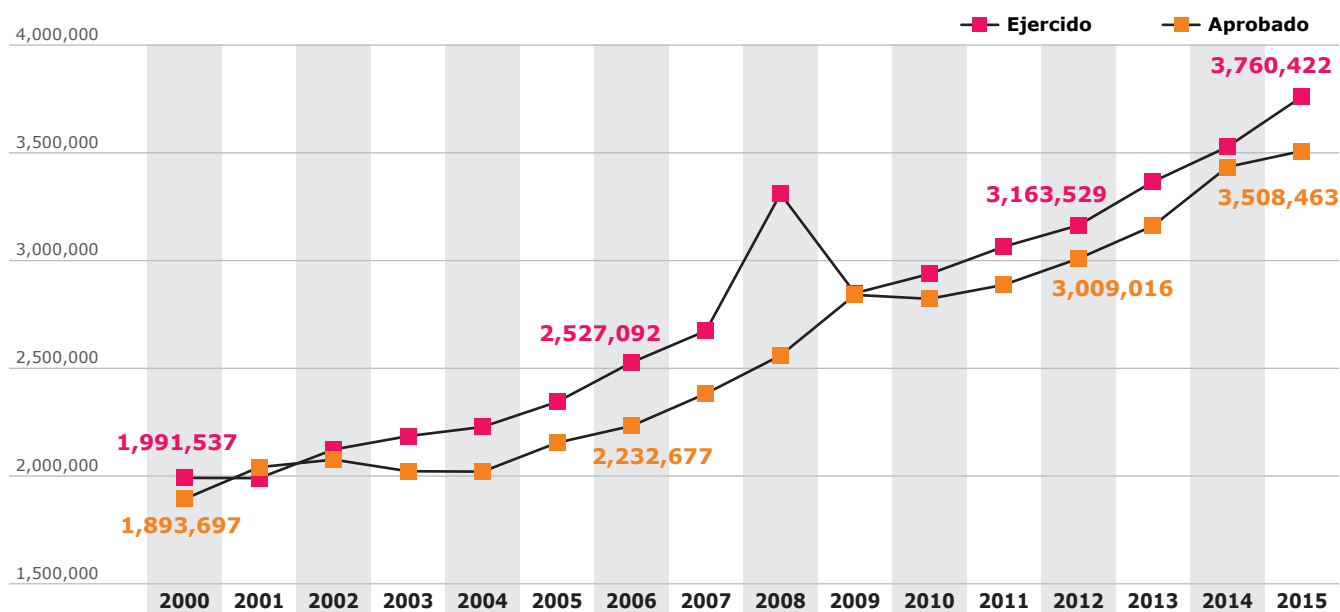
Solamente en la primera mitad de la presente administración, el gasto del Gobierno Federal aumentó 19 por ciento, o 597 mil millones

de pesos. Este ritmo de crecimiento rebasó considerablemente el de la población y de la economía. Durante ese lapso de tiempo, la población creció 3.4 por ciento, pasando de 117 millones de personas en 2012 a 121 millones en 2015. Por su parte, la economía presentó un incremento inercial, ya que sólo se expendió 6.3 por ciento en tres años, es decir, un promedio anual de 2.1 por ciento.

El ritmo de crecimiento anual del gasto público federal en lo que va de la presente administración ha sido de 6 por ciento, en contraste con el ritmo de 4.5 por ciento de la administración del presidente Vicente Fox y de 4.1 por ciento de la del presidente Felipe Calderón. Así, la presente administración gastó durante la primera mitad del sexenio a un ritmo 50 por ciento mayor al de las anteriores.

Gasto aprobado y ejercido del Gobierno Federal 2000-2015

(mdp 2015)



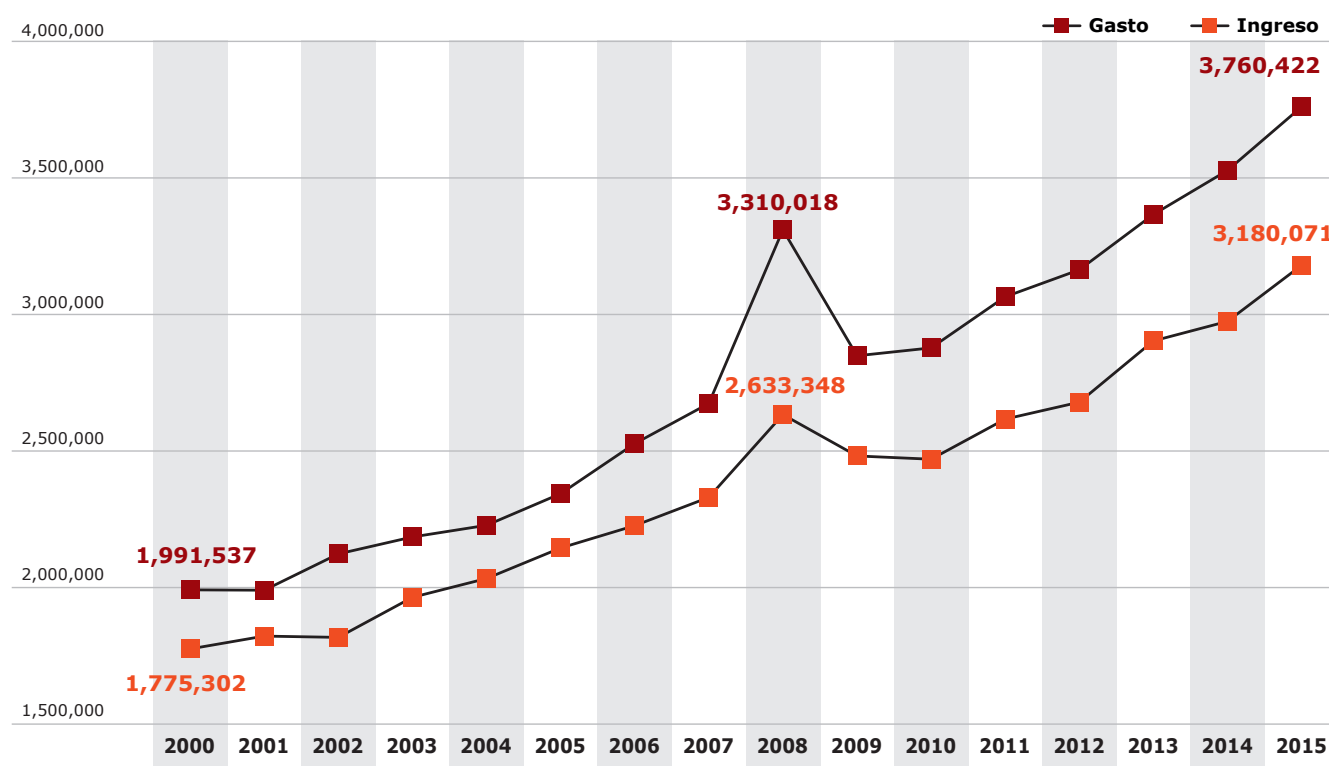
Fuente: Gasto ejercido: Estadísticas oportunas, Situación Financiera del Gobierno Federal; Gasto aprobado: PEF para los años correspondientes (Gasto neto total - Entidades de control directo y empresas productivas del Estado).

⁴ Excluye a las entidades de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) y a las empresas productivas del Estado (Pemex y CFE).

3. ¿CÓMO SE FINANCIÓ EL AUMENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL?

Ingresos y gastos del Gobierno Federal 2000-2015

(mdp 2015)



Fuente: Ingresos: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal, Petroleros y No petroleros, SHCP ; Gasto: Cuenta Pública para los años correspondientes.

Los ingresos del Gobierno Federal también experimentaron un crecimiento significativo durante el periodo de análisis, pero a un ritmo menor que el del gasto. Los ingresos de las dos pasadas administraciones crecieron a un promedio anual de 3.5 por ciento mientras que en la actual administración aumentaron en promedio 5.9 por ciento cada año.

Esto se explica porque el aumento de los ingresos públicos está determinado por el crecimiento de la actividad económica, el cual se ha mantenido bajo, como ya se mencionó anteriormente.

Además del crecimiento significativo que se observó en los ingresos, se observaron cambios trascendentales en la estructura de los mismos.

Se dieron modificaciones en la composición de los tres principales tipos de ingresos del Gobierno Federal:

1) Tributarios,

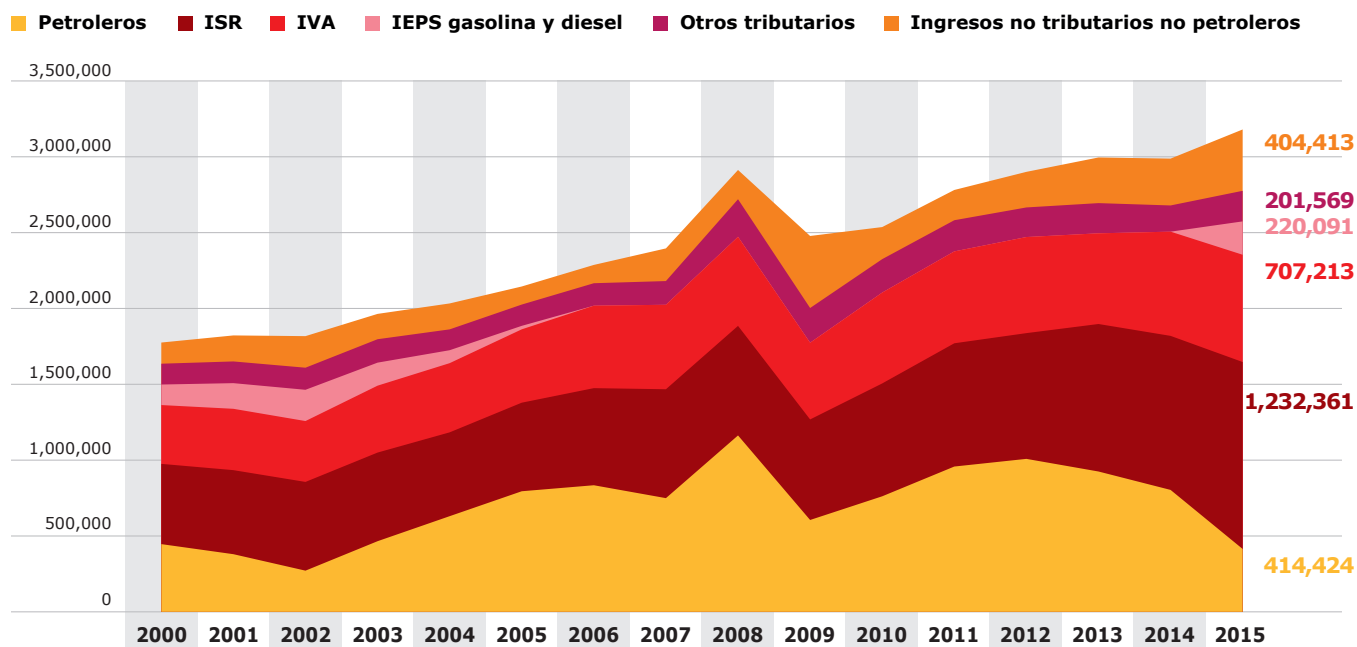
2) Petroleros,

3) No petroleros y no tributarios.

Entre 2012 y 2015, los cambios en los ingresos del Gobierno Federal sucedieron como se presenta en la gráfica de *Cambios en los ingresos del Gobierno Federal entre 2012 y 2015* y serán detallados en las siguientes secciones.

Composición del ingreso del Gobierno Federal 2000-2015

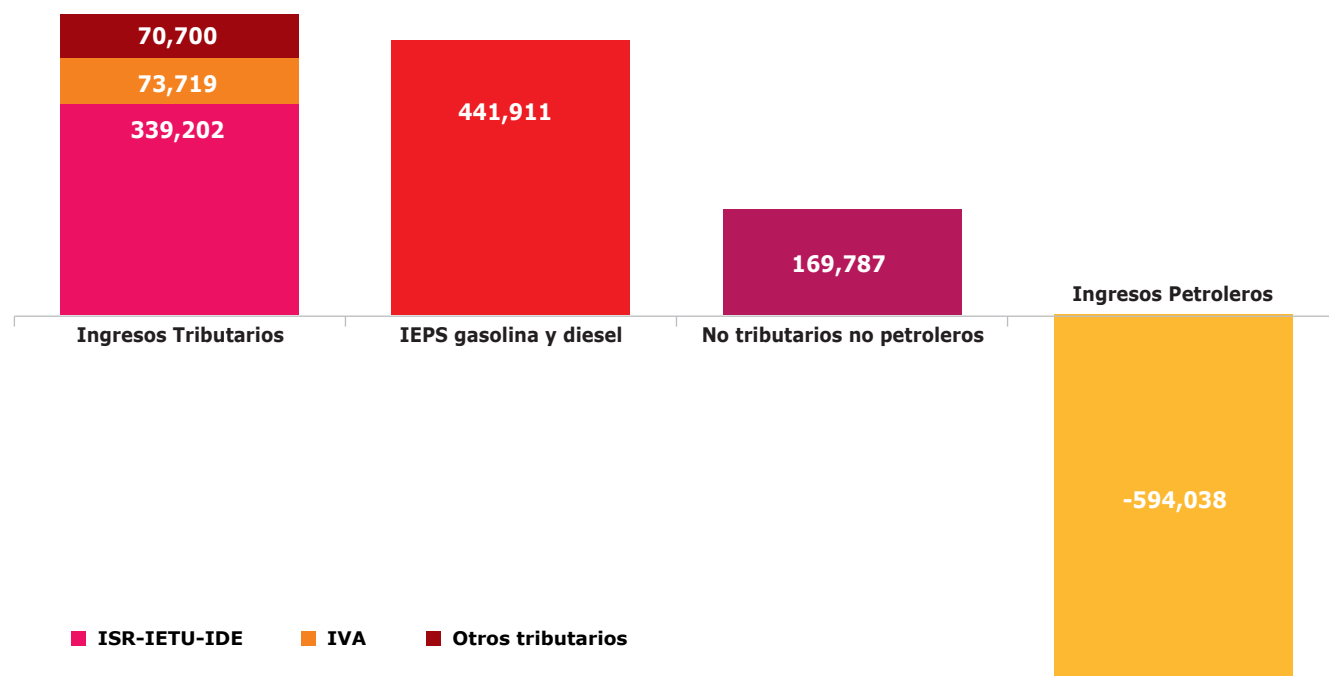
(mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP.

Cambios en los ingresos del Gobierno Federal entre 2012 y 2015

(mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con Anexos de Informes de Finanzas Públicas de SHCP al 4to trimestre para los años respectivos.

3.1 EL INCREMENTO EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS A PARTIR DE LA REFORMA HACENDARIA

Los ingresos tributarios aumentaron significativamente entre 2012 y 2015. En específico el incremento en los ingresos por ISR e IVA observado en el periodo fue de 33 por ciento o 477 mil 155 millones de pesos.

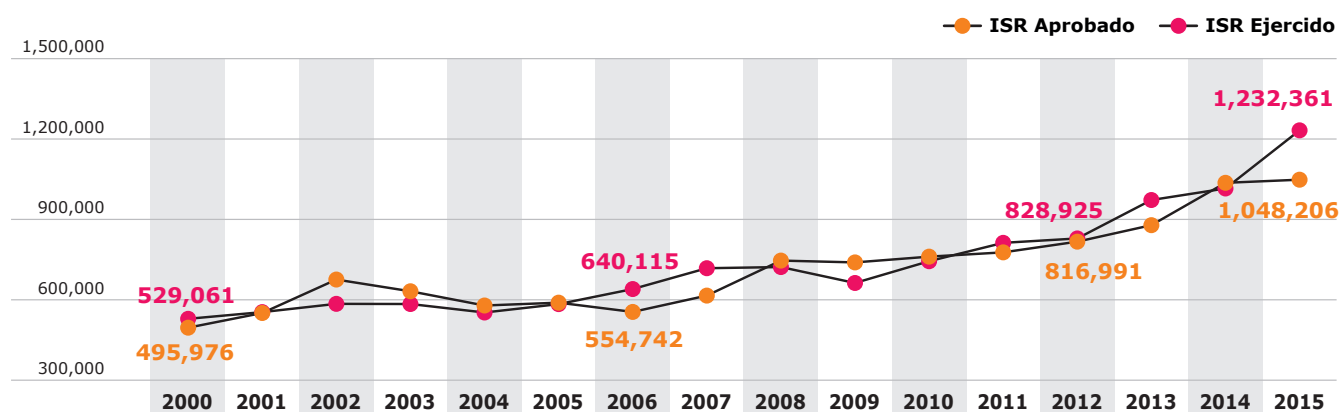
La Reforma Hacendaria, que entró en vigor en 2014, surtió efecto. En 2015, el Gobierno Federal recaudó 39 por ciento más ISR que en 2012, lo que representó un aumento al erario de 339 mil millones de pesos. Por su parte, la recaudación del IVA creció 12 por ciento en ese periodo. Con este impuesto, el Gobierno Federal recaudó 73 mil 711 millones de

pesos más que en 2012. También recibió más ingresos provenientes de otros impuestos a bebidas, alimentos, importaciones, automóviles, entre otros, los cuales tuvieron un aumento de 73 mil 527 millones de pesos en el mismo periodo.

En consecuencia, mientras el IVA y el ISR representaban 56 por ciento de los ingresos del Gobierno en 2012, representaron 61 por ciento para 2015.

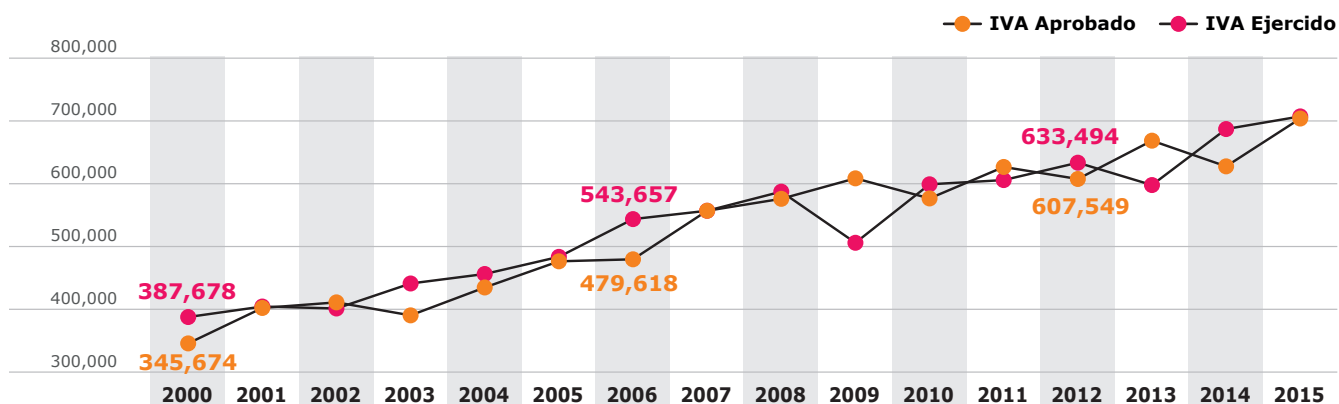
El crecimiento económico se ha mantenido en niveles bajos, es decir, no ha habido una expansión del “pastel” a repartir y los ingresos de las empresas y familias, por lo general, se han mantenido estables. Pero, aun así, las familias y las empresas han pagado mayores impuestos.

Ingresos por Impuesto sobre la Renta (ISR) del Gobierno Federal 2000-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con la Cuenta Pública del año correspondiente.

Ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) del Gobierno Federal 2000-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con la Cuenta Pública del año correspondiente.

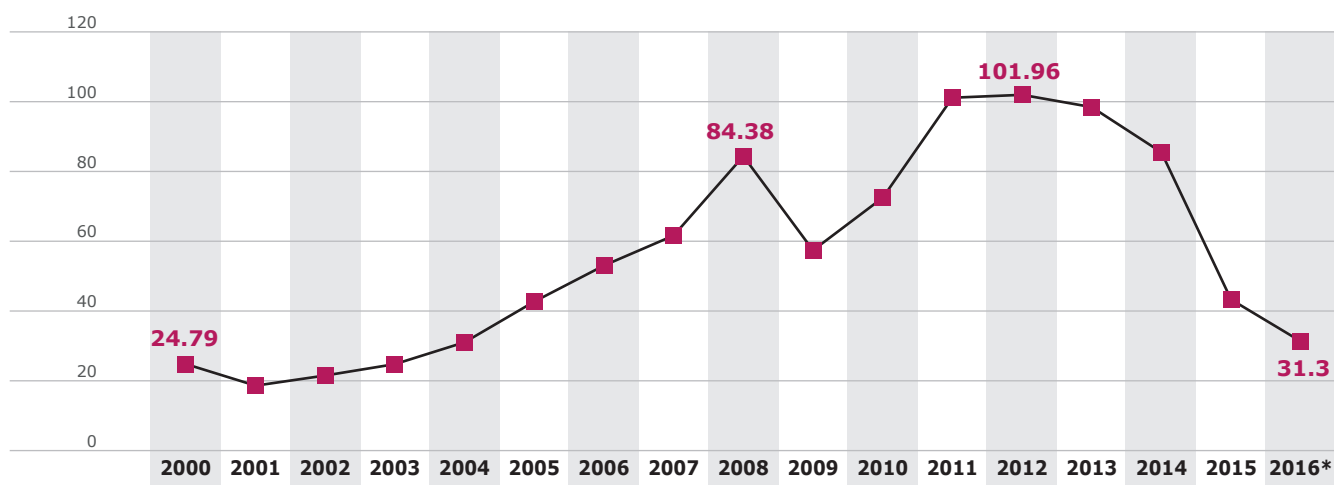
3.2 LA CAÍDA EN LOS INGRESOS PETROLEROS

Lamentablemente, no se observó un incremento en todos los tipos de ingresos. **Los ingresos provenientes del petróleo cayeron 59 por ciento en 2015 con respecto a 2012. Desafortunadamente, esta disminución representó una falta de 594 mil de millones de pesos en las arcas públicas, en comparación con 2012.**

El desplome de los ingresos provenientes del petróleo ha sido ocasionado principalmente por el fuerte declive del precio internacional del petróleo, y por ende, de la mezcla mexicana de crudo a partir de 2013 (nótese que el gasto público siguió expandiéndose, incluso después del desplome observado en 2015). También se debió, aunque en menor medida, a la reducción de la producción del crudo.

*Precios Petróleo Mezcla Mexicana 2000-2016**

(dólares/barril)

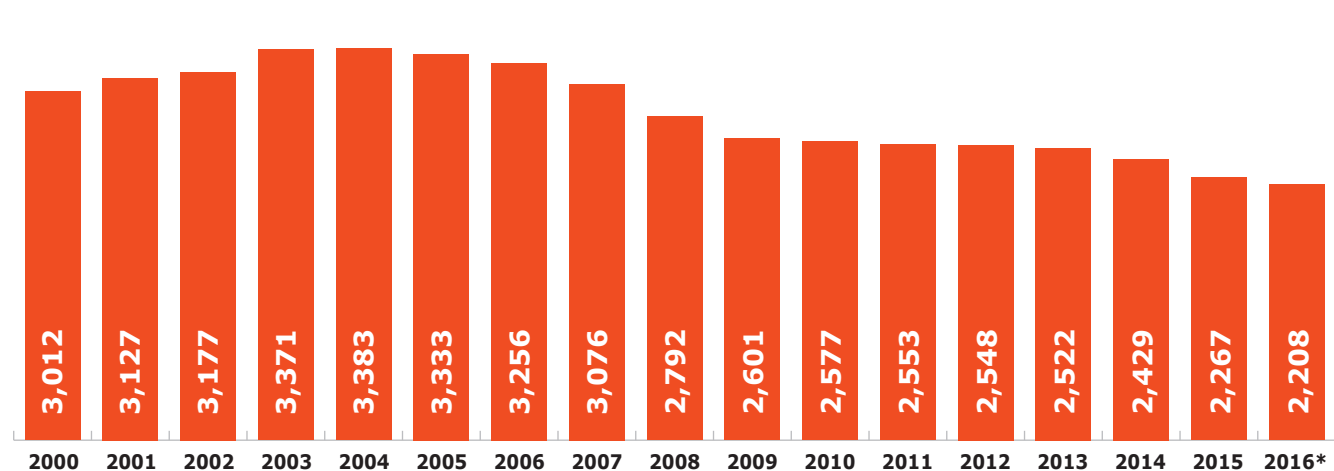


*2016 Considera el promedio al 30 de junio de 2016.

Fuente: Secretaría de Economía y Servicio Geológico Mexicano.

*Producción de petróleo 2000-2016**

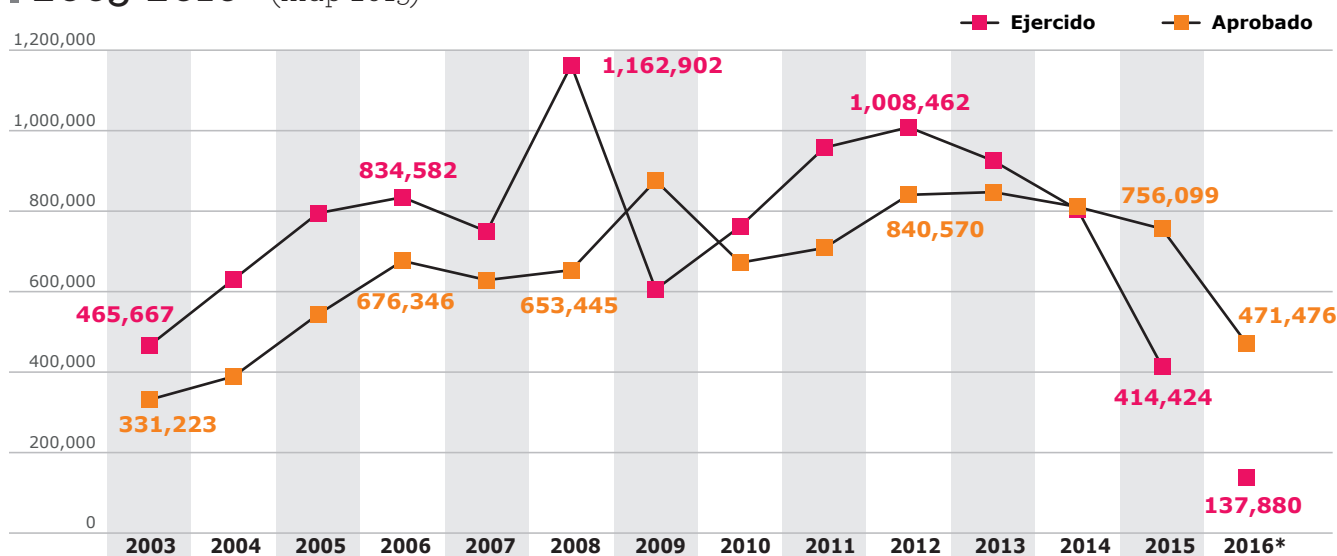
(miles de barriles diarios)



*2016 Considera el promedio al 30 de junio de 2016.

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de Datos Institucional de Pemex.

Ingresos petroleros aprobados y ejercidos del Gobierno Federal 2003-2016* (mdp 2015)



*2016 Considera los ingresos observados hasta el 30 de junio de 2016.

Fuente: Elaboración propia con información de Anexos del Cuarto Trimestre de los Informes Trimestrales de finanzas Públicas de la SHCP para los años correspondientes.

En los últimos años, la estimación del monto de los ingresos petroleros a captar por el Gobierno Federal ha sido más optimista que realista. Según los datos oficiales, en 2015, el Gobierno Federal obtuvo 414 mil 424 millones de pesos de ingresos petroleros, pero la SHCP había estimado que iba a obtener 756 mil 99 millones de pesos, lo cual fue palomeado por el Congreso. El ingreso petrolero del Gobierno Federal estimado en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de ese año sobreestimó las posibilidades de ingreso por más de 300 mil millones de pesos.

Algo similar podría suceder en 2016, ya que para este año el gobierno estimó ingresar 471 mil 476 millones de pesos, una cantidad superior a la obtenida en 2015, aunque el contexto es más adverso. Con menores precios del crudo y coberturas de petróleo más limitadas, no es realista esperar un mayor ingreso.

El incremento de los ingresos tributarios entre 2012 y 2015 (483 mil millones), principalmente impulsado por la Reforma Hacendaria, no fue suficiente para compensar la caída de los ingresos petroleros.⁵ De esta manera, parece que la decisión de aumentar el IVA

y el ISR no trajo los frutos esperados. Sin embargo, los frutos llegaron a partir de la recaudación de otro impuesto, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de las gasolinas y el diésel.

3.3 LA “APARICIÓN” DEL IMPUESTO A LAS GASOLINAS Y EL DIÉSEL

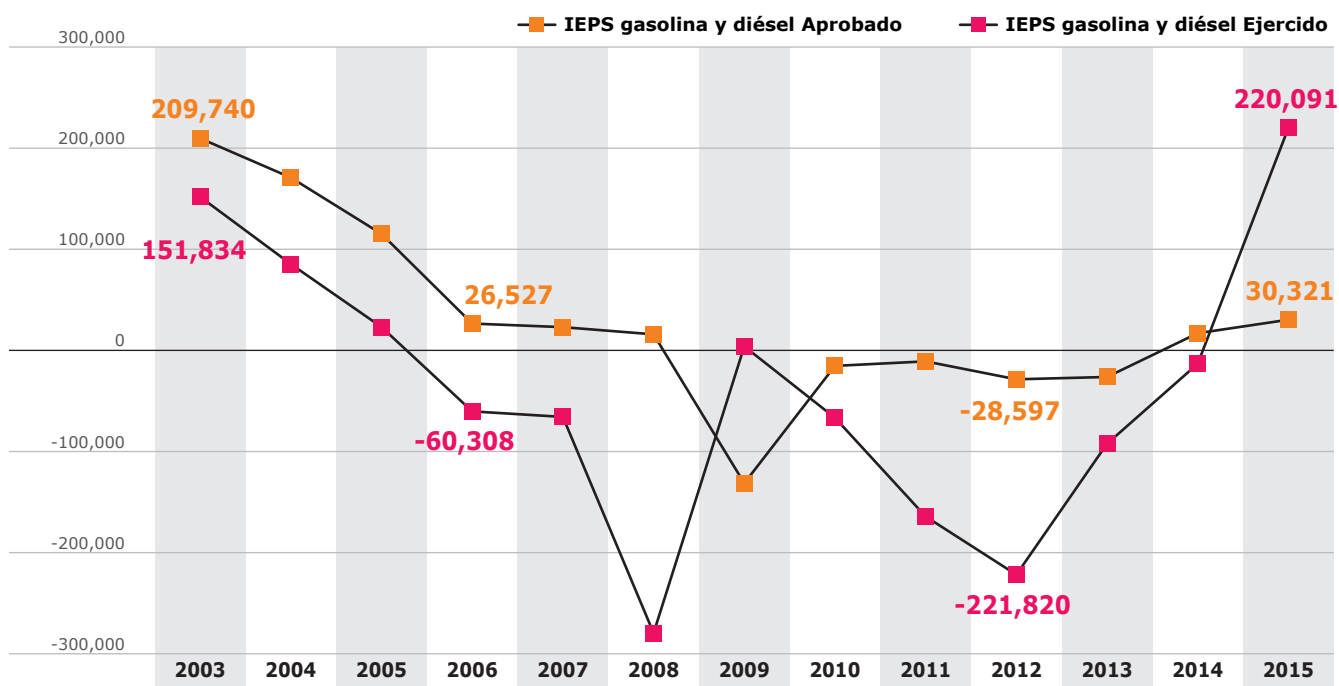
El marco fiscal prevé la aplicación de un IEPS de las gasolinas y el diésel. Sin embargo, durante muchos años, la tasa de este impuesto fue negativa, lo que implicaba que el gobierno subsidiaba el consumo de estos hidrocarburos. **Así, en 2012, este subsidio alcanzó un monto aproximado de 222 mil millones de pesos.**

La aplicación de una tasa positiva del IEPS para gasolinas y diésel a partir de 2015 marcó un hito. Mientras los precios internacionales de estos productos bajaron, en México, se mantuvieron en el mismo nivel y el diferencial entró a las arcas del gobierno. Esto ha sido posible porque en México, los precios de las gasolinas no son definidos por el mercado, es decir, no son determinados por la interacción de la oferta con la demanda, sino que son fijados por el gobierno⁶.

⁵ Dicho aumento se registró en el IVA, el ISR y otros tributarios distintos del IEPS por gasolinas y diésel.

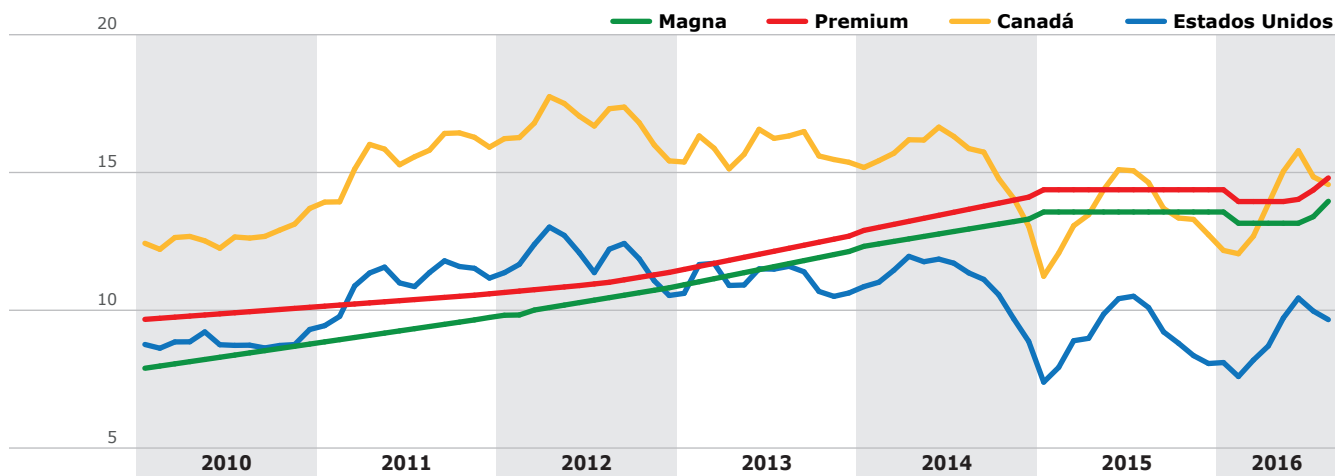
⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 2016, *Aviso por el que se informa que a partir del 1 de abril de 2016, la Secretaría de Energía podrá otorgar permisos de importación de gasolinas y diésel a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables, menciona que los interesados que cumplan con las condiciones aplicables antes del 1 de enero de 2017, la Secretaría permitirá “Propiciar las mejores condiciones en preparación a la apertura plena del mercado de gasolinas y diésel en 2018”.*

Ingresos por IEPS de gasolina y diésel del Gobierno Federal 2003-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con Anexos de Informes de Finanzas Públicas de SHCP al 4to trimestre para los años respectivos.

Evolución del precio de la gasolina en México, Estados Unidos y Canadá 2010-2016 (pesos*/litro)



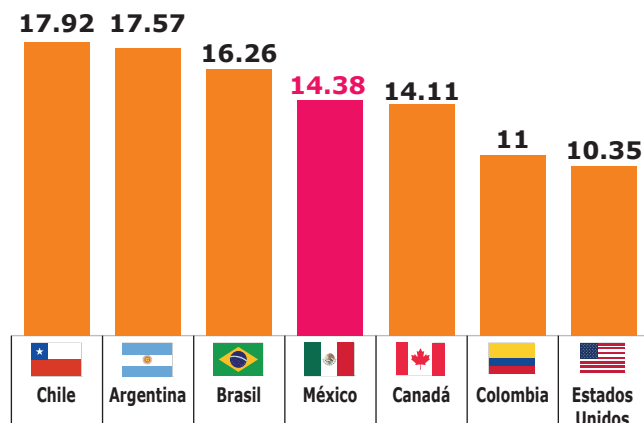
Fuente: Elaboración propia con datos Pemex, Energy Information Administration y Natural Resources Canada.

*Precios corrientes.

Nota: Para Estados Unidos se utilizó el precio de la gasolina regular Costa del Golfo.

Precio de la gasolina por país

(pesos 2015/litro)

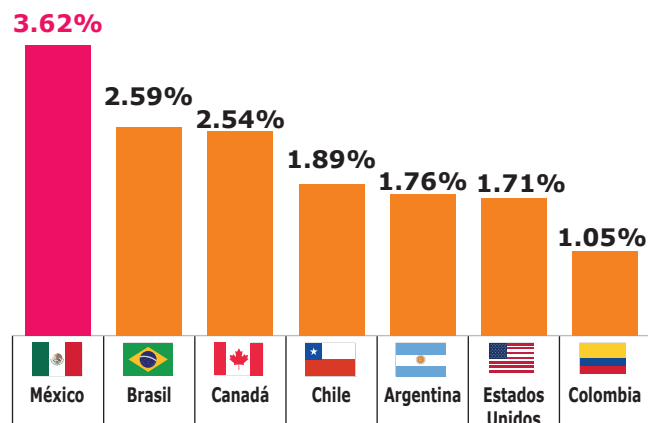


Fuente: Bloomberg

Nota: Las cifras presentadas son las registradas al 4to trimestre de 2015.

Gasto en gasolina

(% del ingreso promedio anual)



Fuente: Bloomberg

Nota: Los porcentajes obtenidos son de acuerdo a cifras las registradas al 4to trimestre de 2015.

De esta manera, al cierre de 2015, el Gobierno Federal reportó ingresos por el nuevo impuesto a las gasolinas y el diésel por un monto de 220 mil millones de pesos. Destaca que dicha recaudación fue siete veces superior a los 30 mil millones de pesos que había estimado el propio gobierno y aprobado el Congreso en la Ley de Ingresos correspondiente a ese año. Esto le permitió al gobierno contar con una fuente de financiamiento adicional en el momento en el que se desplomaron los ingresos petroleros.

En total, la desaparición del subsidio de 2012 y la recaudación del impuesto en 2015 alcanzaron una diferencia de 422 mil millones de pesos en el periodo.

Si bien esta política fiscal ayudó al gobierno en 2015 a compensar la caída en los ingresos petroleros, también ha tenido consecuencias para las familias y empresas que están pendientes de evaluar. **Primero, en 2015, el precio de las gasolinas en México fue mayor que en Estados Unidos y Canadá, nuestros principales socios comerciales.** Así, en el corto plazo, las empresas han tenido que hacer un esfuerzo importante al pagar un mayor "precio" por dichos bienes en comparación con sus competidores de otros países, que lo han visto caer.

De acuerdo con un análisis de Bloomberg, en 2015, el gasto por gasolinas en México fue incluso mayor que

el de varios países de América Latina y nuestro país resultó ser el tercero, de una muestra de 61, en donde se destina una mayor porción del ingreso anual al pago de gasolina.

Mantener altos los impuestos a las gasolinas puede poner en desventaja a la competitividad de las empresas mexicanas en comparación con empresas de otros países.

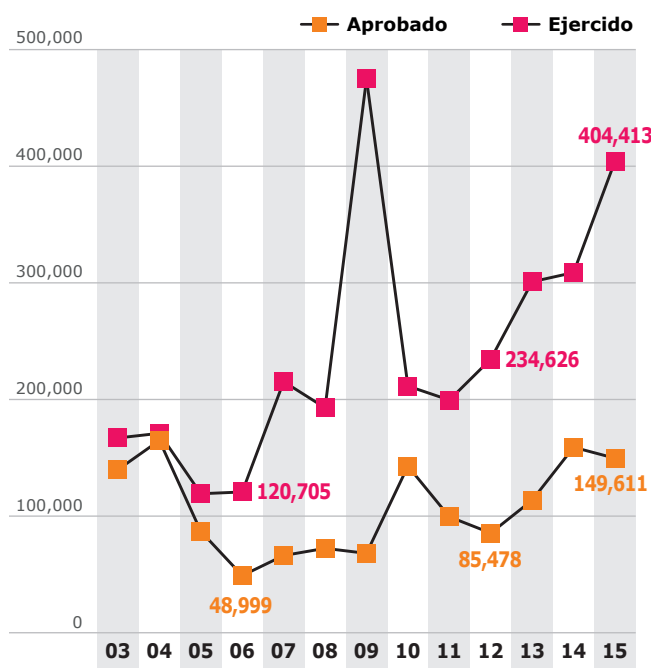
3.4 EL USO DE PATRIMONIO Y DEUDA NO "REGISTRADA" PARA INCREMENTAR LA LIQUIDEZ DEL GOBIERNO FEDERAL

El aumento en los ingresos no tributarios no petroleros fue otro de los cambios más relevantes en el periodo. En 2015, estos ingresos representaron casi 170 mil millones de pesos más de que en 2012.

A la vez, este incremento es de los más difíciles de explicar por la falta de transparencia del gobierno en el manejo de estos recursos. Dichos ingresos se dividen en **productos** (por actos del Estado como sujeto de derecho privado, como la recepción de intereses bancarios), **derechos** (por el uso o aprovechamiento de bienes públicos o servicios públicos, como el cobro para la emisión de pasaportes) y **aprovechamientos** (como multas y otros ingresos no clasificables)⁷.

⁷ Definiciones del Centro para Emprendedores de la Administración Pública: http://www.cca.org.mx/funcionarios/emprendegestionpublica/glosario_fina.html.

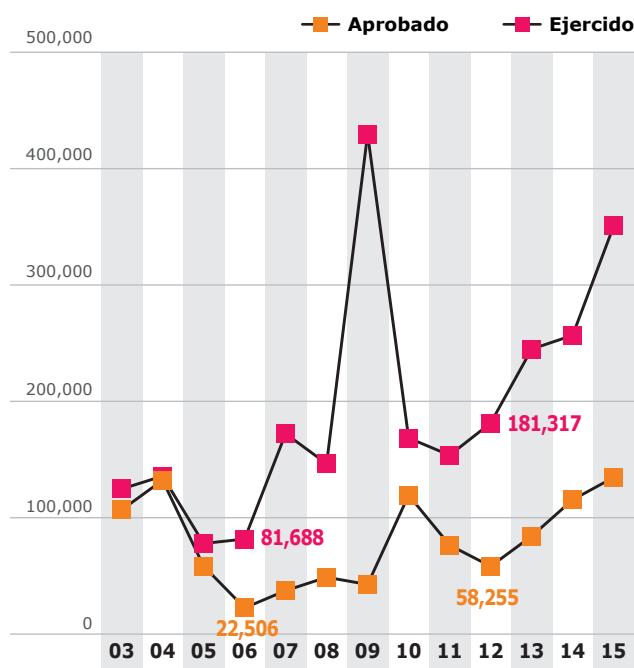
Ingresos no tributarios no petroleros del Gobierno Federal 2003-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con Anexos de Informes de Finanzas Públicas de SHCP al 4to trimestre para los años respectivos.

Los aprovechamientos representaron 86.7 por ciento de los ingresos no tributarios no petroleros en 2015. Sin embargo, las fuentes de origen de los ingresos por aprovechamientos no son reportadas en los documentos disponibles al público sobre el presupuesto. En la Ley de Ingresos, se etiqueta 96 por ciento del monto de estos ingresos como “otros-otros” y no se explica de dónde provienen. Lo mismo sucede en los Informes Trimestrales de Finanzas Públicas de la Secretaría

Ingresos por aprovechamientos del Gobierno Federal 2003-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con Anexos de Informes de Finanzas Públicas de SHCP al 4to trimestre para los años respectivos.

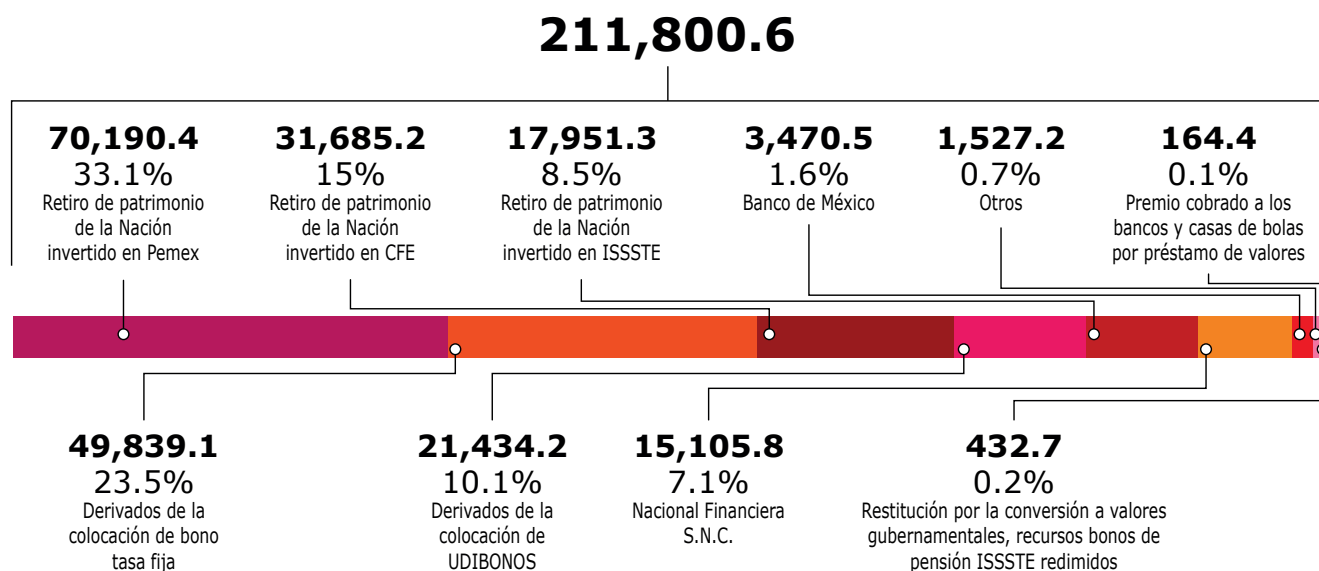
de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los que se reportan las cifras preliminares del ejercicio del presupuesto durante el año fiscal. Tampoco se explica en la Cuenta Pública, que, al contener las cifras definitivas del ejercicio de los recursos públicos, es considerado el documento más importante de la rendición de cuentas sobre el uso del dinero público.

En 2014, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) envió un oficio dirigido al Servicio de Administración

Es urgente revisar la gobernanza del gasto público. En particular es necesario redefinir la responsabilidad fiscal, repensando el sistema de pesos y contrapesos. Lo reportado a la ASF por la autoridad fiscal dejó una enorme preocupación sobre las diversas formas de financiamiento a las que recurre el Gobierno Federal y los efectos negativos que éstas puedan tener en el balance patrimonial del Estado. ¿Qué tan legítimo, legal y conveniente es que el gobierno liquide capital o patrimonio de la nación sin rendir cuentas sobre estas decisiones? ¿Responde al interés público contabilizar como ingresos provenientes de “otros aprovechamientos” recursos de los fondos de pensión del ISSSTE o derivados de endeudamiento?

Origen de “otros” aprovechamientos del Gobierno Federal 2014

(mdp y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con Anexos de Informes de Finanzas Públicas de SHCP al 4to trimestre para los años respectivos.

Tributaria (SAT) para exigir que se explicaran los ingresos excedentes por aprovechamientos que en ese año ascendieron a más de 211 mil millones de pesos.

En respuesta⁹, el SAT reveló que parte de los ingresos por aprovechamientos obtenidos por el Gobierno Federal ese año provino de retirar patrimonio de la nación y de endeudamiento, que al parecer no ha sido reportado como tal.

Así, 33 por ciento provino de un retiro de patrimonio de Pemex, 15 por ciento de un retiro de patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y 8.5 por ciento por un retiro de patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Otro 33 por ciento se explicó por la colocación de bonos, que, al menos contablemente, no se registraron como deuda.

3.5 DEUDA PÚBLICA CRECIENTE

Durante las últimas dos administraciones y los primeros tres años de la presente administración, se gastó a un ritmo que no podía sostenerse sin recurrir

a un nivel de endeudamiento creciente. Los niveles de gasto público han excedido de manera constante los niveles de ingreso desde hace, por lo menos, quince años.

Con excepción del año 2008, el déficit anual del Gobierno Federal ha aumentado sostenidamente en los últimos 10 años. Al pasar de 153 mil millones de pesos en 2005 a 549 mil millones de pesos en 2015, creció más de tres veces su tamaño.

En las dos administraciones pasadas el ritmo de crecimiento del déficit fue de 8.4 por ciento, mientras que durante la actual ha sido de 6.8 por ciento⁹. Durante la gestión de Vicente Fox, el déficit del Gobierno Federal se incrementó en 86 mil 700 millones de pesos (51 por ciento). En el sexenio de Felipe Calderón, éste se incrementó en 193 mil 142 millones de pesos (75 por ciento). En lo que va de la actual administración, el déficit se ha ampliado en 97 mil 816 millones de pesos (22 por ciento).

Llama la atención que el incremento del déficit sucediera en un contexto en el que los ingresos también aumentaron. Es decir, parece natural que el déficit aumente cuando los ingresos caen o se estancan, pero no cuando aumentan. Esto sugiere que **existe**

⁹ Aparentemente, el ritmo de endeudamiento del Estado Federal durante la actual administración es menor que el que se observó durante las anteriores, pero esto no significa que el ritmo de endeudamiento total sea menor, ya que es necesario considerar el endeudamiento de otros entes del Estado Federal, como Pemex. Este punto se analizará más adelante.

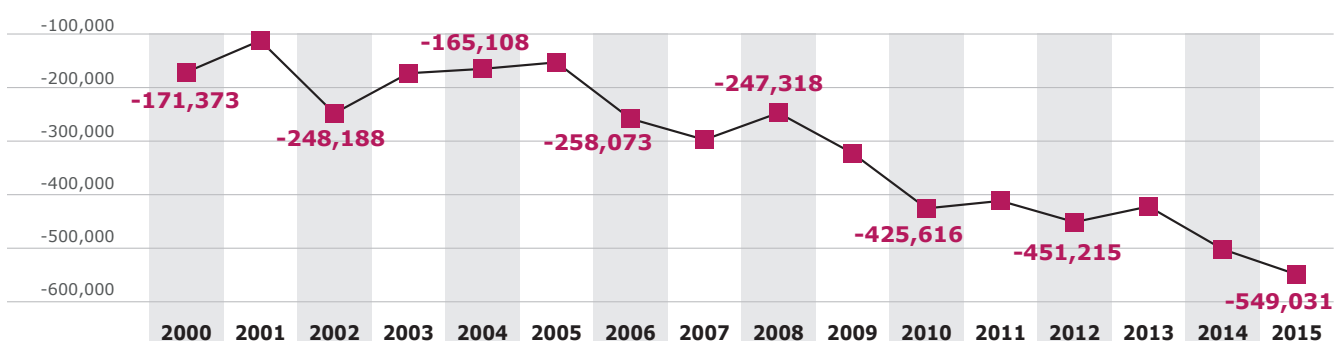
debilidad institucional en la toma de decisión sobre el endeudamiento público.

La regulación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para controlar el endeudamiento público es deficiente. Menciona de manera superficial las circunstancias y especificaciones

bajo las cuales se puede permitir un déficit presupuestario. El artículo 17 de dicha Ley únicamente menciona que "debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario", redacción que deja la posibilidad de aumentar el endeudamiento sin justificación pertinente.

Evolución del déficit del Gobierno Federal 2005-2015

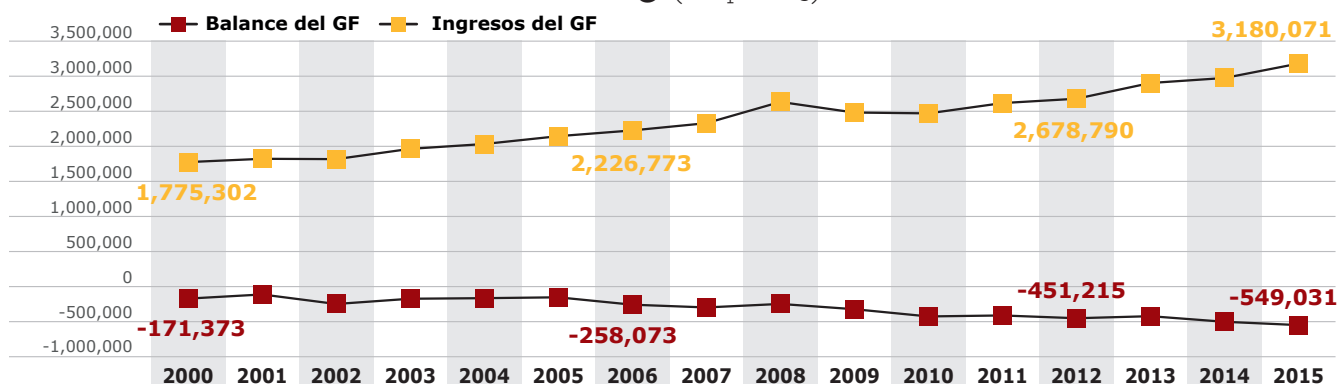
(mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas
http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx. Consultado el 19 de julio de 2016.

En este sentido, el Fondo Monetario Internacional recomendó que la LFPRH incluya un techo explícito al endeudamiento que vaya más allá de una previsión anual y que especifique claramente las posibles excepciones a dicho límite. Además, en caso de usar de las excepciones, recomienda reglas específicas para volver a bajar al déficit al techo previsto¹⁰.

Crecimiento del déficit vs. crecimiento de los ingresos del Gobierno Federal 2000-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP.

¹⁰ FMI, Noviembre 2015, *IMF Executive Board Concludes 2015 Article IV Consultation with Mexico*.

4. ¿EN QUÉ HA GASTADO EL GOBIERNO “NUESTRO ESFUERZO”?

Ahora que se ha presentado la situación de los ingresos públicos, podemos analizar la manera en qué se han gastado estos recursos.

En 2015, 70 por ciento del gasto del Gobierno Federal fue transferido a terceros, en su mayoría a gobiernos locales. Así, en el rubro “Transferencias y subsidios” se ejercieron 1.34 billones de pesos, 36 por ciento del gasto de Gobierno Federal, y en “Participaciones y aportaciones” se erogaron 1.28

billones de pesos, representando 34 por ciento del gasto total.

Destaca que ese mismo año el Gobierno Federal sólo ejerció directamente 2 por ciento de su presupuesto en Obra Pública, mientras 16 por ciento se destinó a gasto de operación y 12 por ciento a pagar el costo financiero de sus pasivos y a capitalizar a sus empresas “productivas”, en especial a Pemex, que enfrenta serios problemas financieros que se analizarán más adelante.

Gasto por tipo de insumo adquirido

(Diferencias 2012-2015) (mdp 2015)

Capítulos de Gasto	2012	2015	Diferencia 2012-2015	Participación en 2015
1 Servicios personales	346,103	375,334	29,231	10%
2 Materiales y suministros	50,836	43,629	-7,207	1%
3 Servicios generales	130,333	158,088	27,755	4%
4 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,067,097	1,349,647	282,549	36%
5 Bienes muebles, inmuebles e intangibles	24,968	30,934	5,966	1%
6 Inversión pública	85,372	59,397	-25,975	2%
7 Inversiones financieras y otras provisiones	23,598	111,600	88,002	3%
8 Participaciones y aportaciones	1,120,771	1,276,316	155,545	34%
9 Deuda pública	314,453	355,479	41,026	9%
Total	3,163,529	3,760,422	596,893	100%

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Generales y Autónomos)* para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

Es interesante analizar en particular los cambios en la estructura del gasto entre 2012 y 2015. Los 597 mil millones de pesos del aumento del gasto del Gobierno Federal en ese periodo se ejercieron en siete diferentes clases de insumos, también llamados capítulos de gasto.

El mayor aumento, más de 282 mil millones de pesos, se ejerció en “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”, seguido del incremento de 155 mil millones de pesos que se observó en “Participaciones y aportaciones” y del de 88 mil millones de pesos en las “Inversiones financieras y otras provisiones”. Resaltan también los aumentos en “Deuda pública” (41 mil millones de pesos) y “Servicios personales” (29 mil millones de pesos).

Para generar recomendaciones hacia un gasto de mayor calidad, en las próximas secciones se presentará un análisis de cuatro de estos cinco rubros. Únicamente se excluye de este estudio a las “Participaciones y aportaciones” que, por ser reguladas en la Ley de

Coordinación Fiscal, tienen mecanismos de asignación diferentes al resto del gasto. En cualquier caso, queda una agenda pendiente para analizar este rubro.

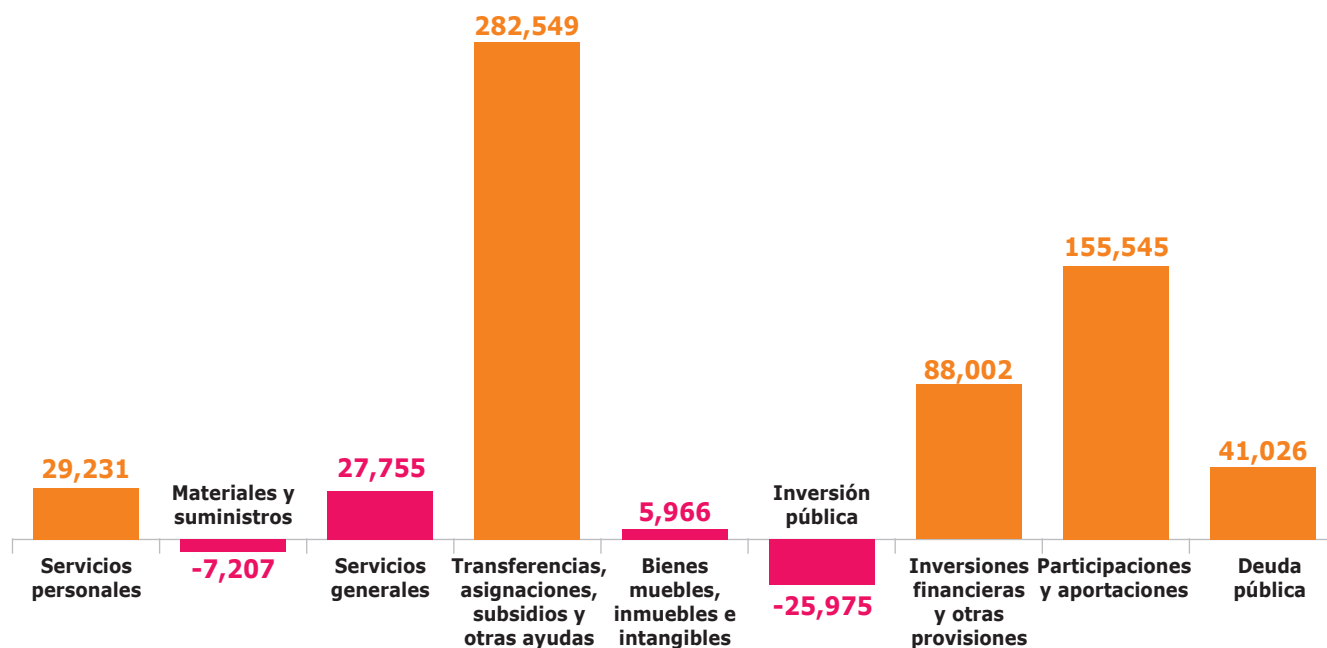
4.1 MÁS DE LA MITAD DEL AUMENTO SE REGISTRÓ EN TRANSFERENCIAS, SUBSIDIOS Y FIDEICOMISOS

Más de la mitad del aumento en el gasto del Gobierno Federal entre 2012 y 2015 se destinó a **subsidios y transferencias¹¹**, los cuales **pasaron de 1.07 en 2012 a 1.35 billones de pesos en 2015, es decir, aumentaron en 282 mil 549 millones de pesos**. Lamentablemente este tipo de gasto no cumple con varias buenas prácticas, por lo que en ocasiones fue susceptible a un mal uso, como analizaremos con mayor detalle más adelante.

Además, este rubro de gasto ejerció alrededor de 14 por ciento más de lo que le fue aprobado por los legisladores en 2012 y 2015. Esto es relevante porque cuando los presupuestos ejercidos no se ajustan a lo aprobado, se generan malos incentivos a la planeación y se gasta

Aumento del gasto por tipo de insumo adquirido

(Capítulos de gasto en mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Generales y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

¹¹ Capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas” en la clasificación por objeto de gasto.

dinero que no pasa por todos los controles del proceso presupuestario normal¹².

Definición y riesgos de subsidios

Un **subsidio** es “una forma de apoyo gubernamental otorgado a un sector económico (o institución, negocio o persona), generalmente con la intención de promover una actividad que el gobierno considera beneficiosa para la economía o la sociedad”¹³.

Por otra parte, en un país con un gobierno federal, una transferencia es un pago, sin una retribución asociada, de un nivel de gobierno a otro, es decir, dinero que transfiere el Gobierno Federal a los gobiernos locales.

Los subsidios o transferencias son un tipo de “apoyo gubernamental” al que lamentablemente se le puede dar “mal uso” con facilidad. Uno de los mayores riesgos asociados a este tipo de gasto es que puede utilizarse con motivaciones políticas para premiar o

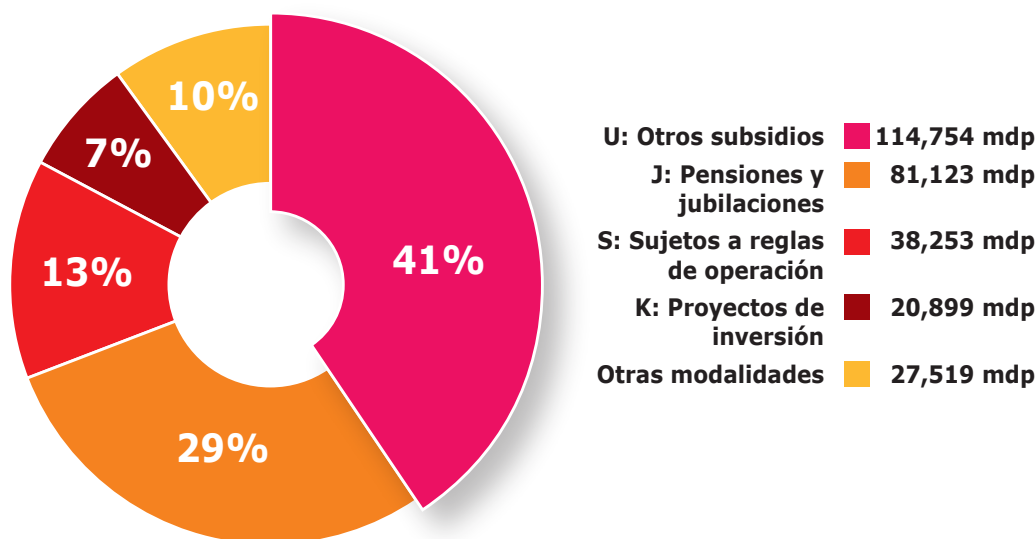
castigar a gobiernos locales o grupos de interés¹⁴.

También, pueden distorsionar la economía nacional al cambiar los costos de la producción o el consumo de algún sector y afectar así (negativa o positivamente) el crecimiento económico en el tiempo. Además, algunos subsidios pueden resultar ser regresivos, es decir, acaba otorgando más recursos a la población de estratos económicos más altos, en lugar de beneficiar a la población más desfavorecida. Tales subsidios pueden contribuir a perpetuar o recrudecer los problemas de desigualdad económica y social. Asimismo, en ocasiones, los costos de operación de estos recursos exceden la transferencia a la población.

Distribución por tipo de programa presupuestario

Resalta que 41 por ciento de los 282 mil 549 millones de pesos del aumento del gasto en subsidios y transferencias entre 2012 y 2015 se concentró en subsidios sin reglas de operación. Esto implica que se entregó una fuerte cantidad de recursos con el riesgo de que sean objeto de mal uso, sin una normatividad para

Aumento de Subsidios y transferencias entre 2012 y 2015 por modalidad de programa presupuestario



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

¹² Para una explicación amplia sobre las implicaciones de las “ajustes presupuestarios” o cambios entre el presupuesto aprobado y ejercido, favor de consultar el documento México Evalúa (2014). Descifrando la caja negra del gasto. Ciudad de México: México Evalúa.

¹³ Myers, N.; Kent, J. (2001). *Perverse subsidies: how tax dollars can undercut the environment and the economy*. Washington, DC: Island Press. ISBN 1-55963-835-4.

¹⁴ “Los subsidios en sí mismos crean una reserva de dinero con la cual los destinatarios pueden influir en el proceso político que canaliza este dinero hacia ellos en primer lugar”. <https://www.iisd.org/gsi/effects-subsidies>.

asegurar el cumplimiento de sus objetivos ni los controles necesarios para asegurar la pertinencia de los recursos entregados, es decir, para garantizar la calidad del gasto.

Sólo 13 por ciento del aumento se dirigió a programas de subsidios que sí cuentan con reglas de operación. Además, únicamente 7 por ciento se destinó específicamente a “proyectos de inversión”, lo que implica que el aumento en los “subsidios y transferencias” entre 2012 y 2015 se dedicó en su mayoría al gasto corriente.

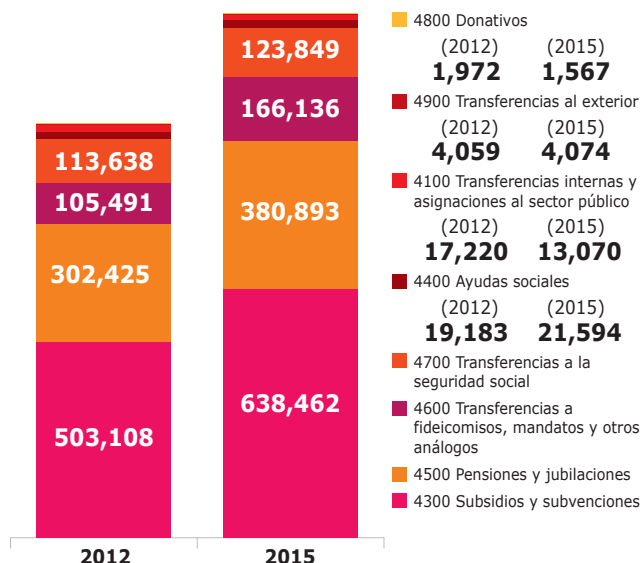
37 por ciento¹⁵ del gasto en el rubro de subsidios y transferencias en 2015 se dedicó a pensiones, jubilaciones y transferencias a la seguridad social, es decir, 504 mil 742 millones de pesos¹⁶. El monto erogado en “Pensiones y jubilaciones” (380 mil 893 millones de pesos en 2015) corresponde al pago a pensionistas o jubilados que cubren los gobiernos federal, estatales y municipales, así como los Institutos de Seguridad Social correspondientes. Por otra parte, el concepto de gasto “Transferencias a la Seguridad Social” incluye cuotas, provisiones o reservas, aportaciones para seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez para el IMSS, el ISSSTE y las Fuerzas Armadas (y alcanzó 123 mil 849 millones de pesos en 2015).

El gasto que se destina anualmente a pensiones o transferencias a la seguridad social es un gasto que difícilmente se puede modificar. Por mandato de ley, el Gobierno Federal está obligado a cumplir con esas obligaciones financieras. Por lo menos en el corto plazo, son prácticamente fijos y no hay espacio para frenar su crecimiento, como lo puede haber en otros gastos de naturaleza más flexible.

En contraste con la naturaleza inflexible de este gasto, se perciben inconsistencias sistemáticas entre el presupuesto aprobado y ejercido de las pensiones y transferencias. Esto sucede sin que exista una explicación apropiada de las autoridades por dichos cambios, los cuales generan efectos adversos en el manejo financiero del erario.

Así, destaca que no se ejerce completamente el presupuesto aprobado para “Transferencias a la seguridad social”. Se observaron recortes en este gasto durante los ejercicios fiscales de 2012 y 2015. Dicho

Desglose del monto ejercido del Capítulo 4000 (Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas) por conceptos de gasto (2012 y 2015) (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

subejercicio puede comprometer el manejo financiero de los recursos públicos o elevar su riesgo. En este último año, el recorte observado representó 10.3 por ciento de su presupuesto aprobado.

El subejercicio de las transferencias a la seguridad social puede tener como consecuencia que el Gobierno Federal no acumule el monto de reservas comprometido legalmente. Eventualmente deberá hacer los pagos correspondientes a los beneficiarios de la seguridad social, por lo que dejar de hacer las aportaciones debidas a sus fondos es una manera ‘informal’ de suscribir deuda. Tarde o temprano deberán solventarse estas obligaciones.

Las siguientes secciones se concentran en el análisis de los otros conceptos de subsidios y transferencias que representan alrededor de 63 por ciento del total de este rubro¹⁷.

¹⁵ El 37% aquí observado se encontró por los conceptos 4500 y 4700 que responden a la clasificación por objeto de gasto. El análisis inmediato anterior se realizó con la clasificación por modalidad que es más general y, con ello, menos exacta. Ésta es la razón por la cual no cuadran los porcentajes.

¹⁶ Conceptos 4500 “Pensiones y jubilaciones” y 4700 “Transferencias a la seguridad social” en la clasificación por objeto de gasto.

¹⁷ En adelante, se analizan los conceptos 4100 “Transferencias internas y asignaciones al sector público”, 4300 “Subsidios y subvenciones”, 4400 “Ayudas sociales”, 4600 “Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos”, 4800 “Donativos” y 4900 “Transferencias al exterior” de acuerdo con la clasificación por objeto de gasto.

Evolución del gasto en Subsidios y Transferencias por concepto de gasto (mdp 2015)

Concepto	2012				2015			
	Aprobado	Ejercido	Adecuación	Adecuación %	Aprobado	Ejercido	Adecuación	Adecuación %
Transferencias internas y asignaciones al sector público (4100)	15,035	17,220	2,185	14.5%	15,670	13,070	-2,600	-16.6%
Subsidios y subvenciones (4300)	479,402	503,108	23,707	4.9%	605,183	638,462	33,279	5.5%
Ayudas sociales (4400)	17,538	19,183	1,645	9.4%	20,411	21,594	1,183	5.8%
Pensiones y jubilaciones (4500)	261,683	302,426	40,743	15.6%	337,859	380,893	43,034	12.7%
Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos (4600)	32,322	105,491	73,169	226.4%	65,459	166,136	100,677	153.8%
Transferencias a la seguridad social (4700)	116,316	113,639	-2,677	-2.3%	138,028	123,849	-14,179	-10.3%
Donativos (4800)	4,621	1,972	-2,649	-57.3%	2,086	1,567	-519	-24.9%
Transferencias al exterior (4900)	1,932	4,059	2,126	110.0%	3,944	4,074	130	3.3%
Total 4000	928,849	1,067,097	138,248	14.9%	1,188,642	1,349,647	161,005	13.5%

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Generales y Autónomos)* para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

Análisis geográfico

Al observar la asignación geográfica del gasto en subsidios y transferencias preocupa que: 1) su opacidad impida informar el destino geográfico de estos recursos, 2) los criterios de asignación de recursos no se relacionen con la capacidad para gastarlos adecuadamente, y 3) exista suficiente espacio para que se utilicen los recursos con fines políticos¹⁸.

40 por ciento de los recursos en subsidios y transferencias no están bien clasificados geográficamente. La imposibilidad de conocer dónde se gastan los subsidios afecta gravemente la rendición de cuentas sobre los mismos. Preocupa que el dinero público se ejerza sin los controles mínimos de ubicación geográfica.

39 por ciento de los recursos se atribuyen al Distrito Federal porque muchos de los programas se dirigen

desde la capital, aunque no necesariamente estos recursos efectivamente se otorgan a la ciudad.

Así, el aumento de su gasto en términos absolutos (69 mil 494 millones) representa 36 por ciento del aumento de todos los subsidios y transferencias y si el aumento se considera a nivel per cápita, representa casi una cuarta parte del aumento total por persona (7 mil 848 millones). Englobados en el "Distrito Federal", estos recursos son imposibles de rastrear hasta su destino final (para mayor comprensión de esta sección, favor de referirse a las tablas y gráficas en el anexo).

Por otra parte, 1 por ciento del gasto ejercido en subsidios y transferencias se clasificó como "no distribuible geográficamente". Desde este cajón se ejercieron 46 mil 867 millones de pesos en 2012 y 63 mil 250 millones en 2015. Más grave aún, el presupuesto que se aprobó sin destinarse a una entidad federativa

¹⁸ El 37% aquí observado se encontró por los conceptos 4500 y 4700 que responden a la clasificación por objeto de gasto. El análisis inmediato anterior se realizó con la clasificación por modalidad que es más general y, con ello, menos exacta. Ésta es la razón por la cual no cuadran los porcentajes.

Gasto en subsidios “no distribuible” 2012-2015

(mdp 2015)

Entidad federativa	Aprobado 2012*	Gasto 2012*	Adecuación 2012*	Aprobado 2015*	Gasto 2015*	Adecuación 2015*	Diferencia 2012-2015
No Distribuible	182,284	46,867	-135,417	251,724	63,250	-188,475	16,383

*Gasto del capítulo 4000 en 2015 (sin concepto 4500, ni 4700)

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

fue mayor: alcanzó más de 188 mil millones de pesos en los años analizados. Esto significa que **se aprueba el uso de recursos sin precisar dónde se utilizarán y luego se distribuyen durante la ejecución.**

Sobre los recursos que sí podemos ubicar geográficamente, se encontró que no existe una relación entre la calidad del gasto y su asignación.

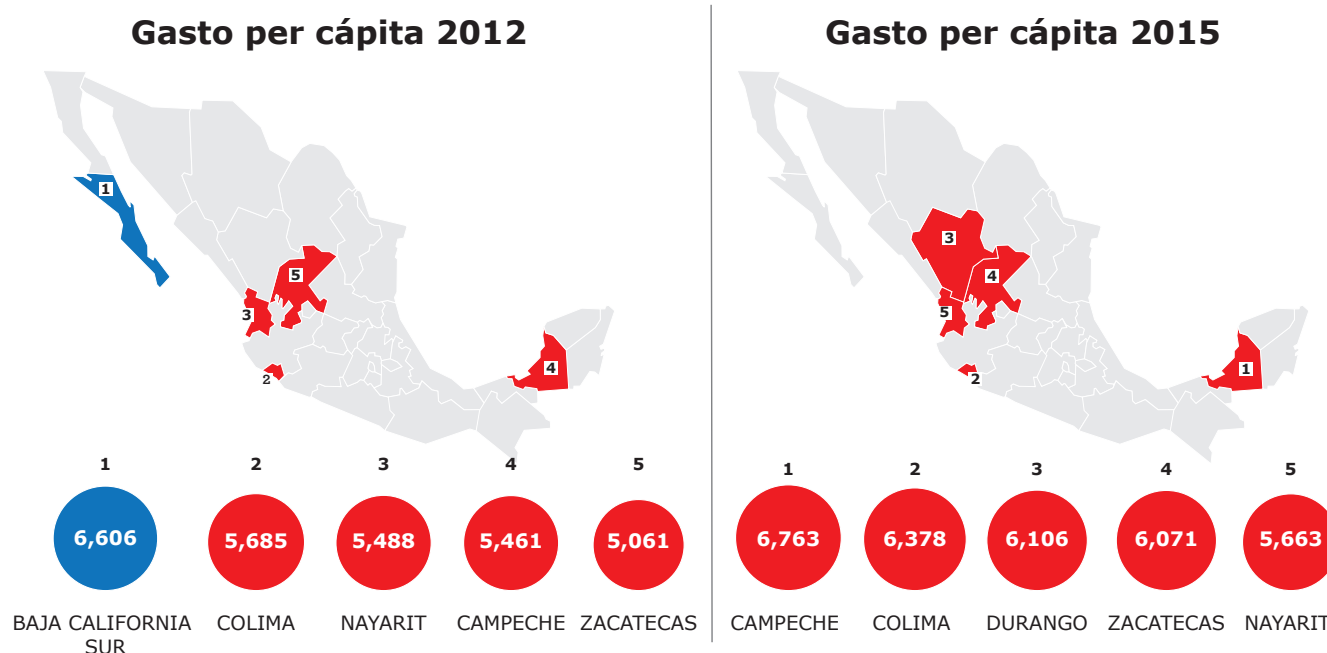
En un análisis del aumento en el gasto por estado entre 2012 y 2015, se buscó la correlación de estos aumentos con índices de la capacidad local para gastar bien estos recursos. Para hacer la comparación, se utilizaron índices de la SHCP sobre la calidad de la información que presentan los estados en el uso de recursos federalizados y sobre los avances en la implementación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como de la ASF sobre la calidad del gasto federalizado.

Se encontró que el aumento en los subsidios y transferencias a un estado no está determinado por su nivel de transparencia, ni por su avance en el Presupuesto basado en Resultados y la Evaluación del Desempeño, ni por su capacidad de gestión de los recursos. Aislando el efecto del Distrito Federal que es un dato atípico (como se comentó anteriormente), la variación del gasto per cápita entre 2012 y 2015 tiene una correlación de 0.13 con el índice de calidad de la información (SHCP), una correlación de 0.23 con el índice de avance en PbR-SED (SHCP), y de 0.3 con respecto al índice de desempeño del gasto federalizado de la ASF (ver gráficas en Anexo). Cabe señalar que para que una correlación se considere relevante debe ser de más de 0.5. Esto significa que se aumentó el gasto a las entidades federativas sin considerar si utilizaron adecuadamente sus recursos.

ÍNDICES DE TRANSPARENCIA Y CALIDAD DEL GASTO FEDERALIZADO (DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS)

- El índice PbR de la SHCP (*Índice General de Avance en PbR-SED Entidades Federativas, 2016*) permite medir el avance de las entidades federativas y municipios en la implementación y operación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) con respecto a los recursos federales que le son transferidos. Se mide en un rango que va de 0 a 100, siendo el 100 la mejor calificación.
- El índice de transparencia de la SHCP (*Índice de calidad de la información, 2015*) busca identificar si los informes presentados por los gobiernos locales sobre el uso de los recursos transferidos por la Federación sirven para valorar el desempeño del gasto federalizado. Mide si la información enviada por las entidades cuenta con criterios homogéneos y calidad. Su rango va de 0 a 1, siendo el 1 la calificación más alta.
- El índice de calidad de gestión de la ASF (*Índice de desempeño del gasto federalizado, 2014*) mide los resultados de la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios. Considera los resultados de auditorías realizadas por la ASF a los programas FAEB, FASSA, FISE, FAM, FAETA, FASP, FAFEF y Seguro Popular. Su rango va de 0 a 100, siendo el 100 la calificación más alta.

Primeros lugares en gasto per cápita por partido gobernante en 2012 y 2015 (mdp 2015)



Los resultados no incluyen al Distrito Federal por las razones de clasificación presentadas en el texto.

Finalmente, es interesante observar el cambio en la priorización de los estados que recibieron “subsidios y transferencias” durante las últimas dos administraciones federales, en función de su “color” político. En 2012, cuando el gobierno federal era “azul”, dejando aparte el Distrito Federal por los problemas de clasificación ya mencionados, el primer lugar en gasto per cápita era Baja California Sur, estado gobernado por el PAN, y el último lugar era el Estado de México, gobernado por el PRI. Para 2015, cuando el gobierno federal era “tricolor”, Baja California Sur bajó 5 lugares en el ranking mientras el Estado de México subió 13 lugares, con un aumento de 1 mil 945 pesos per cápita (casi duplicó su presupuesto de 2012). Esta comparación no permite concluir un uso clientelista de estos recursos, sin embargo muestra la relevancia de contar con buenas prácticas en su asignación. Es fundamental que este tipo de gasto se asigne en función de diagnósticos de los problemas y necesidades que debe atender y no por motivos políticos, como podría ser el caso hoy (para ver una tabla completa de las entidades federativas, favor de referirse al anexo).

Análisis por Programas: Subsidios a Entidades Federativas y Municipios

Para una mejor comprensión de los problemas mencionados, en esta sección se analizan algunos de los Programas de la partida “Subsidios a Entidades Federativas y Municipios”. Se eligió esta partida porque su aumento representó 40.3 por ciento del aumento de todo el rubro de Subsidios y Transferencias, con un incremento de 113 mil 761 millones de pesos entre 2012 y 2015.

Cabe destacar que 73 por ciento de este aumento (83 mil 070 millones de pesos) se ejerció a través del Ramo de Provisiones Salariales y Económicas (Ramo General 23) que tiene varias deficiencias en términos de rendición de cuentas. Por ejemplo, este ejecutor de gasto no está regulado en la Ley. Históricamente ejerce presupuestos muy distintos a los aprobados por la Cámara de Diputados y concentra, junto con el ramo 33, 75 por ciento de las observaciones graves de la ASF desde 2000, donde se presume un daño al erario¹⁹. Adicionalmente, al comparar el presupuesto aprobado con el gasto ejercido

¹⁹ Para una explicación amplia sobre las deficiencias del Ramo 23, favor de consultar el documento México Evalúa (2014). *Por un presupuesto realista y sostenible. 5 puntos de atención urgente*, México, México Evalúa.

Mayores aumentos y recortes por Objeto de gasto

(Capítulo 4000) (mdp 2015)

mdp	Objeto de gasto / Partida	Ejercido 2012	Ejercido 2015	Diferencia 2012-2015	Diferencia %
43801	Subsidios a Entidades Federativas y Municipios	179,782	293,544	113,761	40.3%
45203	Transferencias para el pago de pensiones y jubilaciones	268,853	343,613	74,760	26.5%
46101	Aportaciones a fideicomisos públicos	101,475	159,864	58,389	20.7%
	Otras partidas	60,915	62,054	35,639	12.6%
	Total	1,067,097	1,349,647	282,549	100%

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

Mayores aumentos por Ramo

(Partida de Subsidios a Entidades Federativas y Municipios) (mdp 2015)

Ramo	2012	2015	Diferencia 2012-2015	Participación en 2015
Provisiones Salariales y Económicas	39,347	122,417	83,070	73.0%
Educación Pública	112,892	127,176	14,284	12.6%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	9,259	18,505	9,245	8.1%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	-	4,155	4,155	3.7%
Comunicaciones y Transportes	-	2,000	2,000	1.8%
Turismo	-	1,451	1,451	1.3%
Otros ramos	18,284.12	17,841	-444	-0.4%
Total	179,782.24	293,544	113,761	100%

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

del Ramo 23 en 2015, se observó un sobreejercicio de 65 mil 872 millones de pesos, ya que en realidad ejecutó 122 mil 417 millones de pesos, lo que representa una diferencia de 86 por ciento.

Otro 27.4 por ciento del aumento en "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios" (31 mil 135 millones de pesos) lo ejercieron las Secretarías de Educación Pública, Medio Ambiente, Agricultura, Comunicaciones y Transportes y Turismo.

En el análisis a nivel "Programa", se tomó en cuenta tres aspectos principales: 1) si fue evaluado en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), 2) si fue auditado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y, en su caso, qué observaciones derivaron de dichas auditorías, y 3) si se rige por una norma (Lineamientos o Reglas de operación). Estos aspectos permiten conocer si el Programa se ha manejado siguiendo ciertas buenas prácticas, así como aspectos de su desempeño.

Programas de Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23)

El aumento de gasto del Ramo 23 se repartió principalmente en tres Programas presupuestarios (Pp) nuevos: Contingencias Económicas, Proyectos de Desarrollo Regional y Fondo Regional. El Programa que más recursos recibió fue el Programa de Contingencias Económicas en el que se

ejercieron 70 mil 100 millones de pesos, que representan 84 por ciento del monto total de presupuesto adicional que el Gobierno Federal erogó entre 2012 y 2015 para este Ramo.

Lamentablemente, no se tienen registradas evaluaciones externas en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño para estos tres Programas con mayores aumentos del Ramo 23.

El Programa Contingencias Económicas no ha sido evaluado (en el marco del SED), ni auditado por la ASF durante el periodo de estudio. Tampoco cuenta con lineamientos o reglas de operación. Además, los recursos del programa se entregan a las entidades federativas por medio de convenios que no son públicos²⁰. Así, el 10 por ciento de los recursos del Programa se dedicó al Estado de México y una cuarta parte se repartió entre Chiapas, Sonora, Nuevo León y Puebla.

En 2015, este Programa ejecutó más de 60 veces su presupuesto aprobado, ya que se le aprobaron 1 mil 013 millones de pesos, pero, en realidad, ejecutó 70 mil 100 millones. Esto implica que 36 por ciento del aumento del capítulo 4000 se ejerció en un Programa sin evaluación, sin disciplina presupuestaria y en condiciones de opacidad.

Destaca positivamente que en la estructura programática del Presupuesto para 2017 se propone la eliminación de este Programa, aunque no se explica con qué será sustituido. Sólo

Programas del Ramo 23

(mdp 2015)

Clave	Objeto de gasto / Partida	Aprobado 2012	Ejercido 2012	Aprobado 2015	Ejercido 2015	Diferencia (2015-2012)
U117	Contingencias Económicas	-	-	1,013	70,100	70,100
U128	Proyectos de Desarrollo Regional	-	-	21,355	9,470	9,470
U019	Fondo Regional	-	-	6,976	6,623	6,623
	Otros programas	26,339	39,347	36,529	35,639	-3,123
	Total	26,339	39,347	65,872	282,549	83,070

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

²⁰ En una búsqueda en internet se encontró uno de estos convenios con el Gobierno del Estado de Tlaxcala: https://www.google.com.mx/interstitial?url=http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/ftn_docs/con2015/cm/ct/fc/PANOTLA-CONTINGENCIAS-A-2015.pdf.

LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DENTRO DEL MODELO SINTÉTICO DE DESEMPEÑO, EN EL MARCO DEL SED, SE EVALÚAN CON BASE EN CINCO ASPECTOS:

• **Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (PEF):** "Considera el ejercicio del gasto en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada Pp durante los últimos dos ejercicios fiscales", es decir, su disciplina presupuestaria o su alineación entre el presupuesto aprobado y ejercido.

• **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):** "Considera tres aspectos: a) Calidad en el diseño de los indicadores de resultados; b) Congruencia de la programación de las metas respecto del presupuesto y c) Cumplimiento de las metas de los indicadores".

• **Evaluación de los Programas presupuestarios (EVA):** "Considera los resultados de la última evaluación externa disponible realizada al Pp en el marco del [Programa Anual de Evaluación de Coneval] PAE"

• **Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM):** "Valora el avance de los ASM suscritos por los responsables de los Pp, de conformidad con el 'Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales'".

• **Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIWEB):** "Valora el grado de avance que presentan los Pp en relación a la atención de las recomendaciones que se derivan de los 'Informes de confronta entre padrones' elaborados a partir de la información registrada en el SIIPP-G, así como la calidad de la información incorporada al Sistema".

Fuente: Nota metodológica del Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD), 2015. páginas 4 y 5.

aparece el nombre de los nuevos programas propuestos sin una descripción o explicación de sus objetivos. Así, no es posible evaluar el alcance de este cambio para saber si el cambio programático es únicamente de "nombre" o si efectivamente se eliminará el Programa de Contingencias Económicas.

Por su parte, el Programa de Proyectos de Desarrollo Regional es un fondo que distribuye recursos a los estados para proyectos de infraestructura y equipamiento. Tampoco ha sido evaluado en el marco del SED. Sin embargo, ya fue auditado en 2014 por la ASF, quien observó un daño al erario por 21 millones de pesos y solicitó una aclaración pendiente por 1 mil 571 millones²¹ (17 por ciento de su aumento en el periodo). En este contexto, es posible que la reducción de su presupuesto (56 por ciento) en 2015 sea una buena señal.

Sin embargo, los lineamientos del Programa sí obedecen a varias buenas prácticas²². Definen las características de la población beneficiaria, que en este caso son entidades federativas y municipios. También establecen el procedimiento para entregar los apoyos y los procedimientos de ejecución de las acciones, en este caso la transferencia de

recursos. Además, son accesibles en Internet. Sin embargo, no presentan el resumen narrativo de la Matriz de indicadores (fin, propósito, componentes y actividades), lo que complica las posibilidades de evaluación del programa.

Finalmente, el Programa Fondo Regional tiene como objetivo financiar proyectos de inversión destinados a aumentar el capital físico o la capacidad productiva en los 10 estados del país con menor índice de desarrollo humano. De acuerdo con la información del SED, este Programa no ha contado con evaluaciones externas. Sin embargo, fue evaluado por el Centro Clear en 2015. Dicha evaluación cuestionó el diseño y buen funcionamiento del Fondo y atribuyó sus problemas a su normatividad, estructura administrativa y prioridades en la aprobación de proyectos²³. El Programa cuenta con lineamientos publicados en enero de 2015 que, de acuerdo con la evaluación del Centro Clear, deberían mejorarse para delimitar claramente las problemáticas de las regiones que buscan atender, es decir, para contar con un buen diagnóstico. Destaca positivamente que la ASF no determinó daño al erario, ni aclaraciones para este Programa en las auditorías de 2013 y 2014.

²¹ En la solicitud de aclaración "[s]e requiere a entidad fiscalizada documente y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión". Si esto no sucede, ya se determina el daño al erario. Si no se reintegran los recursos determinados como daño, "[s]e inicia el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria a servidores públicos o particulares". http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion

²² Se analizaron los lineamientos con respecto al Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño de Coneval y se revisó específicamente que contaran con los numerales 13a, 14d, 20, 28a y 29d.

²³ http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2015/10/Evaluacio%CC%81n-de-los-Fondos-Metropolitano-y-Regional_Iracheta-e-Iracheta.pdf.

Resultados de auditoría de programas con mayores aumentos en la Partida de Subsidios a Entidades Federativas y Municipios del Ramo 23

Ramo	Clave	Programa Presupuestario	Monto ejercido en 2012	Monto ejercido en 2015	Diferencia (2015-2012)	Monto de daño al erario determinado por ASF (mdp 2015)	Monto de aclaraciones determinadas por ASF (mdp 2015)	Calificación en Evaluación SED (máximo 5.0)	Publicación de Lineamientos
23	U117	Contingencias Económicas	-	70,100.0	70,100.0	N/A	N/A	No	No
23	U128	Proyectos de Desarrollo Regional	-	9,469.9	9,469.9	21	1,571	No	enero 2015
23	U019	Fondo Regional	-	6,622.9	6,622.9	0	0	No	enero 2015

Fuente: Elaboración propia con información del SED (SHCP) y de la ASF.

Programas de la Secretaría de Educación Pública

El segundo ejecutor que más recursos erogó del aumento en la partida "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios" fue la Secretaría de Educación Pública. El aumento se gastó principalmente en dos Programas: "Apoyos a centros y organizaciones de educación" que recibió 24 mil 772 millones de pesos del incremento y "Subsidios federales para organismos descentralizados estatales" que recibió 12 mil 601 millones de pesos del aumento.

Desde 2014, el Programa "Apoyos a centros y organizaciones de educación" aglutina dos programas: el CEDUCT, que apoya la capacitación de los "Trabajadores del Congreso del Trabajo" y ConstruyeT, que capacita a docentes y alumnos de educación media en temas de desarrollo de habilidades socioemocionales. Con la información publicada no es posible saber cuántos recursos se dedican a cada uno de estos programas.

El diseño del Programa no se encuentra documentado en lineamientos o reglas de operación, aunque existe un Convenio de la SEP con los estados para la operación de ConstruyeT (con fecha del 30 de mayo de 2014).

Programas de la Secretaría de Educación Pública (SEP)

(mdp 2015)

Clave	Programa	Aprobado 2012	Ejercido 2012	Aprobado 2015	Ejercido 2015	Diferencia (2015-2012)
U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	-	-	-	24,772	24,772
U006	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	63,651	66,544	74,746	79,146	12,601
	Otros programas	26,192	46,347	42,491	23,258	-23,090
	Total	89,843	112,892	117,237	127,176	14,284

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

Este programa tampoco ha sido evaluado externamente, posiblemente por ser de reciente creación, aunque la colaboración del PNUD en ConstruyeT da señas de que su operación sigue buenas prácticas. No se tiene mayor información sobre el programa CEDUCT, pero es una mala señal que se otorguen recursos a un gremio específico con este nivel de opacidad.

Con base en la metodología del Modelo Sintético del Desempeño (del SED) se detectó que el Programa “Apoyos a centros y organizaciones de educación” tuvo una calificación baja en disciplina presupuestaria, lo que indica que el gasto ejercido por el Programa difiere de su presupuesto aprobado. En 2015, su gasto superó su presupuesto aprobado más de 22 veces, pasando de 1 mil 078 millones a 25 mil 637 millones de pesos. Sin embargo, la SHCP le asignó una calificación media en el SED: 3.2 de 5 puntos. El resultado se debió a que el Programa siguió las recomendaciones para ajustar su padrón de beneficiarios²⁴.

Antes de la creación en 2014 de “Apoyos a centros y organizaciones de educación”, existía un Programa denominado “Subsidios para centros de educación” que desapareció en 2013 pero tenía un ejercicio de recursos muy similar, por lo que se presume que fue sustituido por aquél. “Subsidios para centros de educación” fue auditado en 2013 y se determinó un posible daño al erario por 3 mil 440 millones de pesos y aclaraciones

por 12 mil 275 millones. El manejo financiero de estos recursos parece haber mejorado con la aparición del nuevo programa, ya que en 2014, la ASF sólo solicitó la aclaración por 611 millones de pesos.

Debido a la aglomeración de acciones tan distintas en el programa, es difícil evaluar a cabalidad su calidad. Sería deseable que existiera mayor transparencia sobre sus componentes y una mejor definición de sus acciones y objetivos.

Por su parte, el Programa de “Subsidios federales para organismos descentralizados estatales” se utiliza para realizar transferencias a los Estados, con base en las cuales se otorgan becas a alumnos de instituciones de Educación Media Superior y Superior²⁵.

A pesar de que el Programa cuenta con una evaluación externa en la que obtuvo un buen resultado, se detectaron deficiencias en el mismo que pueden afectar su efectividad, pues su diseño no está documentado, ya que no cuenta con reglas de operación.

Además, en 2015, la ASF ha hecho señalamientos graves sobre su manejo financiero. Tendrá que devolver o aclarar 7 mil 131 millones de pesos (56.6 por ciento de su aumento en el periodo). En la auditoría de 2014, la ASF le solicitó aclaraciones por 3 mil 489 millones de pesos y determinó un posible daño al erario por 186

Resultados de auditoría de programas con mayores aumentos en la Partida de Subsidios a Entidades Federativas y Municipios del Ramo de Educación

Ramo	Clave	Programa Presupuestario	Monto ejercido en 2012	Monto ejercido en 2015	Diferencia (2015-2012)	Monto de daño al erario determinado por ASF (mdp 2015)	Monto de aclaraciones determinadas por ASF (mdp 2015)	Calificación en Evaluación SED (máximo 5.0)	Publicación de Lineamientos
11	U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	-	24,772.1	24,772.1	0	611	3.2	No
11	U006	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	66,544.1	79,145.6	12,601.5	675	6,456	4.2	No

Fuente: Elaboración propia con información del SED (SHCP) y de la ASF.

²⁴ Calificación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.

²⁵ http://www.tecnm.mx/archivos/Area/descentralizados/u006/U006_completo.pdf

millones de pesos²⁶. En 2013, le pidió comprobaciones y aclaraciones por 2 mil 967 millones de pesos y determinó un posible daño al erario por 489 millones más.

En su evaluación del SED obtuvo una calificación media-alta. En gran parte esto se debió a que obtuvo la calificación máxima (5.0) en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales y Aspectos susceptibles de mejora, pero le restó puntos que su evaluación externa tuviera una calificación media.

Programas de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

El ramo de **Medio Ambiente y Recursos Naturales** tuvo un aumento de 9 mil 245 millones de pesos en el periodo. El 99 por ciento del aumento se ejerció a través de la Comisión Nacional del Agua y, en particular, 53 por ciento de ese aumento se fue al "Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas".

Programas de Medio Ambiente

(mdp 2015)

Clave	Programa	Aprobado 2012	Ejercido 2012	Aprobado 2015	Ejercido 2015	Diferencia (2015-2012)
S074	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	-	-	5,911	4,818	4,818
	Otros programas	4,193	9,259	11,935	13,686	4,427
	Total	4,193	9,259	17,846	18,505	9,245

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

Resultados de auditoría de programas con mayores aumentos en la Partida de Subsidios a Entidades Federativas y Municipios del Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Ramo	Clave	Programa Presupuestario	Monto ejercido en 2012	Monto ejercido en 2015	Diferencia (2015-2012)	Monto de daño al erario determinado por ASF (mdp 2015)	Monto de aclaraciones determinadas por ASF (mdp 2015)	Calificación en Evaluación SED (máximo 5.0)	Publicación de Lineamientos
16	S074	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	-	4,818.5	4,818.5	0	0	3.7	diciembre 2015

Fuente: Elaboración propia con información del SED (SHCP) y de la ASF.

²⁶ Vale la pena recordar que la solicitud de aclaración menciona que "[s]e requiere a entidad fiscalizada documento y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión". Si esto no sucede, ya se determina el daño al erario. Si no se reintegran los recursos determinados como daño, "[s]e inicia el procedimiento para el financiamiento de responsabilidad resarcitoria a servidores públicos o particulares". http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion

El “Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas” tiene como objetivo incrementar la cobertura de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento con la construcción de infraestructura hidráulica y tratamiento de aguas residuales.

Fue evaluado en el marco del SED y obtuvo una calificación media, aunque su evaluación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales fue baja, lo que implica que no ha seguido la recomendación de mejorar su padrón de beneficiarios.

Sin embargo, el Programa fue auditado en 2013 y 2014 sin que se determinaran montos de daño o aclaración en su contra. Además resalta positivamente que el programa cuenta con Reglas de Operación publicadas en diciembre de 2015.

Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

El ramo de **Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación** tuvo un aumento de 4 mil 155 millones de pesos en el periodo. Todo este incremento se ejerció a través del “Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas”.

Dicho programa tiene como objetivo impulsar la inversión en proyectos productivos o estratégicos agropecuarios y acuícolas. La mitad de su aumento en el periodo se repartió entre Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Jalisco, Puebla, Michoacán, Guanajuato, el Estado de México, Sinaloa y Sonora.

Fue evaluado en el marco del SED y obtuvo una calificación media debido a su calificación media en la Matriz de Indicadores para Resultados y media baja en

Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (mdp 2015)

Clave	Programa	Aprobado 2012	Ejercido 2012	Aprobado 2015	Ejercido 2015	Diferencia (2015-2012)
S240	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	-	-	4,743	4,155	4,155
	Total	-	-	4,743	4,155	4,155

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

Resultados de auditoría de programas con mayores aumentos en la Partida de Subsidios a Entidades Federativas y Municipios de Sagarpa

Ramo	Clave	Programa Presupuestario	Monto ejercido en 2012	Monto ejercido en 2015	Diferencia (2015-2012)	Monto de daño al erario determinado por ASF (mdp 2015)	Monto de aclaraciones determinadas por ASF por ASF (mdp 2015)	Calificación en Evaluación SED (máximo 5.0)	Publicación de Lineamientos
8	S240	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	-	4,154.9	4,154.9	48	0	3.6	junio 2014

Fuente: Elaboración propia con información del SED (SHCP) y de la ASF.

su evaluación externa. En cuanto a auditorías, la ASF determinó un daño posible al erario por 23 millones en 2013 y otro por 25 millones en 2014 para este programa. Sin embargo, es positivo que el Programa cuente con Reglas de Operación reformadas en junio de 2014.

Este Programa podría mejorar su calificación en evaluación externa y atender los posibles daños al erario determinados por la ASF, pero es necesario resaltar que dichos daños son bajos en comparación con su monto ejercido (alcanzan sólo 0.6 por ciento).

Programas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

El ramo de **Comunicaciones y Transportes** tuvo un aumento de 2 mil millones de pesos en el periodo. El aumento se divide por partes iguales entre el Programa de "Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes", que está enfocado en la formulación y seguimiento de programas del sector comunicaciones, y el "Programa de apoyo para infraestructura carretera"²⁷, ejercido en Puebla.

El programa de "Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes" se encarga de la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Sector de comunicaciones y transportes. En

una evaluación realizada por la Universidad Autónoma del Estado de México, se identificó que los recursos se han utilizado principalmente en Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales y Gastos de Capital. Lo que resalta es que el gasto se reflejó en el pago para reuniones con personas de Estados Unidos, Canadá y Reino Unido en 2009, el pago de arrendamiento del centro de convenciones del Estado de Jalisco en 2010, para Servicios Personales en un juicio en 2012, para la solvencia para la Televisión Digital Terrestre (TDT) en 2013 y para la solvencia del TDT y para servicios profesionales del MEXSAT en 2014²⁸. Con esta multitud de actividades, es preciso que se elabore un diagnóstico para definir el problema que atiende el programa y se sustenten sus acciones y gasto.

Es evidente que este programa ha servido para cubrir gasto corriente en su mayoría. Sin embargo, no es un rubro bien definido. Por lo anterior en la evaluación del marco SED obtuvo una calificación media baja, que se reflejó en calificaciones baja en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y en el PEF 2015, una calificación media baja en su evaluación externa y alta en Aspectos de Mejora.

Resalta negativamente que este programa no tuvo auditorías en los años de revisión, ni cuenta con lineamientos de operación.

Programas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (mdp 2015)

Clave	Programa	Aprobado 2012	Ejercido 2012	Aprobado 2015	Ejercido 2015	Diferencia (2015-2012)
P001	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	-	-	-	1,000	1,000
U002	Programa de apoyo para infraestructura carretera	-	-	-	1,000	1,000
Total		-	-	-	2,000	2,000

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

²⁷ Vale la pena recordar que la solicitud de aclaración menciona que "[s]e requiere a entidad fiscalizada documento y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión". Si esto no sucede, ya se determina el daño al erario. Si no se reintegran los recursos determinados como daño, "[s]e inicia el procedimiento para el financiamiento de responsabilidad resarcitoria a servidores públicos o particulares". http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion

²⁸ Sistema Satelital Mexicano.

Resultados de auditoría de programas con mayores aumentos en la Partida de Subsidios a Entidades Federativas y Municipios de SCT

Ramo	Clave	Programa Presupuestario	Monto ejercido en 2012	Monto ejercido en 2015	Diferencia (2015-2012)	Monto de daño al erario determinado por ASF (mdp 2015)	Monto de aclaraciones determinadas por ASF (mdp 2015)	Calificación en Evaluación SED (máximo 5.0)	Publicación de Lineamientos
9	P001	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	-	1,000	1,000	N/A	N/A	2.4	No
9	U002	Programa de apoyo para infraestructura carretera	-	1,000	1,000	N/A	N/A	2.3	junio 2014

Fuente: Elaboración propia con información del SED (SHCP) y de la ASF.

Por su parte, el “Programa de Apoyo para Infraestructura Carretera” obtuvo una calificación media baja, ya que obtuvo dos calificaciones bajas tanto para el PEF 2015, como para la MIR, media baja en su evaluación externa y alta en Aspectos de Mejora. Para el uso de los recursos de este programa la SCT firma un convenio, que se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación, con los gobiernos estatales en los que se especifica el monto y el destino de los recursos²⁹. Este medio de uso de recursos no es transparente, ya que no existen evaluaciones de su desempeño, ni indicadores de su avance y calidad de aplicación³⁰.

Es importante recalcar que para los años en que ha ejercido sus recursos el programa, 2014 y 2015, el total del gasto correspondió a una ampliación, ya que no se tenía aprobado presupuesto para dicho Programa en el PEF de los años correspondientes.

Este programa cuenta con lineamientos, emitidos el 19 de junio de 2014 por la SCT, los cuales tienen una aplicación general y una vigencia indefinida. En éstos, se establece como objetivo del programa: “Establecer el procedimiento para otorgar recursos financieros a las Entidades Federativas, bajo la modalidad de subsidios, para coordinar su participación con el Ejecutivo Federal,

en materia de Infraestructura Carretera; definir la aplicación que se dará a tales recursos; precisar los compromisos que sobre el particular asumen la Entidad Federativa y el Ejecutivo Federal; y establecer los mecanismos para la evaluación y control de su ejercicio.”

No se puede conocer el buen uso de los recursos ya que el programa no ha tenido auditorías a la fecha de revisión.

Programas de la Secretaría de Turismo

El ramo de **Turismo** tuvo un aumento de 1 mil 451 millones de pesos en el periodo. El aumento se divide entre el “Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable”, que busca mejorar las condiciones de la infraestructura y capacitar a los prestadores de servicios turísticos para consolidar destinos nacionales, y el Programa de “Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios”, que otorga subsidios a los estados para el desarrollo de proyectos para el fortalecimiento de la oferta turística, con 1 mil 015 millones de pesos y 436 millones respectivamente.

El programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable fue evaluado en el marco del SED y obtuvo una calificación media, debido a que obtuvo una

²⁹ SEGUNDO Convenio Modificatorio al Convenio de Coordinación para el otorgamiento de un subsidio en materia de infraestructura carretera, que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Estado de Puebla. De fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación 3 de mayo de 2016.

³⁰ Consulta al portal de Transparencia Presupuestaria: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?ciclo=2016&id=09U002>.

Programas de Turismo

(mdp 2015)

Clave	Programa	Aprobado 2012	Ejercido 2012	Aprobado 2015	Ejercido 2015	Diferencia (2015-2012)
S248	Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable	0	0	1,509	1,015	1,000
U002	Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios	0	0	500	436	1,000
	Total	0	0	2,009	1,451	1,451

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

calificación media baja en la evaluación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales y media tanto para la MIR, como para el PEF 2015.

La ASF emitió un dictamen el 23 de octubre de 2015³¹ sobre el presupuesto ejercido en 2014, en el que se definió que la SECTUR no dispuso de información para medir la eficacia del programa y el indicador de la Matriz Indicadores Resultados no era adecuado para la medición de su objetivo. De igual manera el programa presentó debilidades en su operación, ya que no se siguieron las Reglas de Operación, y en todos los apoyos otorgados se incumplieron por lo menos en un requisito sus reglas de operación, aunque no se determinó daño al erario, ni aclaración.

El Programa de "Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios" se incluyó a partir de 2016 en la estructura programática como "Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos", esto debido a que después de una evaluación de su diseño³², se encontró que el Programa tenía coincidencia con el programa "Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable". A partir de 2016 se encontraron convenios con las entidades federativas para el otorgamiento de estos subsidios, que funcionan a través del programa fusionado³³.

Investigación y Salud en Demografía, S. C. (Insad) realizó una evaluación del gasto de estos programas y encontró que "la totalidad de los recursos se transfieren a los estados como subsidios que pueden ser complementados con aportaciones estatales y de cuyo ejercicio informan los estados". Por lo anterior, este Programa tuvo poca transparencia en su uso. La evaluación concluye que "para lograr una fusión adecuada, se recomienda llevar a cabo un análisis de la problemática a resolver", una adecuación del diagnóstico del nuevo programa, con un análisis de causas y efectos asociados al problema, con una identificación y cuantificación de las poblaciones y/o área de enfoque potencial, objetivo y atendida, entre otros aspectos.

Este programa obtuvo una calificación alta en el marco del SED ya que obtuvo calificaciones media alta para el PEF 2015 y alta para la MIR. Sin embargo no aplicaron para las otras tres calificaciones (Evaluación externa, Aspectos Susceptibles de Mejora y Sistema de Padrones). Finalmente, este Programa no tuvo auditorías en los años de revisión y tampoco está sujeto a reglas de operación³⁴.

En suma, una buena parte de los recursos erogados en "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios" (43801) se gastan en Programas presupuestarios que presentaron deficiencias en sus prácticas de gobernanza, lo que

³¹ Auditoría de Desempeño: 14-0-21100-07-0425

³² "Evaluación de Diseño del Programa U002 Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios". Con fecha de Octubre 2015 realizada por Insad S.C.

³³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422807&fecha=15/01/2016

³⁴ <http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidi>

Resultados de auditoría de programas con mayores aumentos en la Partida de Subsidios a Entidades Federativas y Municipios de Turismo

Ramo	Clave	Programa Presupuestario	Monto ejercido en 2012	Monto ejercido en 2015	Diferencia (2015-2012)	Monto de daño al erario determinado por ASF (mdp 2015)	Monto de aclaraciones determinadas por ASF (mdp 2015)	Calificación en Evaluación SED (máximo 5.0)	Publicación de Lineamientos
21	S248	Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable	-	1,014.7	1,015.0	0	0	2.9	diciembre 2015
21	U002	Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios	-	436.3	436.0	N/A	N/A	4.8	No

Fuente: Elaboración propia con información del SED (SHCP) y de la ASF.

deja espacios para el reparto discrecional de recursos, posiblemente afectando la consistencia y el éxito de los mismos. Es común que no cuenten con un diseño documentado en lineamientos o reglas de operación: sólo seis de los once programas analizados contaba con normatividad. En siete programas, se determinó un daño al erario, entre 2012 y 2014, por un monto total de 744 millones de pesos y están pendientes por aclarar otros 8 mil 638 millones: estos montos representan 8 por ciento del aumento total de la partida. Adicionalmente, otros cuatro programas no han sido auditados.

Esta situación debe alentar a las autoridades a fortalecer el diseño y manejo de los programas, así como mejorar los mecanismos de asignación de gasto. El presupuesto de los programas debe crecer solamente una vez que se haya mejorado su gobernanza y se hayan atendido las deficiencias en su manejo financiero para promover una mayor efectividad en las intervenciones.

Una visión general sobre los fideicomisos

La tercera partida con mayor aumento fue “Aportaciones a fideicomisos públicos”, con un

incremento por 58 mil 389 millones de pesos³⁵. Esto es preocupante porque la situación jurídica de los fideicomisos no genera las mejores prácticas de rendición de cuentas.

En su “Informe General Cuenta Pública 2014”, la ASF reportó que la normatividad de los fideicomisos tiene carencias y omisiones que generan “una falta de conocimiento del impacto que tienen desde el punto de vista financiero para el Estado mexicano, lo que da lugar a vulnerabilidades y opacidad en su operación”.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en mayo de 2015, se eliminó el secreto fiduciario y se estableció la obligación de publicar información básica de los contratos de fideicomisos (artículo 77). Sin embargo, la información publicada sobre los mismos todavía es muy limitada. Ni en los Informes Trimestrales de la SHCP, ni en la Cuenta Pública se incluye información suficiente sobre los fideicomisos en contraste con el monto creciente que se eroga a través de esta figura.

³⁵ No se analiza la segunda partida con mayor aumento (45203 Transferencias para el pago de pensiones y jubilaciones) porque se encuentra en el concepto 4500 “Pensiones y jubilaciones” que es un gasto fijo como se explicó anteriormente en esta sección.

Resultados de auditoría de programas con mayores aumentos en la Partida de Subsidios a Entidades Federativas y Municipios

Ramo	Clave	Programa Presupuestario	Monto ejercido en 2012	Monto ejercido en 2015	Diferencia (2015-2012)	Monto de daño al erario determinado por ASF (mdp 2015)	Monto de aclaraciones determinadas por ASF por ASF (mdp 2015)	Calificación en Evaluación SED (máximo 5.0)	Publicación de Lineamientos
23 Provisiones Salariales y Económicas	U117	Contingencias Económicas	-	70,100.0	70,100.0	N/A	N/A	No	No
	U128	Proyectos de Desarrollo Regional	-	9,469.9	9,469.9	21	1,571	No	enero 2015
	U019	Fondo Regional	-	6,622.9	6,622.9	0	0	No	enero 2015
11 Educación Pública	U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	-	24,772.1	24,772.1	0	611	3.2	No
	U006	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	66,544.1	79,145.6	12,601.5	675	6,456	4.2	No
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	S074	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	-	4,818.5	4,818.5	0	0	3.7	diciembre 2015
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S240	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	-	4,154.9	4,154.9	48	0	3.6	junio 2014
9 Comunicaciones y Transportes	P001	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	-	1,000.0	1,000.0	N/A	N/A	2.4	No
	U002	Programa de apoyo para infraestructura carretera	-	1,000.0	1,000.0	N/A	N/A	2.3	junio 2014
21 Turismo	S248	Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable	-	1,014.7	1,015.0	0	0	2.9	diciembre 2015
	U002	Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios	-	436.3	436.0	N/A	N/A	4.8	No
Total/promedio			66,544.1	199,083.9	132,539.8	744	8,638	3.9	6/11

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)*, del SED (SHCP) y de la ASF.

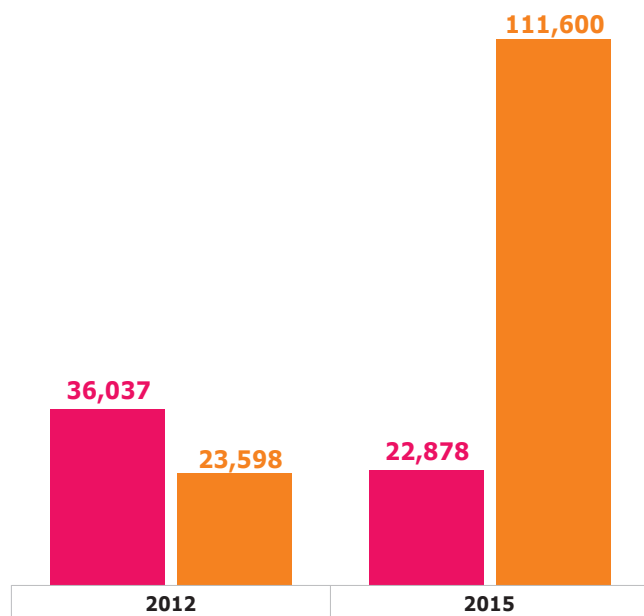
4.2 INVERSIONES DEL GOBIERNO: ¿BARRIL SIN FONDO?

Durante el periodo de estudio, el Gobierno Federal destinó una cantidad importante de recursos al rubro de “Inversiones financieras”, que consistieron principalmente en aportaciones de capital a las empresas productivas del Estado, entre otras actividades de tipo financiero³⁶. Este tipo de gasto aumentó 88 mil millones de pesos entre 2012 y 2015. Pasó de 23 mil 598 millones de pesos a 111 mil 600 millones de pesos, es decir, incrementó casi cuatro veces su tamaño en un periodo de tres años.

Gasto aprobado y ejercido “Inversiones financieras y otras provisiones”, 2012 y 2015

(Capítulo 7000 en mdp de 2015)

■ Ejercido ■ Aprobado



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

En general, las inversiones del Gobierno Federal en sus empresas excedieron el monto del presupuesto aprobado para ese fin. Cabe destacar que en 2012 el gasto ejercido en este rubro fue menor en 12 mil 438 millones de pesos a su gasto aprobado. En contraste en 2015, se desembolsó una cantidad que representó cinco veces su gasto aprobado.

El análisis por ejecutor de gasto nos indica que la Secretaría o Ramo de Energía fue el que contribuyó mayormente a este aumento: erogó 93 por ciento del total del gasto en “Inversiones financieras y otras provisiones” en 2015. Estos recursos se gastaron a través de la partida “Adquisición de otros valores” y la ampliación se dirigió únicamente a dos instituciones: Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE). Es importante señalar que el hecho de nombrar estas transferencias como “adquisición de otros valores” sin especificar que se trata de “capitalizaciones a las Empresas Productivas del Estado” evidencia la falta de transparencia sobre el ejercicio de estos recursos.

De acuerdo con información de la SHCP, obtenida a través de una solicitud de información, a lo largo de 2015 se realizaron cuatro importantes erogaciones que se registraron como “Adquisición de otros valores”. Dos de ellas fueron aportaciones patrimoniales a CFE por 43 mil 396 millones de pesos. El monto restante de la partida, 60 mil millones de pesos, se canalizó a Pemex de la siguiente manera: 10 mil millones por concepto de aportación patrimonial para fortalecer la estructura financiera de la empresa y 50 mil millones para cubrir la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de Pensiones y Jubilaciones de Pemex.

En el caso específico de Pemex, en agosto de 2014 se estableció que el Gobierno Federal podía asumir una proporción de la obligación del pago de pensiones y obligaciones de Petróleos Mexicanos. A su vez, Pemex se comprometería a modificar su contrato colectivo y reglamento de trabajo, así como a implementar un programa de austeridad en el gasto³⁷.

³⁶ El capítulo 7000 conglomerada las erogaciones realizadas por la administración pública por concepto de adquisición de acciones, bonos y otros títulos y valores, así como por préstamos otorgados a diversos agentes económicos. En este capítulo de gasto, además, se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas y las erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del Gobierno.

³⁷ Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355983&fecha=11/08/2014

Resumen de los recursos ejercidos por partida Adquisición de otros valores (73903) en 2015 (mdp 2015)

Año	Mes	Nombre del beneficiado	Concepto	Importe
2015	11	Comisión Federal de Electricidad	Aportación patrimonial	19,325
2015	11	Comisión Federal de Electricidad	Aportación patrimonial	24,071
2015	1	Petróleos Mexicanos	Aportación patrimonial para fortalecer la estructura financiera de la empresa.	10,000
2015	12	Tesorería de la Federación	Asunción del Gobierno Federal de obligaciones de pago de Pensiones y Jubilaciones de Pemex	50,000
Total				103,396

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP a través de la solicitud de información 18000038716.

Un requisito adicional fue la realización de una auditoría por parte de la Auditoría Superior de la Federación que, en julio de 2015, concluyó que dicha entidad presenta un problema estructural en su esquema de pensiones y jubilaciones, cuyo crecimiento puede incidir en su estabilidad financiera.

Con todo esto, en diciembre de 2015 Pemex informó a la SHCP que la implementación de las medidas demandadas, como la reducción de personal y la modificación de contratos, le permitió reducir su gasto en 186 mil 482 millones de pesos³⁸.

Cabe aquí mencionar que en agosto de 2016, la SHCP hizo pública la estimación del total de obligaciones asumidas por el Gobierno Federal por concepto de pensiones y jubilaciones de Pemex. Esta cifra asciende a 184 mil 231 millones de pesos³⁹.

Adicionalmente, las transferencias a Pemex se hacen a una empresa en plena crisis. Es bien sabido que Pemex mantiene internamente conflictos sindicales, está pasando por un periodo de "reestructuración" y se está enfrentando a una crisis de los precios del mercado energético. En este contexto, **la presión que ejerce esta institución sobre el gasto público y la economía nacional es cada vez mayor.**

Como ya se mencionó en la introducción de este documento, el hecho que detonó la preocupación por las finanzas públicas del país fue la súbita caída de los precios internacionales del petróleo. La Mezcla Mexicana de Exportación (MME), siguiendo las tendencias mundiales, cerró 2015 con un precio promedio de 43.29 dólares por barril y llegó a su precio más bajo en enero de 2016 al venderse en 23.91 dólares.

Sin embargo, la situación de Pemex se fue descomponiendo a lo largo de los últimos años. **Los problemas de la empresa paraestatal anteceden el desplome de los precios petroleros que ha dificultado sus posibilidades de recuperación.**

En los últimos 15 años, la producción de Pemex bajó 25 por ciento y, sólo entre 2012 y 2015, lo hizo en 11 por ciento. En 2000, Pemex producía un poco más de 3 millones de barriles al día, pero cerró 2015 con un promedio de 2.7 millones de barriles. Desde 2008, cuando se dio el descenso más pronunciado del periodo, los niveles de producción no se han recuperado.

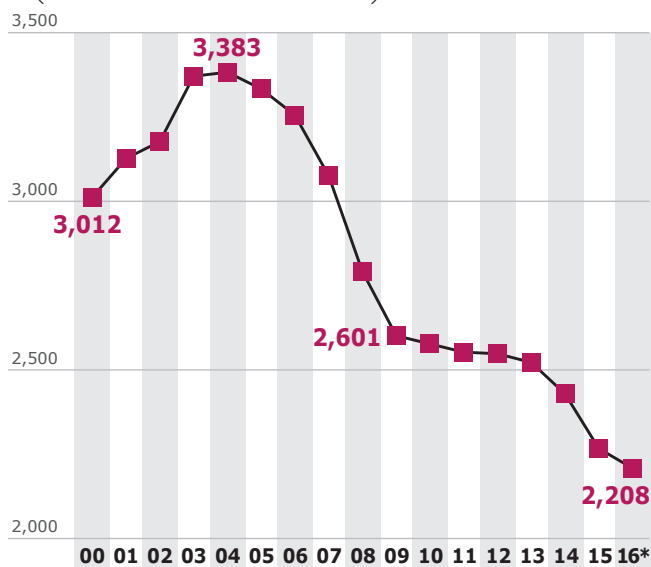
A la par del descenso de la producción de petróleo, el volumen de las exportaciones también ha ido en picada. En los últimos 15 años,

³⁸ ACUERDO por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421293&fecha=24/12/2015.

³⁹ AVISO por el que se da a conocer el monto que arrojó la revisión del experto independiente a que se refiere la disposición cuarta del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, publicado el 24 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447911&fecha=15/08/2016.

Producción de petróleo crudo por Pemex 2000-2016*

(miles de barriles diarios)

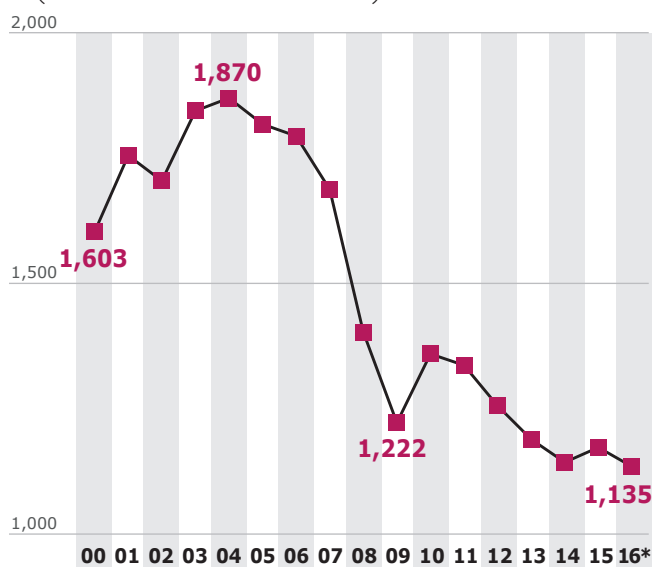


*2016 considera el promedio del primer semestre de 2016.

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de Datos Institucional de Pemex.

Volumen de las exportaciones de petróleo 2000-2016*

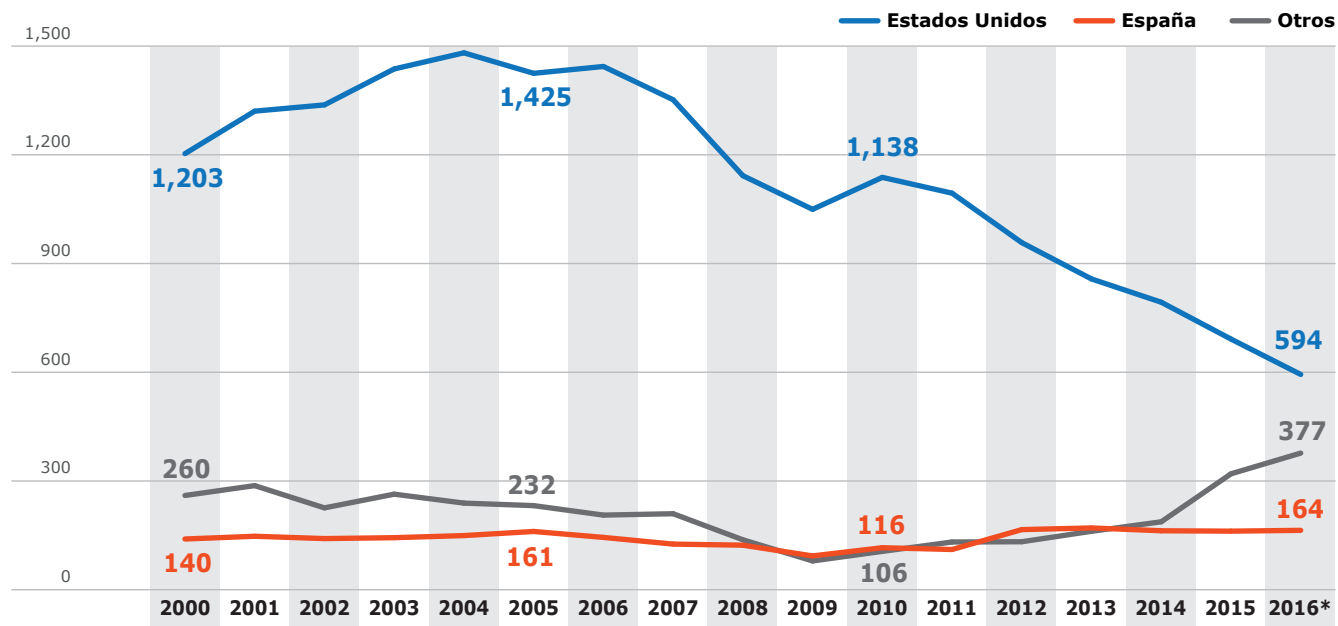
(miles de barriles diarios)



*2016 considera el promedio del primer semestre de 2016.

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de Datos Institucional de Pemex.

Volumen de exportaciones de petróleo por país de destino 2000-2016* (miles de barriles diarios)



*2016 considera el promedio del primer semestre de 2016.

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de Datos Institucional de Pemex.

las exportaciones disminuyeron 27 por ciento. Una de las causas de esta situación es la caída de las ventas de petróleo hacia Estados Unidos, que dejó de demandar el recurso gracias a sus reservas del mismo.

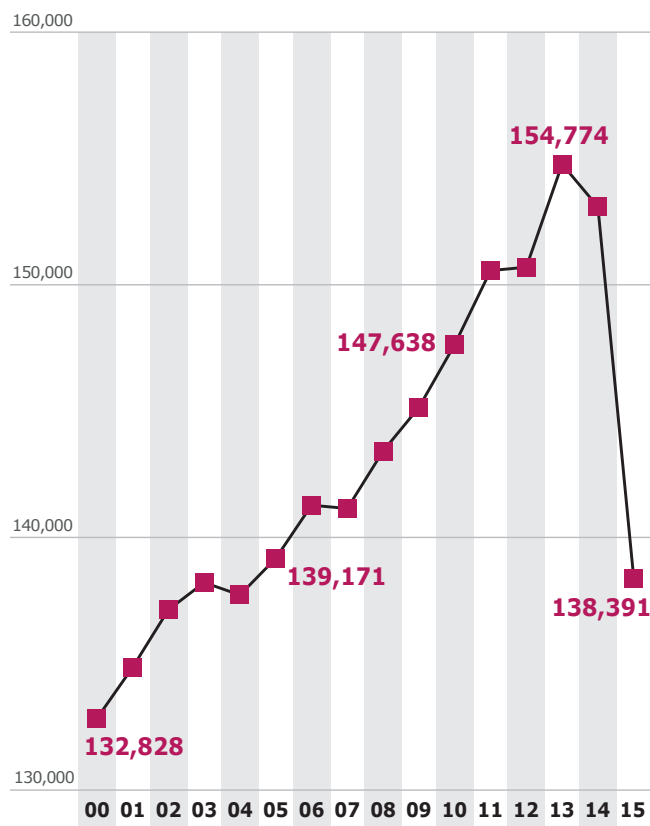
Estados Unidos pasó de comprarle a Pemex 1.2 millones de barriles diarios en 2000 a 793 mil en 2015. En 2000, las ventas al país del norte representaban 75 por ciento del volumen total de las exportaciones de la empresa. Así, la caída en el mercado del norte también ha implicado un duro golpe a los ingresos petroleros.

En un contexto en que los precios, la producción y las exportaciones de Pemex han ido en descenso, resulta contradictorio que la plantilla laboral haya crecido a lo largo del periodo comprendido entre 2000 y 2014. En particular, el incremento en Pemex Corporativo fue de 120 por ciento. Es alarmante que los principales aumentos en recursos humanos se dirigieran más a la burocracia que a atender áreas como Exploración y Producción o Petroquímica, la cual, incluso se vio reducida.

Con este aumento inverso a la producción, la productividad de Pemex también se fue en picada. En 2000, ésta se ubicaba en 22.6 barriles por empleado. Sin embargo, aun con los recortes, en 2015 Pemex produjo 16.4 barriles por empleado, una quinta parte de la productividad de la noruega Statoil, que fue de 83.8 barriles por empleado.

Recursos humanos de Pemex 2000-2015

(número de empleados registrados por año)



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Pemex 2014.

Crecimiento de la plantilla laboral de Pemex 2000-2014

(número de empleados)

Organismo/Compañía subsidiaria	2000	2014	Diferencia 2000-2014	Incremento %
Pemex Exploración y Producción	42,642	52,403	9,761	23%
Pemex Refinación	46,151	47,576	1,425	3%
Pemex Gas y Petroquímica Básica	11,579	12,669	1,090	9%
Pemex Petroquímica	14,937	13,476	-1,461	-10%
Pemex Corporativo a.	6,807	14,960	8,153	120%
Servicios Médicos	10,712	12,001	1,289	12%
Total Pemex	132,828	153,085	20,257	15%

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP a través de la solicitud de información 18000038716.

Ventas totales vs. costos y gastos de operación de Pemex

2005-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes de resultados financieros dictaminados de Pemex de cada año.

Sobre los recortes a la plantilla laboral de Pemex que se han hecho en 2014 y 2015, no existe información pública disponible para determinar dónde se han hecho y en qué medida o si esto ayudará a una mejora de la productividad.

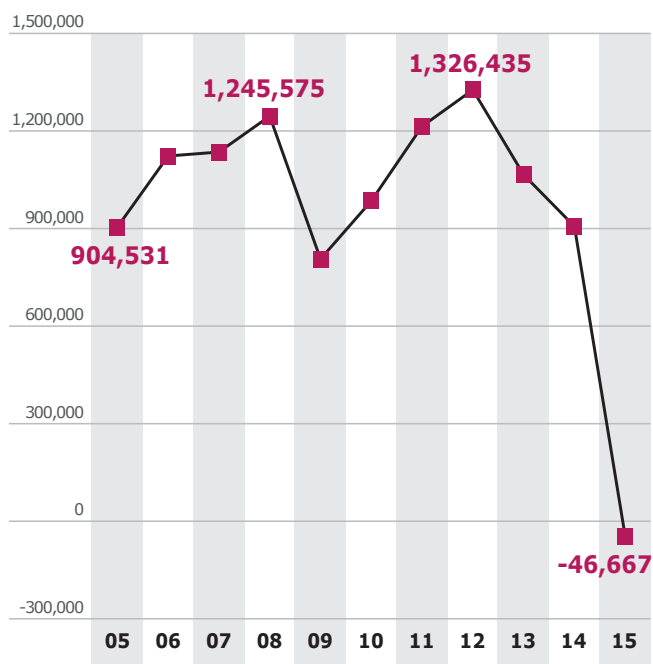
Dado el contexto antes descrito, es relevante analizar la situación financiera de Petróleos Mexicanos, la cual resulta francamente preocupante.

A Pemex ya le sale más caro producir que no hacerlo. En 2015 se registró el nivel más bajo de ventas en los últimos 10 años con 1.16 billones de pesos. Tan sólo entre 2012 y 2015, las ventas disminuyeron 39 por ciento (753 mil 433 millones de pesos) y los costos y gastos de operación aumentaron 22 por ciento (238 mil 23 millones de pesos). En este mismo año, por primera vez, los costos se posicionaron 13 por ciento por encima de los ingresos por ventas⁴⁰.

Con esto, la rentabilidad de Pemex también ha venido en declive. A pesar de que 2009 fue un mal año debido a la crisis económica internacional que hizo caer las ganancias de Pemex, no se compara con la dramática caída de 2015. Las ganancias de Pemex (EBITDA) llegaron a los números rojos: -46 mil 667 millones de pesos. **Entre 2012 y 2015, las ganancias de la empresa bajaron 1.37 billones de pesos, lo que representa una caída de 104 por ciento.**

EBITDA* de Pemex 2005-2015

(mdp 2015)

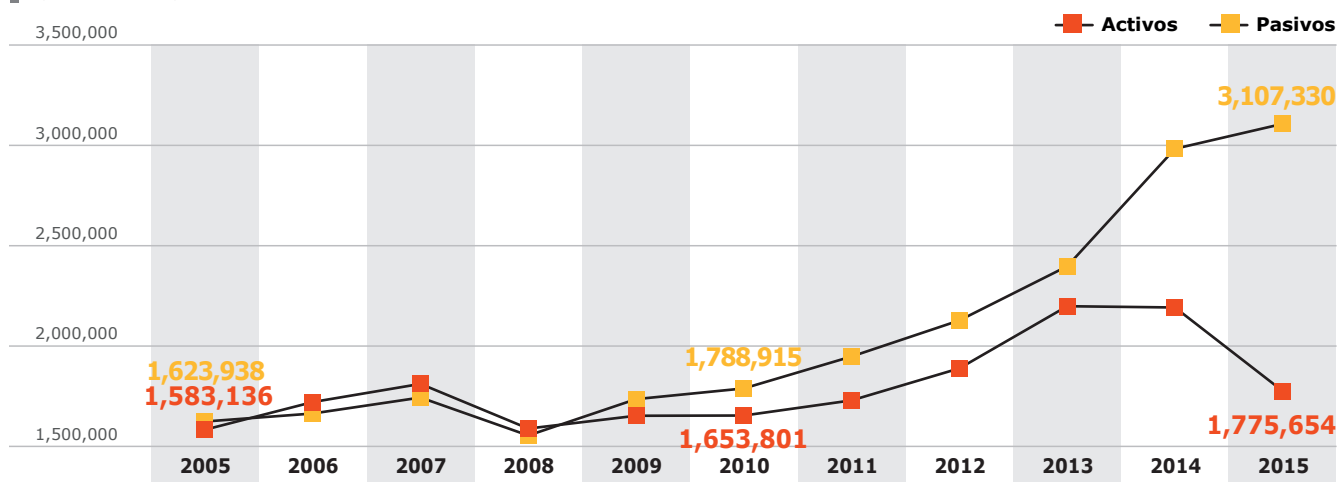


*EBITDA: beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones.
Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes de resultados financieros dictaminados de Pemex de cada año.

⁴⁰ De acuerdo con el Análisis de información financiera de Pemex de 2015, en parte, el costo de lo vendido, incrementó por el reconocimiento del deterioro del valor de los activos fijos al apegarse a las Normas Internacionales de Información Financiera y por las modificaciones en el régimen de impuestos que entraron en vigencia en 2015. Sin embargo, no debe perderse de vista que, a pesar de que de las ventas han estado disminuyendo año con año, los costos han mantenido una tendencia creciente.

Activos y pasivos de Pemex 2005-2015

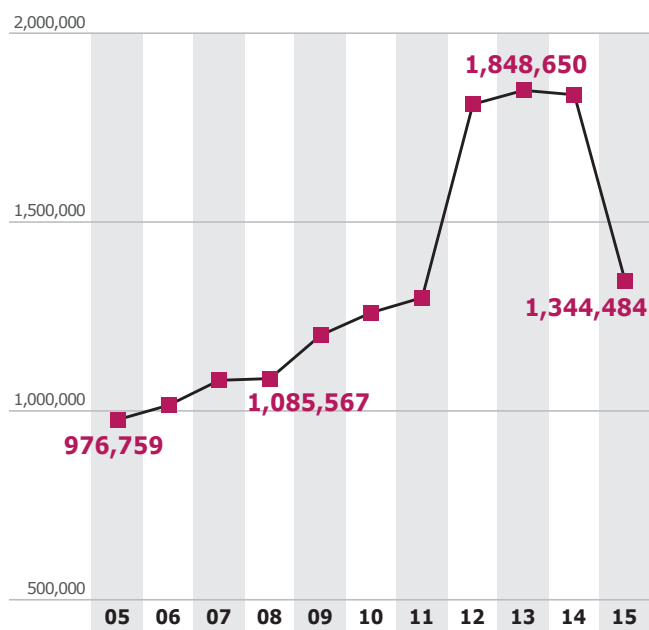
(mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes de resultados financieros dictaminados de Pemex de cada año.

Activos en pozos, ductos, inmuebles y equipos 2005-2015

(mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes de resultados financieros dictaminados de Pemex para el año correspondiente.

Los promotores de la Reforma Energética, presentada y publicada en 2013, justificaron su aprobación argumentando que era necesario dar autonomía presupuestal a las Empresas Productivas del Estado (Pemex y CFE) y permitir la optimización de los procesos productivos de ambas a través de la inversión, la modernización y la capacitación de su personal, entre otras cosas.

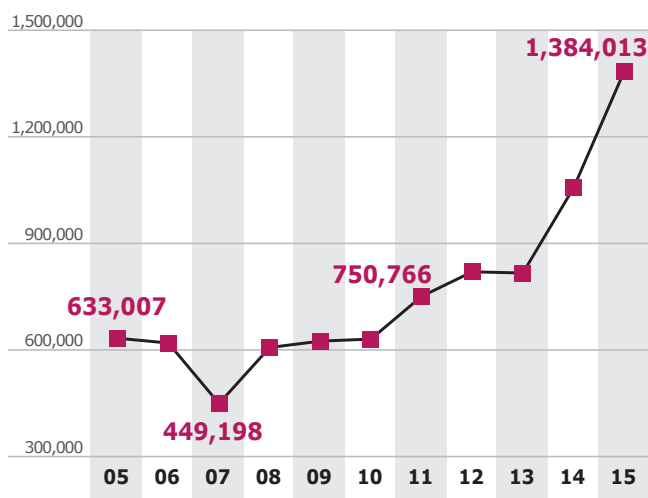
Tristemente, el escenario de 2015 no constituye un “mal momento”, sino que las finanzas de Pemex durante la presente administración han tenido un comportamiento inquietante. Entre 2012 y 2015, sus activos disminuyeron 6 por ciento (113 mil 240 millones de pesos) mientras sus pasivos aumentaron 46 por ciento (979 mil 551 millones de pesos)⁴¹. De esta manera, la brecha entre activos y pasivos se ha venido ampliando desde 2013, año de la Reforma Energética. Así, **Pemex cerró 2015 con pasivos que superan sus activos por 75 por ciento o 1.33 billones de pesos.**

Conviene explicar las dos razones por las cuales Pemex está reduciendo el valor de sus activos fijos, como pozos y maquinaria. La primera de ellas tiene que ver con el deterioro de estos activos y la segunda, con la disminución del número de equipos de perforación. Sus activos en pozos, ductos, inmuebles y equipos en 2012 representaban el 96 por ciento del total. En tres años, este rubro se ha reducido en 26 por ciento (467 mil 275 millones de pesos).

⁴¹ De forma muy esquemática y sencilla, los activos son los recursos con los que cuenta una persona o empresa. Son sus bienes y también pueden ser recursos que le prestó a un tercero y que eventualmente podrá cobrar. Por el contrario, los pasivos son deudas. Pueden derivarse de préstamos o también de pagos que se tienen que hacer en el futuro (como las pensiones).

Deuda neta de Pemex

2005-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes de resultados financieros dictaminados de Pemex de cada año.

Por el lado de los pasivos la situación también es desalentadora. Los pasivos que más le pesan a Pemex - y ahora al Gobierno Federal - son su deuda neta y sus pasivos laborales, es decir, los pagos de jubilaciones y pensiones a los que está comprometido.

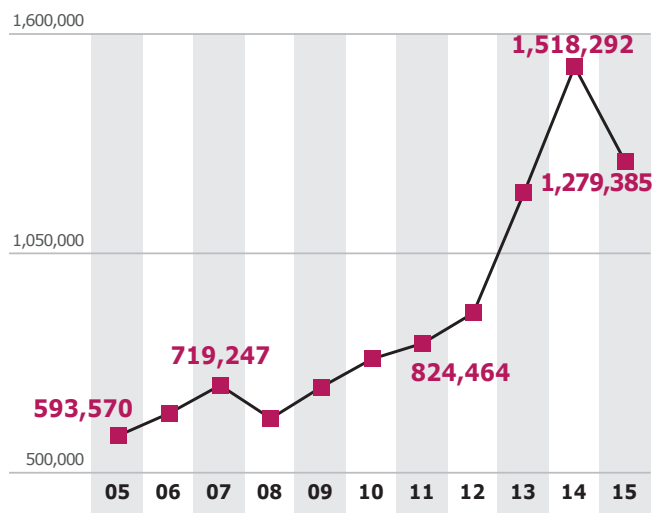
Mientras la deuda neta de Pemex aumentó 29.5 por ciento (187 mil 20 millones de pesos) entre 2005 y 2012, en la primera mitad de la presente administración, ésta se disparó 70 por ciento (563 mil 985 millones de pesos). De hecho, la actual gestión ha llevado un preocupante ritmo de endeudamiento de 19.1 por ciento anual, 4 veces mayor al de la administración anterior (4.8 por ciento). Así, en 2015, la deuda neta de Pemex llegó a 1.4 billones de pesos.

En el mismo periodo, el pasivo laboral de Pemex - es decir, los pagos de liquidaciones, jubilaciones y pensiones que la empresa debe a sus empleados - aumentó 378 mil 861 millones de pesos, a pesar de la caída registrada en el último año (que en parte se explica porque el Gobierno Federal asumió estas obligaciones de la empresa). El 2015 cerró con un pasivo laboral por 1.3 billones de pesos.

El gobierno sigue recibiendo recursos de Pemex, a pesar de que la empresa está quebrada y tiene una deuda de 2.7 billones de pesos (sumando la deuda neta y su pasivo

Pasivo laboral de Pemex

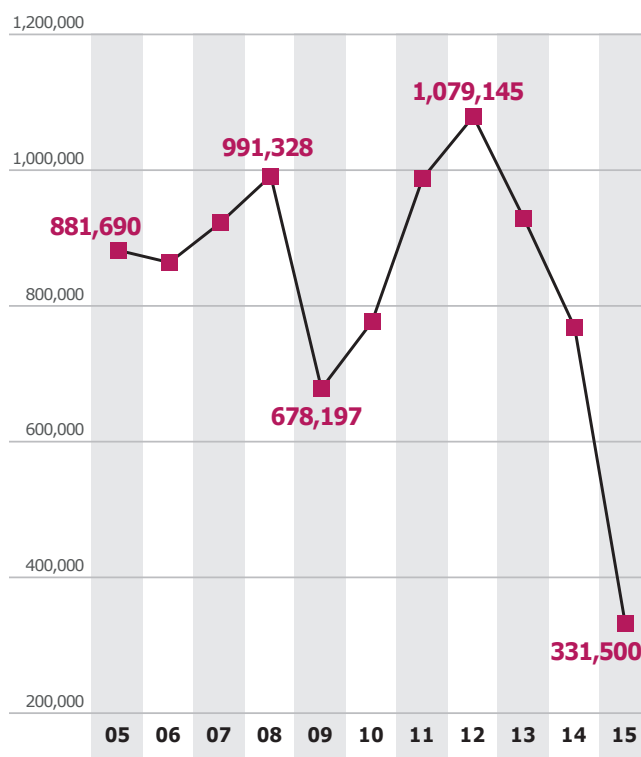
2005-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes de resultados financieros dictaminados de Pemex de cada año.

Impuestos y derechos

2005-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes de resultados financieros dictaminados de Pemex de cada año.

laboral). Los “Impuestos y derechos” que paga Pemex, es decir, sus contribuciones fiscales, se contrajeron 69 por ciento durante los últimos tres años, pero en el año pasado todavía alcanzaron los 331 mil 500 millones de pesos. Esta carga fiscal reduce el margen de acción de la empresa para salir de la crisis en la que se encuentra.

4.3 LA DEUDA PÚBLICA NOS CUESTA MUCHO PERO NO ‘SABEMOS’ EN QUÉ NOS BENEFICIA Y NO TENEMOS CÓMO CONTROLARLA

Con la información disponible en la Cuenta Pública, sabemos que la deuda del Gobierno Federal nos cuesta mucho. Representa casi el 10 por ciento de su presupuesto.

El gasto en deuda pública del Gobierno Federal incluye el pago de la propia deuda contratada en el año en curso, el pago de deuda de años anteriores, los intereses y costos asociados a estas operaciones.

El pago de los intereses de esta deuda, el gasto más significativo del costo total de la deuda, alcanzó un total

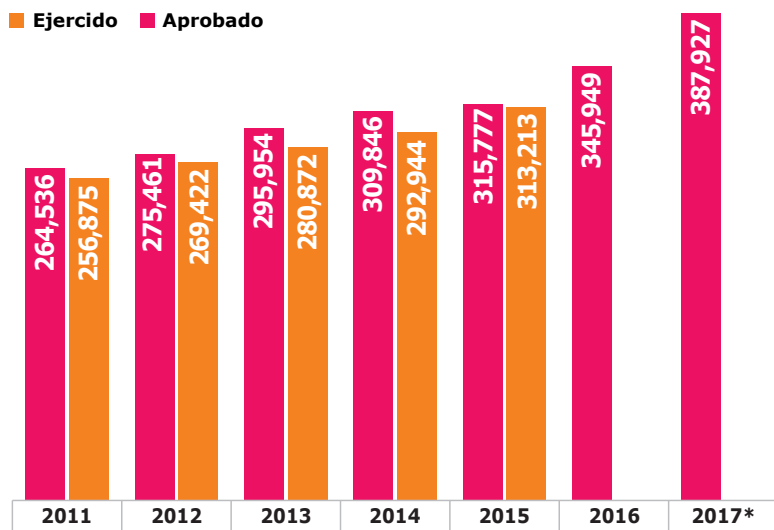
de 313 mil millones de pesos en 2015, lo cual equivale al 95 por ciento del gasto de la Secretaría de Educación Pública o a 4.5 veces el gasto destinado al Seguro Popular⁴². En la propuesta de Paquete Económico para 2017, se estimó que este gasto ascendería a casi 388 mil millones de pesos⁴³, es decir, que se proyecta que el costo de la deuda seguirá aumentando.

El alto costo que se paga por el endeudamiento es producto de la acumulación de déficits mencionada al inicio del presente estudio. **El monto de intereses que se paga por la deuda es una función del tamaño del saldo de la misma. Una manera de controlar el monto de pago de intereses es amortizando este saldo.**

Las amortizaciones, los pagos para liquidar el saldo de la deuda, disminuyeron a partir de 2013, lo que implica que este saldo se está liquidando de manera más lenta. Esto contribuyó en alguna medida al aumento del pago de intereses. Mientras al cierre de 2012 se habían amortizado 1 mil 491 millones de pesos, al cierre de 2015 sólo se amortizaron 313 millones.

Gasto del Gobierno Federal por intereses de la Deuda Pública 2011-2017* (Concepto 9200 en mdp 2015)

■ Ejercido ■ Aprobado



Equivalencias al pago de intereses de la deuda en 2015

4.6 Veces el Seguro Popular



86 Veces Estancias infantiles



2.6 Veces Salud Federal



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes.

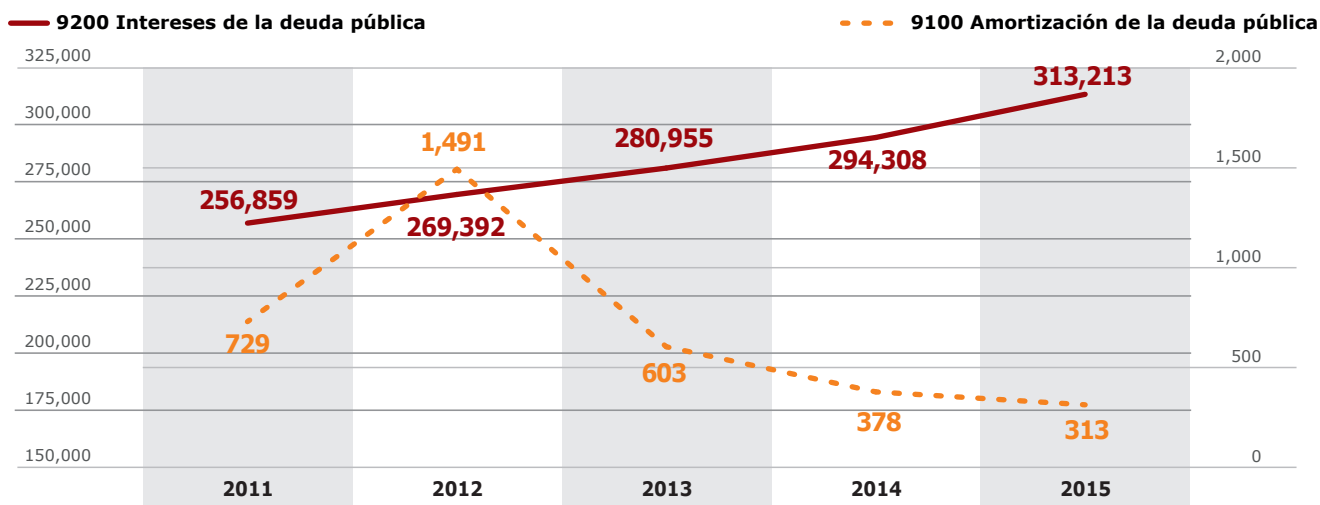
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

*El monto considerado para 2017 es el propuesto en el PPEF 2017.

⁴² Los recursos que se gastan para pagar los costos del endeudamiento del Gobierno Federal se contabilizan en el capítulo 9000.

⁴³ El dato 2017 no coincidirá con la cifra nominal (que es 414 mmdp) porque se utilizan pesos constantes de 2015 para consistencia con el resto del documento.

Gasto en intereses de la deuda (9200) y en amortización de la deuda (9100) 2011-2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Generales y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

No existe información accesible sobre la planeación de la amortización de la deuda. Con los datos disponibles, únicamente se puede observar que los gastos de amortización se definen durante la ejecución del presupuesto, ya que los diputados no aprobaron recursos para ese concepto ni en 2012, ni en 2015.

Otro hallazgo es que el gasto por intereses de la deuda ejerció menos recursos del aprobado con un subejercicio

de 2 por ciento en 2012 y de 1 por ciento en 2015. Sin embargo, no se explica si fue porque se refinanció la deuda generando un menor costo o sólo no se ejercieron los recursos aprobados para reasignarlos a otro tipo de gasto.

Otra adecuación que es importante observar corresponde al gasto destinado al ramo "Deuda pública"⁴⁴. Se han subejercido los presupuestos de este ramo en diez de los últimos 11 años. Los recursos que no se utilizan en este

Evolución de la amortización de deuda y pago de intereses, 2012 y 2015

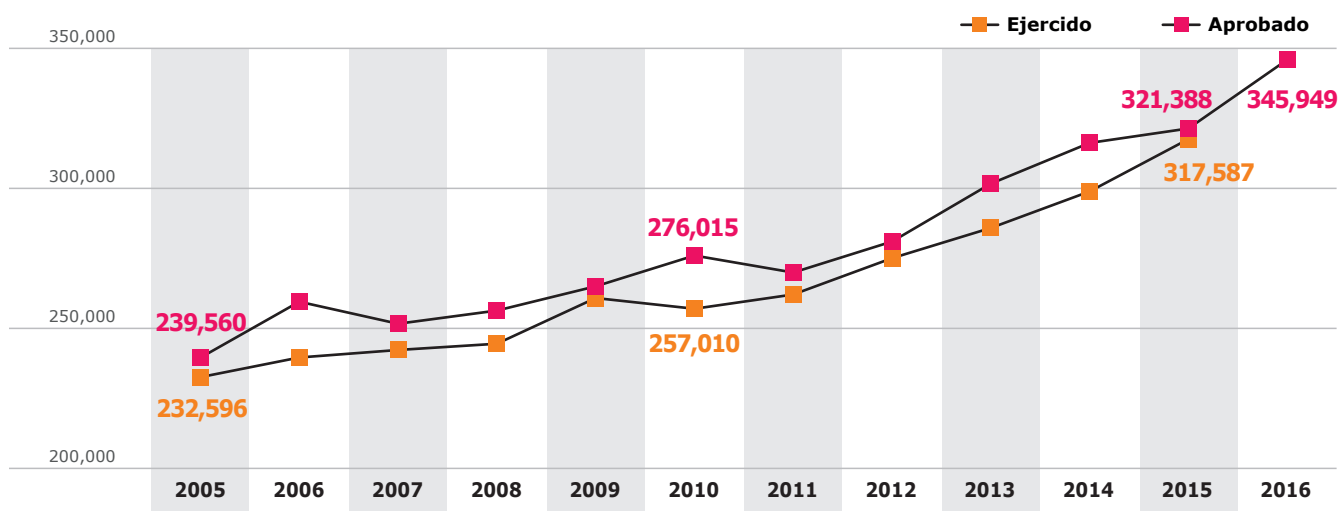
Concepto	Nombre del concepto	Aprobado 2012	Ejercido 2012	Aprobado 2015	Ejercido 2015	Diferencia (2015-2012)
9100	Amortización de la deuda pública	0	1,491	0	313	-1,178
9200	Intereses de la deuda pública	275,431	269,393	315,778	313,213	43,821

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Generales y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

⁴⁴ La clasificación por objeto de gasto es una de las formas en que se cataloga el presupuesto de acuerdo con el destino de los recursos. Dicha clasificación es la que se utiliza como base del análisis de este documento. Sin embargo, también existe una clasificación administrativa del gasto que se refiere a sus ejecutores. Así, el Ramo Deuda Pública corresponde a esta última clasificación y es ejecutado por la SHCP.

Costo de la Deuda Pública 2005-2016

Ramo 24 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF y las Cuentas Públicas para los años respectivos.

rubro se envían a otros gastos durante el año fiscal con amplia discrecionalidad. Esto sucede porque la LFPRH deja amplio margen para las decisiones de la SHCP en este sentido, lo que afecta la situación de la deuda en el país.

Es necesario recordar que el endeudamiento puede ser una excelente opción para adelantar el consumo, pero cuando sea un gasto inaplazable o bien un gasto “inteligente” como para realizar inversiones que puedan generar mejores condiciones económicas en el futuro. Gracias al endeudamiento, una persona puede financiar sus estudios universitarios, con la razonable expectativa de obtener a lo largo de la vida un mayor nivel de ingreso, con el cual le será posible en principio repagar la deuda adquirida y seguramente más. Algunos gobiernos escalan el tamaño de esta opción para convertirla en una política pública con el fin utilizar la inversión en capital humano para promover la movilidad social de las personas. Así, endeudarse no

es “malo” per se. Existen buenas razones para que sea beneficioso pagar un costo por adelantar el gasto.

Sin embargo, para valorar la conveniencia del endeudamiento, es necesario tener muy claro dos aspectos: 1) el costo de la deuda por adquirir y 2) los beneficios que serán obtenidos con la misma. Es necesario calcular la relación costo-beneficio de la opción.

Lamentablemente, el Gobierno Federal no especifica los beneficios que espera obtener cuando solicita al Congreso autorización para endeudarse. No sabemos cuáles son los programas y proyectos específicos que se financian con la deuda que se propone año con año. Y el Congreso, de manera desinformada, consciente los niveles de endeudamiento solicitados sin hacer un análisis costo-beneficio de lo que va aprobar. De esta manera se puede adquirir deuda para financiar gastos superfluos, o programas y proyectos de baja rentabilidad económica y/o social. Tradicionalmente, la discusión fiscal es deficiente⁴⁵.

⁴⁵ El artículo 40 de la LFPRH establece que: “III. En caso de considerarse ingresos por financiamiento, se deberá incluir en la Ley de Ingresos:

- Los ingresos por financiamiento;
- El saldo y composición de la deuda pública y el monto de los pasivos;
- El saldo y composición de la deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del proveniente del exterior;
- Saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo;
- Justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomisos públicos;
- La previsión de que, en caso de otorgarse avales y garantías, éstos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable;
- Memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas; proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a tres años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.

Estas deficiencias, en parte, se sostienen por un marco normativo insuficiente. La Constitución sí establece los supuestos bajo los cuales puede endeudarse el gobierno. En su artículo 73, fracción VIII, dice que el endeudamiento sólo podrá utilizarse para obras que aumenten los ingresos, para fines de política monetaria, operaciones de renegociación de deuda o emergencias nacionales⁴⁶. Sin embargo, **la legislación secundaria no regula adecuadamente lo dictado en la Carta Magna: como ya se mencionó en la primera sección de este estudio, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no define de manera específica las causales o casos en los que es legítimo solicitar y aprobar endeudamiento.**

del endeudamiento federal. **Sugirió que la LFPRH incluya un límite explícito para los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y limite claramente la posibilidad de usar la cláusula de “circunstancias excepcionales” para aumentar dicho techo a casos específicos (como grandes caídas en los ingresos petroleros, por ejemplo) para evitar la discrecionalidad. Además, propuso que se impongan reglas explícitas para que los RFSP regresen al techo definido cuando se invoquen estas cláusulas⁴⁸.**

Con el marco normativo actual, no es extraño que las proyecciones del gobierno sobre la disminución de su propio déficit no se materialicen, erosionando la credibilidad de su planeación financiera. Esto sucede también porque la LFPRH carece de mecanismos que obliguen a las administraciones a cumplir con los planes para reducir el déficit que la misma ley

exige presentar cuando el gobierno solicita su aprobación. Así, la SHCP, año tras año, menciona que disminuirá su deuda, pero al año siguiente, no cumple el compromiso anterior y vuelve a solicitar más endeudamiento. En la siguiente gráfica se ilustra este comportamiento.

Por otra parte, el problema de medir el saldo de la deuda como porcentaje del PIB es que se calcula con respecto al PIB proyectado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Desde 2013, dicha estimación es sistemáticamente superior al PIB que realmente se observa en la economía. Así, el saldo resulta mayor al previsto, es decir, más oneroso para una economía que no alcanza el crecimiento proyectado, además de que se generan incentivos para realizar estimaciones demasiado optimistas.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su reporte de noviembre de 2015 sobre la revisión a las políticas fiscal y macroeconómica de nuestro país⁴⁷ estimó positivo el hecho de que el gobierno esté tomando acciones para la reducción de su deuda en los años próximos. Sin embargo, ofreció recomendaciones específicas para fortalecer la disciplina financiera

⁴⁶ El Congreso tiene facultad: [...]

VIII. En materia de deuda pública, para:

1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. **Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.**

2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. [...]

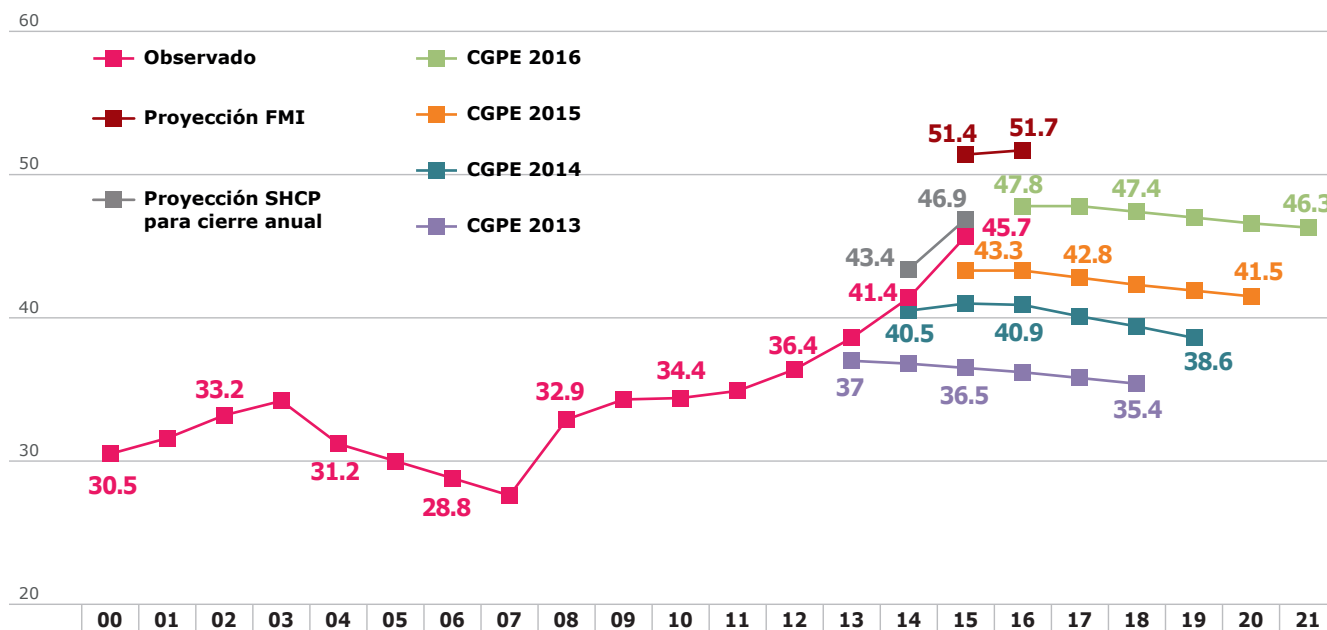
3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; [...]

4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados [...].”

⁴⁷ FMI, Noviembre 2015, *IMF Executive Board Concludes 2015 Article IV Consultation with Mexico*.

⁴⁸ Íbidem, página 17.

Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público para diferentes años y sus proyecciones 2000-2021 (% del PIB)



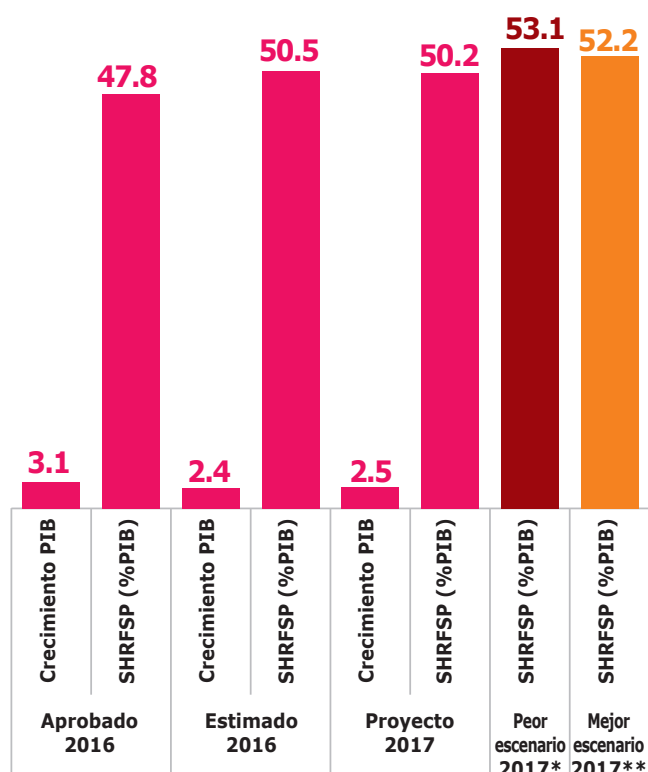
Fuente: Elaboración propia con datos del PEF y las Cuentas Públicas para los años respectivos.

“No obstante lo anterior, el techo del endeudamiento federal no se reduce cuando el crecimiento del PIB resulta menor al estimado o cuando los ingresos recibidos son superiores a los previstos. Si el crecimiento del ingreso de la economía es menor al esperado, es pertinente cuestionar si el gobierno debería endeudarse en la misma magnitud que se consideró cuando se esperaba un crecimiento mayor. Si los ingresos públicos son mayores, también es razonable cuestionar si se mantiene la misma necesidad de endeudarse. Normativamente hablando, no existe un mecanismo que garantice que el tamaño de la deuda se ajuste a la realidad económica. Sería poco factible ajustar la deuda continuamente, pero permitir (no obligar a) una revisión semestral podría promover la elaboración de propuestas más realistas. De lo contrario, no hay garantía de que la deuda pública sea consistente con el nivel de ingreso de nuestra economía, ya que la puerta queda abierta para endeudarse más allá de lo que podría considerarse sano o necesario. ¿Queremos que esa puerta quede abierta sin posibilidad de cerrarla?”

México Evalúa (2014), *Por un presupuesto realista y sostenible. 5 puntos de atención urgente. Página 7.*

El Saldo puede mantenerse constante, pero su presión sobre la economía varía dependiendo del crecimiento económico. Esto significa que tener una deuda dada tiene diferentes implicaciones en una economía grande que en una pequeña. Por ello, es necesario que el crecimiento económico se estime con la mayor seriedad posible. Por ejemplo, las proyecciones del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) para 2017 pueden variar casi un punto completo del PIB si se comparan los extremos de las bandas de crecimiento económico previstas por el Banco Central y la SHCP para 2016 y 2017. Esto significa que si en 2016 tuviéramos el

Cambio en escenarios del SHRFSP de acuerdo con la proyección de crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas, LIF 2016 y PLIF 2017 para SHRFSP, datos de INEGI, CGPE 2017 y Banxico para crecimiento del PIB.

*El peor escenario 2017 es con un crecimiento de 1.7 por ciento en 2016 (Banxico, septiembre) y un crecimiento de 2 por ciento en 2017 (SHCP, CGPE 2017).

**El mejor escenario 2017 es con un crecimiento de 2.5 por ciento en 2016 (Banxico, septiembre) y un crecimiento de 3 por ciento en 2017 (SHCP, CGPE 2017).

menor crecimiento estimado (por Banxico) de 1.7 y, en 2017, el crecimiento fuera de 2 puntos (el menor valor de la banda estimada por SHCP), el Saldo de la deuda alcanzaría los 53.1 puntos con respecto al PIB. En cambio, si se alcanzara un crecimiento en 2016 de 2.5 (proyección optimista de Banxico) y de 3 puntos en 2017 (el mayor valor de la banda estimada por SHCP), el Saldo de la deuda llegaría a 52.2 puntos del PIB.

Por increíble que parezca, la responsabilidad hacendaria a nivel local contempla mejores prácticas que la de la Federación.

La Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios aprobada este año establece disposiciones que especifican las causales de endeudamiento para los gobiernos locales. En el artículo 7 de esta ley, se definen las causales de deuda así:

1. Cuando una caída del PIB de manera real origine una caída en participaciones federales respecto a lo aprobado en el PEF y no se logre compensar con lo que se reciba del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) en términos del artículo 19 de la LFRPH.
2. Cuando sea necesario cubrir los costos de reconstrucción por desastres naturales.
3. Cuando existan costos mayores al 2 por ciento del gasto no etiquetado relacionado a procesos administrativos que vayan a generar mayores ingresos locales y a propiciar una reducción futura del gasto. En estos casos se tendrá que cuantificar el monto del desbalance, exponer las fuentes para financiarlo y el número de ejercicios fiscales que tardará en sanearse.

Adicionalmente a lo anterior, en el artículo 23 de esa misma ley, se establece que la contratación de deuda deberá ser aprobada por dos terceras partes de la legislatura local. Y, el artículo 24 establece que para la autorización de la legislatura se deberá especificar:

1. Monto autorizado de la Deuda Pública u Obligación a incurrir;
2. Plazo máximo autorizado para el pago;
3. Destino de los recursos;
4. En su caso, garantía de pago.
5. En su caso, autorizaciones específicas.

4.4 CON LA CUCHARA GRANDE... ¿CUÁNTO ESTÁ GASTANDO EL GOBIERNO FEDERAL EN SUELDOS Y OTRAS PRESTACIONES?

En la primera mitad de su gestión, la actual administración, lejos de ser austera, ha aumentado su gasto en Servicios Personales 8 por ciento en términos reales (o 29 mil 231 millones de pesos).

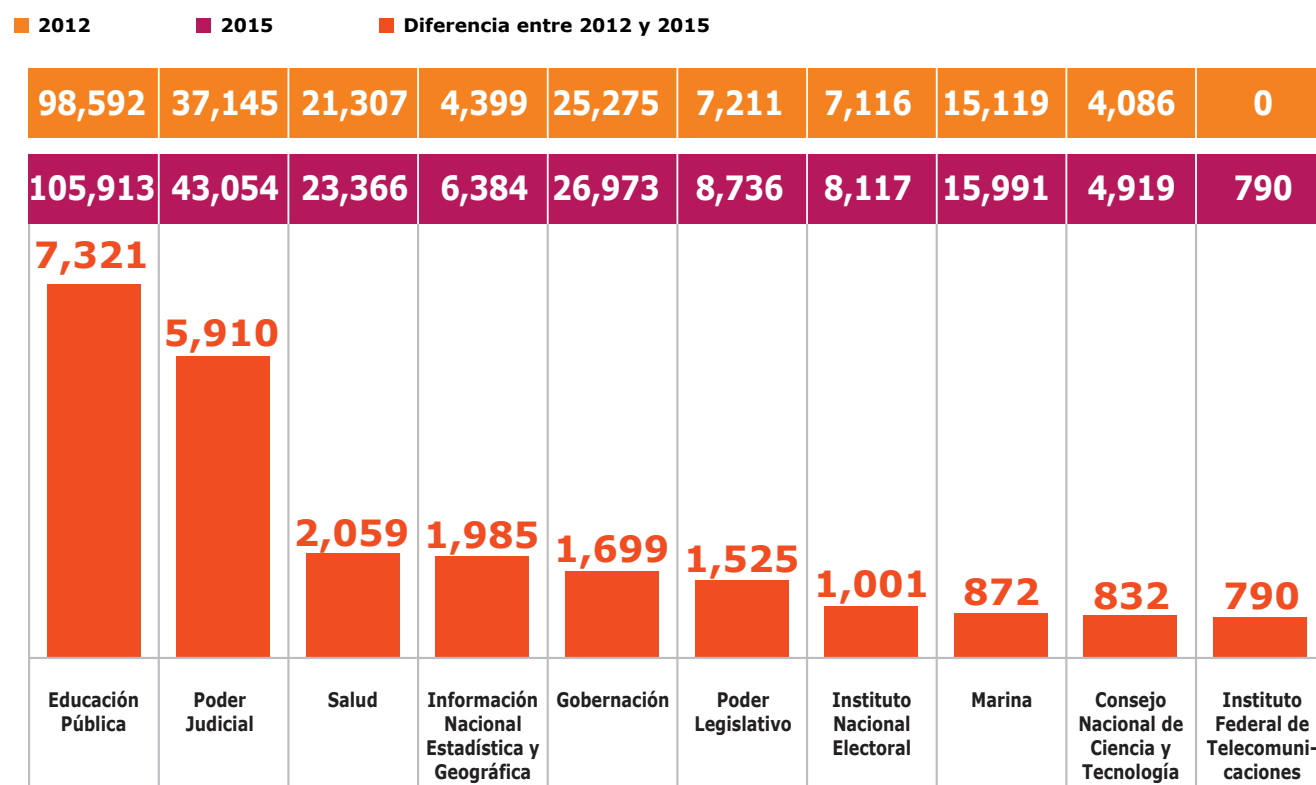
Este gasto corresponde a las remuneraciones del personal permanente o eventual al servicio del Gobierno Federal, tales como sueldos, salarios, honorarios, aguinaldos, estímulos económicos y otras prestaciones. Esta ampliación en el capítulo 1000 es equiparable al recorte anunciado en febrero de este año, la mitad del recorte proyectado para 2016.

Las instituciones que más contribuyeron al incremento en gastos en servicios personales fueron Educación Pública, Poder Judicial, Salud, Información Nacional Estadística y Geográfica (INEGI), Gobernación y el Poder Legislativo.

Sin embargo, comparando sus presupuestos en 2012 y 2015, los Ramos que presentaron mayor aumento en su gasto en Servicios Personales fueron Turismo, Oficina de la Presidencia de la República, INEGI, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJA), Poder Legislativo, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Poder Judicial, Instituto Nacional Electoral y el ramo 23, Provisiones Económicas y Salariales.

Entre ellos, destaca el Poder Judicial cuyo gasto en Servicios Personales aumentó 16 por ciento (o 5 mil 910 millones de pesos) en 2015 con respecto al inicio del sexenio. De este aumento, 91 por ciento (o 5 mil 390 millones de pesos) le corresponde al programa "Otras actividades" del Consejo de la Judicatura Federal. Tan imprecisa como su nombre es la rendición de cuentas sobre este programa: no cuenta con una definición u objetivos publicados y no se encontró información sobre evaluaciones de resultados y desempeño para el mismo.

10 Instituciones con mayor participación en el incremento del gasto en "Servicios Personales" entre 2012 y 2015 (mdp 2015)



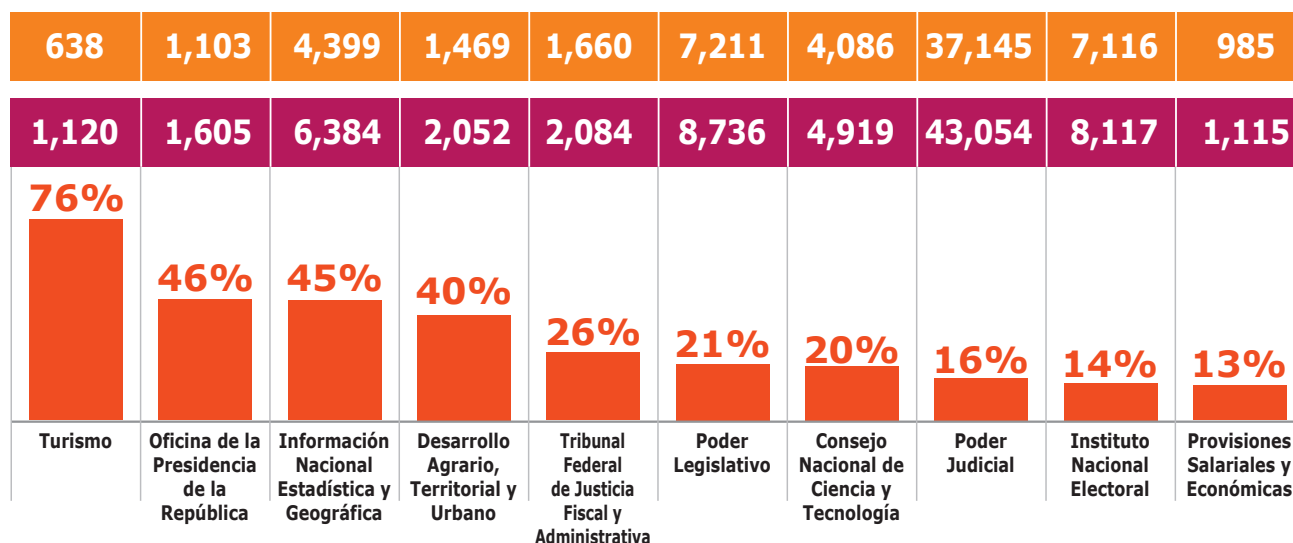
Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

10 Instituciones con mayor incremento en “Servicios Personales” en 2015 con respecto a su gasto ejercido en 2012 (mdp 2015)

■ 2012

■ 2015

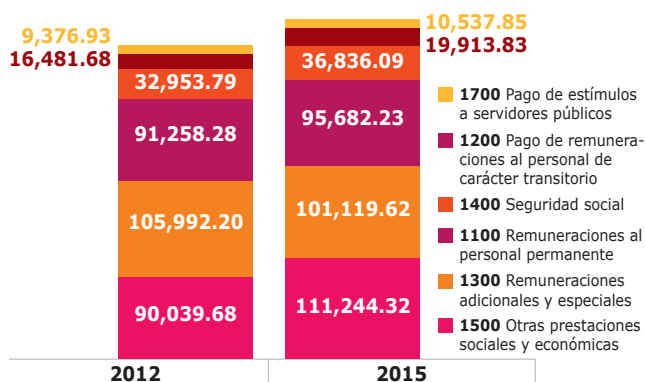
■ Diferencia entre 2012 y 2015



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

Conceptos de Gasto

Desglose del Monto Ejercido del GF 2012 y 2015 del Capítulo 1000 (Servicios personales) (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

El capítulo de “Servicios personales” se divide en varios conceptos: Otras prestaciones sociales y económicas (1500), Remuneraciones al personal permanente (1100), Seguridad social (1400), Pago de remuneraciones al personal de carácter transitorio (1200), Pago de estímulos a servidores públicos (1700), Previsiones de carácter laboral, económico y de seguridad social (1600) y Remuneraciones adicionales y especiales (1300)⁴⁹. Estos conceptos se analizan con mayor detalle a continuación⁵⁰.

El rubro que más aumentó en el periodo de estudio es el correspondiente a “Otras prestaciones sociales y económicas” (1500), que incluye indemnizaciones, asignaciones adicionales al sueldo y prestaciones contractuales como vales de despensa, gastos para eventos y ayuda para renta: aumentó 8 por ciento en términos reales, o 6 mil 50 millones de pesos⁵¹.

Entre los ramos que mayores incrementos registraron en este rubro respecto a su ejercicio de 2012, se

⁴⁹ Los conceptos se ordenaron de acuerdo con su variación en el periodo, de mayor a menor.

⁵⁰ No se abunda en el documento sobre el concepto 1600 ya que no ejerció recursos ni en 2012, ni en 2015.

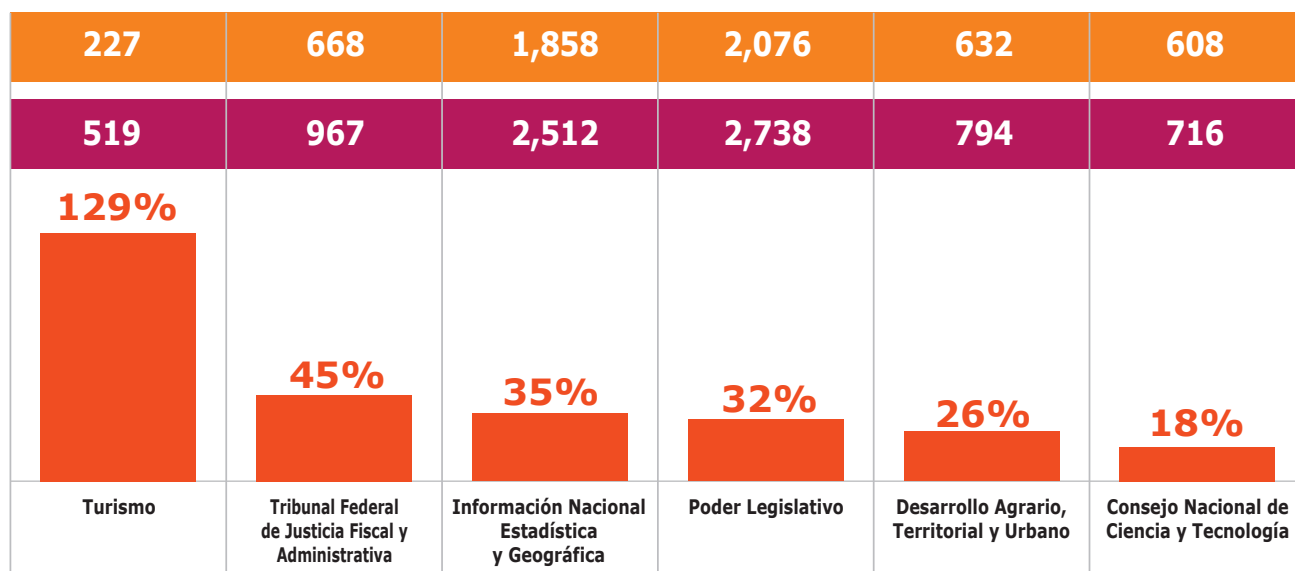
⁵¹ No considera Poder Judicial por una reclasificación en 2013, que se considera también en el cambio del concepto 1300 “Remuneraciones adicionales y especiales”.

Instituciones con mayor incremento en “Otras prestaciones sociales y económicas” en 2015 con respecto a su gasto ejercido en 2012 (mdp 2015)

■ 2012

■ 2015

■ Diferencia entre 2012 y 2015



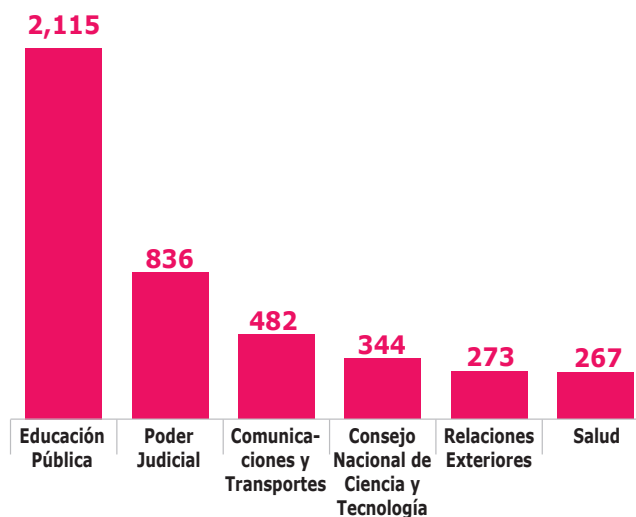
Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

encuentran Turismo, TFJA, INEGI, Poder Legislativo, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Conacyt, cuyos aumentos, en conjunto, suman 2 mil 176 millones de pesos, comparable al recorte anunciado al Programa Nacional de Becas (2 mil 100 millones de pesos).

Por otra parte, el incremento en Remuneraciones al personal permanente (1100), como sueldos base y dietas, fue de 5 por ciento o 4 mil 424 millones de pesos. Los mayores incrementos del gasto en este rubro se encontraron en Educación Pública, que representó 48 por ciento del aumento (2 mil 115 millones de pesos), Poder Judicial con 19 por ciento (836 millones de pesos), Comunicaciones y transportes con 11 por ciento (482 millones de pesos), Conacyt con 8 por ciento (344 millones de pesos), Relaciones exteriores con 6 por ciento (273 millones de pesos) y Salud con 6 por ciento (267 millones de pesos). Los aumentos en estos ramos representan 98 por ciento del incremento total de este concepto.

Como ya se mencionó, el mayor aumento en servicios personales en el periodo lo ejerció la SEP (7 mil 321 millones de pesos). Por esta razón, a continuación se analizan sus tres programas presupuestarios con mayor aumento entre 2012 y 2015.

Instituciones con mayor incremento del gasto en “Remuneraciones al personal permanente” de 2012 a 2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

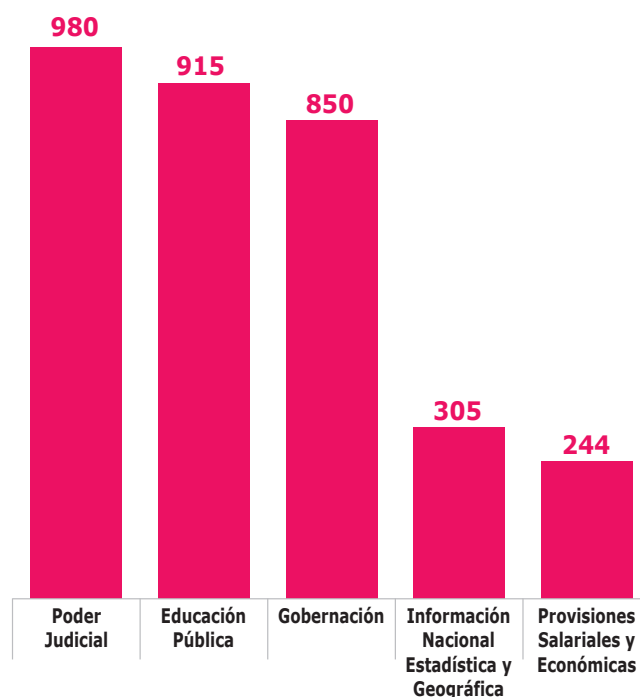
Programas presupuestarios con mayores aumentos en “Servicios Personales” de la SEP de 2012 a 2015 (mdp 2015)

Clave	Programa	Aprobado 2015	Ejercido 2015	Diferencia (2015-2012)
E010	Prestación de servicios de educación superior y posgrado	36,377	39,149	2,772
E008	Prestación de servicios de educación técnica	27,339	29,661	2,328
P001	Diseño y aplicación de la política educativa	1,020	1,747	727
	Total 3 programas	64,729	70,556	5,827
	Otros	33,863	35,357	1,494
	Total	98,592	105,913	7,321

El primero de ellos, “Prestación de servicios de educación superior y posgrado”, que aumentó su gasto 8 por ciento o 2 mil 772 millones de pesos, es un programa diseñado para incrementar la cobertura y calidad de los estudios de licenciatura y posgrado en instituciones como la UNAM, la UAM, el Colmex, entre otras. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el programa ha presentado resultados positivos pues “constituye una oportunidad para enfrentar el desafío de ampliar la cobertura en la educación pública en superior y posgrado” además de que ha ayudado a mejorar la calidad de estos servicios⁵². En el caso de “Prestación de servicios de educación técnica”, no se cuenta con evaluaciones de impacto que permitan cotejar los resultados reportados por las diferentes unidades responsables.

En otro concepto del capítulo 1000, las asignaciones a “Seguridad social” (1400), es decir, el gasto destinado a cubrir la parte que corresponde a las dependencias por concepto de prestaciones de seguridad social y primas de seguros en beneficio del personal a su servicio, tanto de carácter permanente como transitorio, aumentaron 12 por ciento o 3 mil 882 millones de pesos. Cinco ramos sumaron, en conjunto, 85 por ciento del incremento en este concepto. Entre ellos, están el Poder Judicial (con 980 millones de pesos), Educación Pública (con 915 millones de pesos) y Gobernación (con 850 millones de pesos).

Instituciones con mayor incremento en “Seguridad social” de 2012 a 2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

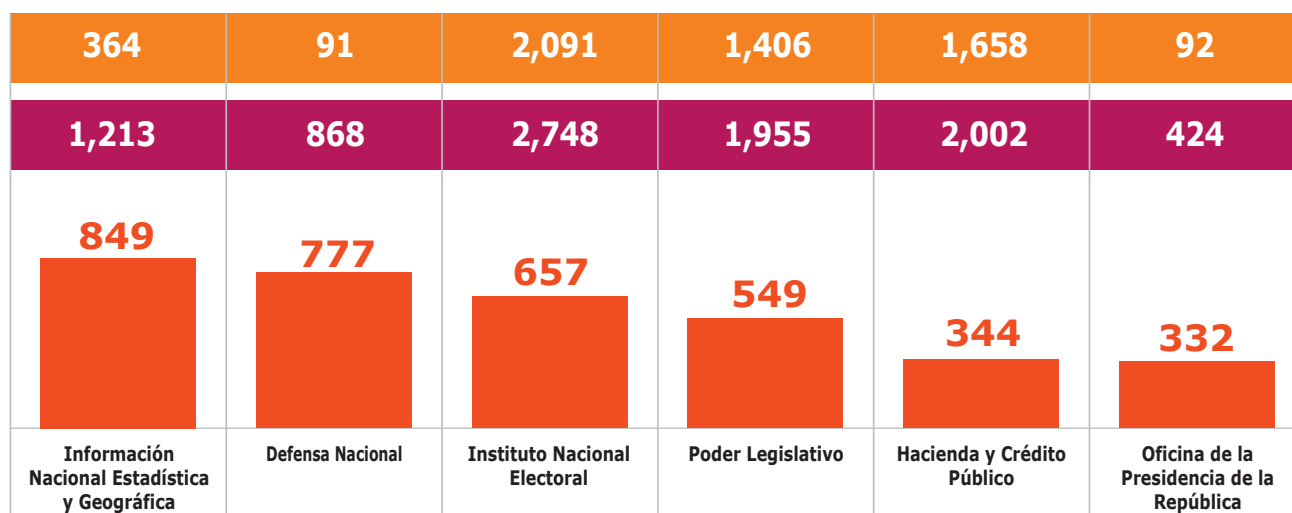
⁵² Coneval, Prestación de servicios de educación superior y posgrado, Ficha de monitoreo 2014. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEP/E010/E010_FMyE.pdf

Instituciones con mayor participación en el incremento del gasto en “Remuneraciones al personal de carácter transitorio” de 2012 a 2015 (mdp 2015)

■ 2012

■ 2015

■ Diferencia entre 2012 y 2015



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

El gasto destinado a cubrir el pago a los empleados temporales (1200), como sueldos del personal eventual y honorarios, aumentó en 21 por ciento real (o 3 mil 433 millones de pesos). Como lo muestra la anterior gráfica, el INEGI participó con 25 por ciento del aumento (849 millones de pesos), Defensa Nacional con 23 por ciento (777 millones de pesos), el INE con 19 por ciento (657 millones de pesos), el Poder Legislativo con 16 por ciento (549 millones de pesos), la SHCP con 10 por ciento (344 millones de pesos) y Presidencia con 10 por ciento (332 millones de pesos). Al mismo tiempo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa redujo 98 por ciento el gasto que ejercía en esta cuenta.

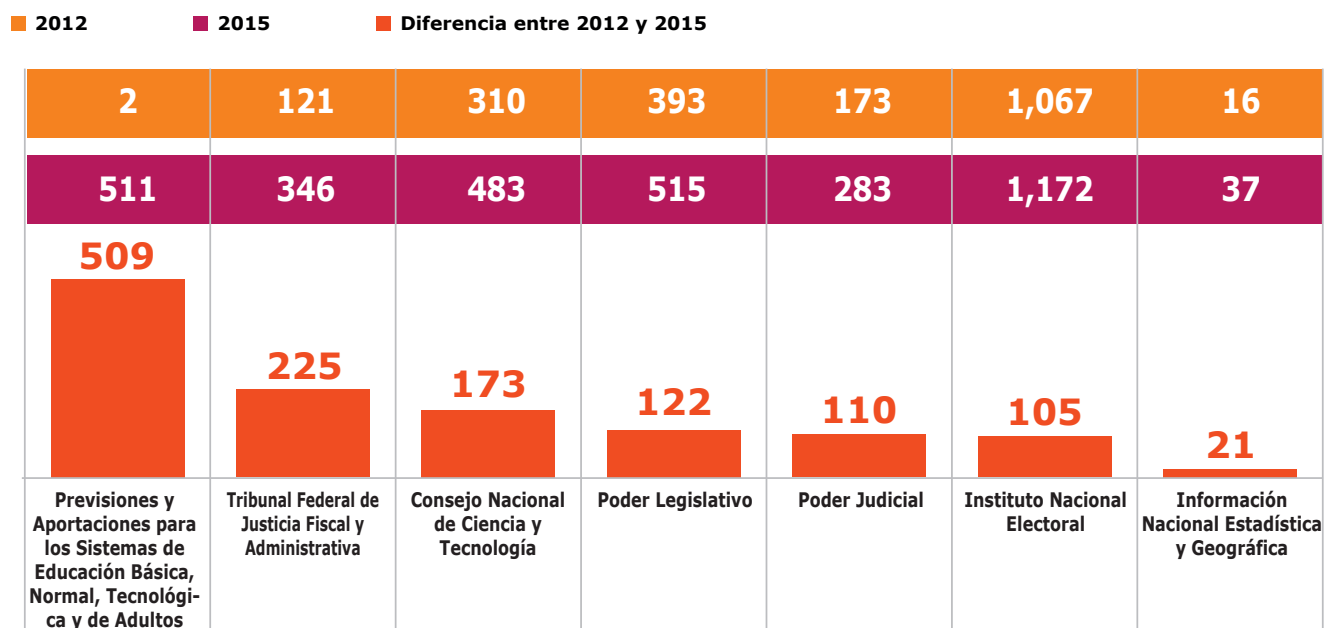
El programa “Censo de Población y Vivienda” de INEGI fue el que más contribuyó a la ampliación en pagos a empleados temporales (849 millones de pesos), mientras que la Oficina de Presidencia de la República lo hizo a través de su programa “Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del Presidente de la República” (344 millones de pesos). Es de resaltar que, en general, los programas de

la Oficina de la Presidencia de la República no cuentan con metas establecidas, objetivos o indicadores de desempeño.

Otro concepto que no debe pasar desapercibido es el gasto en “Pago de estímulos a servidores públicos”. Este registro, que se incrementó en tres años 12 por ciento en términos reales (o 1 mil 161 millones de pesos), incluye estímulos por productividad y eficiencia, titulación de licenciatura, calificación de méritos, premios y recompensas a empleados, estímulos por años de servicio, entre otros. Los Ramos que más destacan por su aumento en este rubro son Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos con 44 por ciento del aumento (509 millones de pesos)⁵³, TFJA con 19 por ciento (225 millones de pesos), Conacyt con 15 por ciento (173 millones de pesos), el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el INE y el INEGI con una participación de 31 por ciento entre los cuatro ramos. Comunicaciones y Transportes por su parte tuvo un recorte de 95 por ciento (154 millones de pesos) en esta cuenta.

⁵³ Aunque tuvo el mayor aumento en Pago a estímulos de Servidores Públicos, el rubro de Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos redujo su gasto 35 por ciento en el agregado de Servicios Personales.

Instituciones con mayor participación en el incremento del gasto en “Pago de estímulos a servidores públicos” de 2012-2015 (mdp 2015)

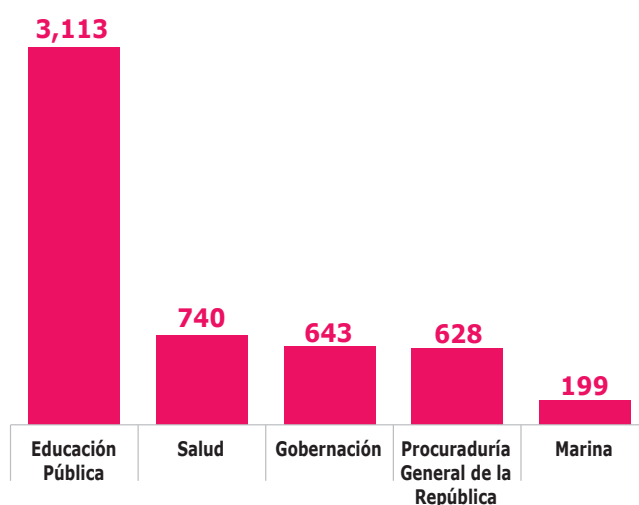


Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

Finalmente, de 6 mil 349 millones de pesos (7 por ciento) fue el aumento, entre 2012 y 2015, en **Remuneraciones adicionales y especiales** (1300).⁵⁴ Este concepto abarca elementos como primas por años de servicio, primas vacacionales, horas extras y aguinaldos. La mitad de este aumento (49 por ciento) se debe al aumento en Educación Pública, alcanzando 3 mil 113 millones de pesos. Cabe mencionar que este aumento residió principalmente en los programas “Prestación de servicios de educación superior y posgrado” y “Prestación de servicios de educación técnica” descritos anteriormente. Otros ejecutores relevantes de esta ampliación son Salud con 12 por ciento del aumento (740 millones de pesos), Gobernación con 10 por ciento (643 millones de pesos) y la Procuraduría General de la República (PGR) con 10 por ciento (628 millones de pesos).

En contraste con el aumento observado en el gasto en Servicios Personales desde hace tres años, la actual administración ha propuesto varios recortes a diversos programas sociales y proyectos de inversión en lo que va de 2016 y para el presupuesto 2017. Primero por la caída de los precios del petróleo

Instituciones con mayor aumento en Remuneraciones adicionales y especiales de 2012 a 2015 (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes.
http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

⁵⁴ No considera Poder Judicial por una reclasificación en 2013, que se considera también en el cambio del concepto 1300 “Remuneraciones adicionales y especiales”.

y luego por la toma de medidas precautorias ante los posibles impactos negativos en las condiciones macroeconómicas de México debido a la salida de Reino Unido de la Unión Europea, en lo que va del año 2016 el Ejecutivo Federal ha anunciado dos importantes recortes al presupuesto que, en conjunto, ascienden a 61 mil millones de pesos.⁵⁵

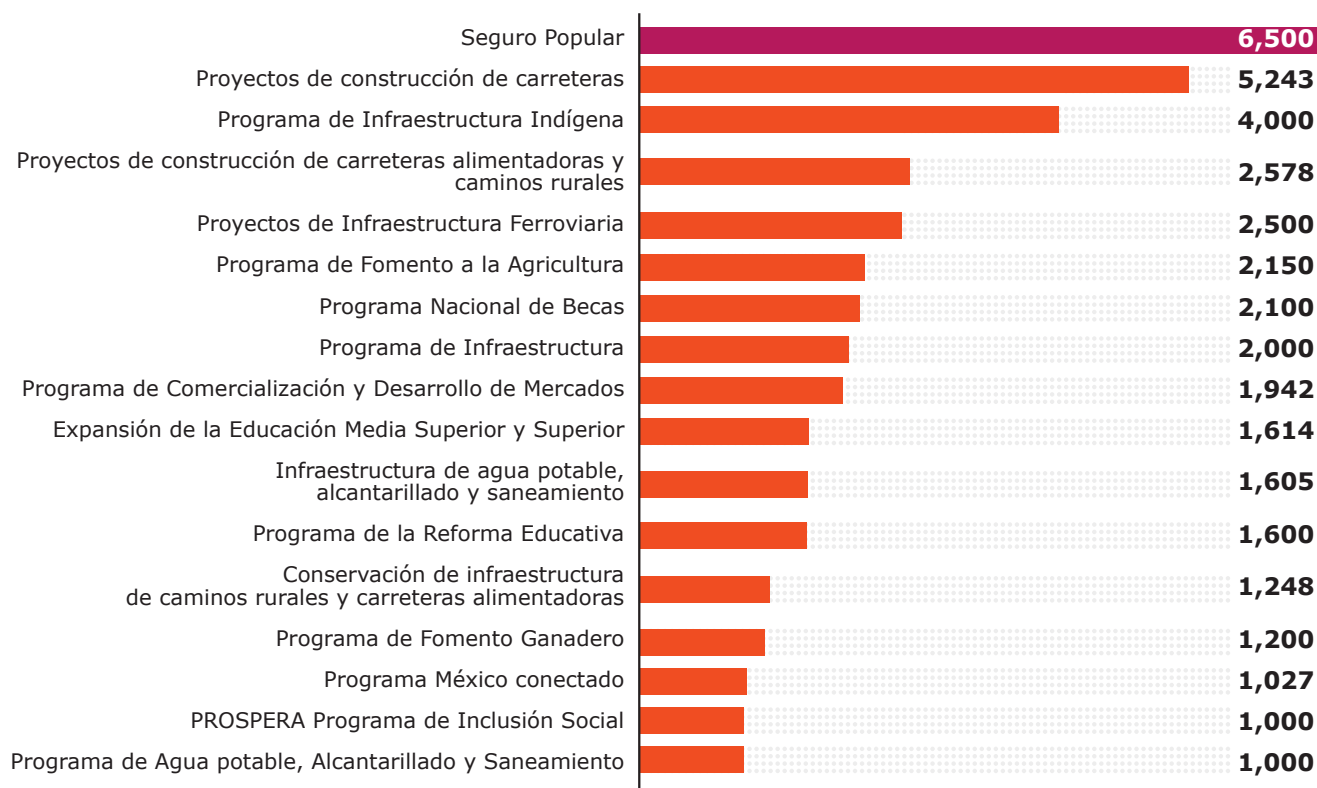
Los recortes anunciados, de implementarse, afectan el gasto social y a la infraestructura, que deberían ser un motor para el crecimiento económico. Los principales ajustes se hicieron a programas como el Seguro Popular (6 mil 500 millones de pesos), Programa de Construcción de Carreteras (5 mil 243 millones de pesos), Programa de Infraestructura Indígena (4 mil millones de pesos) o el Programa Nacional de Becas (2 mil 100 millones de pesos).

Es preciso señalar que, de acuerdo con una auditoría realizada por el ASF en 2014⁵⁶, el Seguro Popular es un programa que presenta problemas de desempeño que van desde el tiempo de espera de un derechohabiente, el impacto económico de los servicios de dicho programa en los beneficiarios, hasta la opacidad de la información sobre las aportaciones de los usuarios al mismo.

El Seguro Popular es, de hecho, un ejemplo de programa al que se han dirigido los recortes del PPEF 2017. Para 2017 se propone una reducción de 7 por ciento con respecto a su gasto ejercido en 2015. Sin embargo, por su naturaleza de programa social, es importante que más allá de recortarse, se implementen las medidas necesarias para mejorar su desempeño pues cuenta con más de 57 millones de beneficiarios.

Programas con mayor recorte anunciado por la SHCP en 2016

(Programas con recorte mayor o igual a 1 mil mdp de 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP publicados en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx y con datos del CEFP publicados en www.cefp.gob.mx

⁵⁵ En 2016 los ajustes al presupuesto anunciados han sido de 100 mil millones de pesos para Pemex, 61 mil millones de pesos para Gobierno Federal, 2 mil 500 millones de pesos para CFE y 500 millones de pesos para ISSSTE.

⁵⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño (14-0-12U00-07-0180)*. México, 2014.

CONCLUSIONES

Se ha observado un crecimiento sostenido en el gasto y en los ingresos públicos en los últimos años, pero éstos últimos no han crecido lo suficiente para controlar el déficit y por ende la acumulación de deuda. Además, la despetrolización de los ingresos ha provocado que el papel de la recaudación y de los ingresos no petroleros, no tributarios sea mucho más relevante. Esto supone varias vulnerabilidades que deben atenderse para mantener la sostenibilidad del presupuesto.

Primero, la recaudación fiscal se ha disparado presumiblemente a partir de la Reforma Hacendaria (con un aumento de 43 por ciento entre 2012 y 2015). Aunque se logró ingresar a las arcas públicas 484 mil millones de pesos adicionales a lo recaudado en 2012, esto no pudo compensar el desplome de los ingresos petroleros. Adicionalmente, el crecimiento económico del país se mantiene bajo, con lo que la recaudación posiblemente crecerá a menores tasas o simplemente se estancará en los próximos años.

Segundo, no parece haber una verdadera “despetrolización” de las Finanzas Públicas. Los ingresos del Gobierno Federal ahora dependen del IEPS de las Gasolinas y el Diesel, productos derivados del petróleo. Los 110 mil millones de pesos de la caída de los precios internacionales del petróleo que no logró compensar la Reforma Hacendaria fueron compensados por el aumento de los ingresos por el impuesto a las gasolinas. Los recursos provenientes de estas fuentes ya juegan un papel importante en la recaudación del Gobierno Federal (7 por ciento en 2015), pero este impuesto tiene dos problemas principales. Uno es que se aproxima la liberalización del precio de la gasolina en 2018, lo que puede influir en la capacidad de recaudación por este concepto. Del otro lado, su permanencia tiene implicaciones en la competitividad de las empresas mexicanas.

Tercero, no es sostenible depender cada vez más de los ingresos no tributarios no petroleros por aprovechamientos (que representaron 10.7 por ciento de los ingresos del Gobierno Federal en 2015). Es grave que parte de estos ingresos provengan de la descapitalización de las empresas ‘productivas’ del Estado y de otras fuentes de patrimonio sin la debida rendición de cuentas. En el corto plazo sirve para financiar gasto público, pero estos movimientos generan pasivos o pérdidas de patrimonio. Es particularmente, inquietante el traspaso de recursos entre el Gobierno Federal y Pemex, cuando la empresa atraviesa una situación financiera tan precaria.

El Gobierno Federal liquida capital de la empresa y los recursos correspondientes los contabiliza como ingresos por aprovechamientos. Al mismo tiempo, el Gobierno Federal gasta en Pemex al hacerse responsable de parte de sus pasivos laborales. Todo esto sucede sin una debida rendición de cuentas que permita comprender las transferencias netas entre ambos entes.

Desgraciadamente, Pemex está actualmente cruzando por una difícil situación financiera y el panorama internacional para la producción mexicana no pinta para recuperarse pronto: los precios internacionales del petróleo bajaron drásticamente a principios de 2016 y no se recuperan como sería deseable. Además, el boom del gas natural y el exceso de inventarios de hidrocarburos en Estados Unidos merman la posibilidad de que las exportaciones a este país recuperen fuerza. Además,

México es un país importador de hidrocarburos, principalmente de gas natural, en un contexto en el que el precio del dólar sube, por lo que la balanza energética es crecientemente deficitaria.

Además, la venta de activos que son medulares para la producción - como los equipos de perforación que se redujeron de 2014 a 2015 - sucede sin que se publique información clara que permita identificar y explicar los importes reconocidos en la medición del valor de dichos activos y el impacto que puedan tener estas operaciones.

Otro aspecto que preocupa es la falta de control del endeudamiento y el creciente costo financiero asociado al mismo. El costo financiero ya supone un fuerte gasto para el Gobierno Federal y este gasto puede aumentar si no se implementan mecanismos de control del déficit.

La normatividad actual es laxa en cuanto al control del endeudamiento público. Se aprueba el techo de endeudamiento sin dar a conocer qué programas y proyectos van a financiarse con dicha deuda, es decir, sin discutir los beneficios que se obtendrán del endeudamiento. En otras palabras, no se evalúa su costo de oportunidad.

Además, la regulación sobre la responsabilidad hacendaria a nivel federal no establece cuál es el techo de déficit permitido para promover una verdadera responsabilidad hacendaria. Sin un nivel explícito de déficit permitido, no se promueve un manejo conservador de las finanzas públicas y se facilita que la autoridad hacendaria tome decisiones financieras más arriesgadas. Esto es más dañino cuando los riesgos están mal ponderados. La estimación del crecimiento económico se realiza en un contexto de conflicto de interés. La SHCP es juez y parte. Estima el ingreso disponible de la economía y demanda recursos de la misma. Esto ha sido especialmente evidente en las estimaciones de esta variable en los últimos años, que se dan sin garantía de objetividad.

Asimismo no están definidos los supuestos específicos en los que el techo de endeudamiento pueda modificarse hacia arriba o hacia abajo, durante el ejercicio fiscal. Tampoco existen mecanismos para regresar al techo aprobado después de solicitar una excepción. Atender estas deficiencias es de suma importancia para estar en mejores posibilidades de controlar el endeudamiento.

Desde el punto de vista de México Evalúa, para que la propuesta del Gobierno Federal resuelva el problema, más allá del plazo inmediato, será necesario que se muestre dispuesto a fortalecer el control del déficit público mediante una reforma a la ley de responsabilidad hacendaria. Ésta deberá incluir las recomendaciones de fijar en la Ley un techo de endeudamiento, excepciones estrictas para sobrepasar dicho techo y mecanismos para volver a él una vez aprobada la excepción⁵⁷.

En un contexto institucional que no promueve de manera suficiente la disciplina financiera, no sorprende que los recursos adicionales que se gastaron entre 2012 y 2015 no cumplieran con varias buenas prácticas para gastar mejor. La mayor parte del aumento se destinó a programas de subsidios y transferencias que carecían

de los controles necesarios para evitar su uso político y promover la rendición de cuentas de los mismos.

Una parte importante del gasto en subsidios y transferencias se ejerció en pensiones y transferencias a seguridad en las que, además, no se gastó todo lo aprobado, con lo que posiblemente se generó una deuda que se tendrá que saldar eventualmente. En el resto del aumento del gasto en dichos subsidios y transferencias, sobresale que no existe una adecuada ubicación geográfica del uso de los recursos que permita saber en el presupuesto aprobado en qué entidad federativa se van a gastar: 35 por ciento se aprueba como “no distribuible” y se engloba 44 por ciento en el Distrito Federal porque las oficinas que reparten los recursos se ubican en esta entidad. Esta opacidad puede estar cobijando un uso político de los recursos públicos en detrimento de la eficiencia del gasto. Una vez que los recursos son ejercidos, se mantiene cierta opacidad: sólo se transparenta completamente 53 por ciento de la distribución geográfica. Posiblemente, esto incentiva a que se aumente el presupuesto en este rubro.

Además, no parece que las asignaciones del gasto se hayan realizado tomando en cuenta la calidad en la gestión de los recursos, a pesar de que se supone que se está implementando el Presupuesto basado en Resultados.

Es lamentable que el Gobierno Federal, vía la SHCP, se comporta como repartidor de cheques y no como un verdadero *Chief Financial Officer*. Existe un serio problema en la responsabilidad del uso de los recursos públicos en subsidios y transferencias. Estos recursos se entregan y no existe un seguimiento real de su uso. Para solucionar esto, se requiere un nuevo tipo de convenio entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, además de una mayor transparencia sobre los fideicomisos de este rubro en la Cuenta Pública.

Finalmente, el aumento en gasto de sueldos y prestaciones durante la primera mitad de la presente administración alcanza para cubrir la mitad del recorte anunciado para 2016. Sin embargo, los recortes anunciados en 2016 por el Ejecutivo no contemplan reducir los conceptos de Servicios Personales. Además aunque en el PPEF 2017 algunos Ramos como Educación o Hacienda y Crédito Público plantean reducciones en este rubro, en el agregado de Servicios Personales se prevé de un aumento de 14 por ciento real o 56 mil millones de pesos con respecto a lo ejercido en 2015 y de 23.5 por ciento real comparado con 2012.

Esto nos hizo cuestionar las prioridades de este Gobierno: antes de recortar programas sociales como el Seguro Popular o Prospera que benefician a la población más necesitada o programas de inversión que pueden contribuir al dinamismo de la economía nacional, ¿por qué no consideró el Ejecutivo la necesidad de disminuir sus gastos en servicios personales? Hacemos un llamado a las autoridades para que pongan atención en el manejo de estos rubros y analicen si no estamos sacrificando gasto útil por gasto superfluo.

Finalmente, si no se disminuye el saldo de la deuda y no existe un control de las adecuaciones sobre su pago, difícilmente se podrá disminuir o reducir sus costos.

RECOMENDACIONES

-
- ✿ La SHCP y el Congreso deben analizar la sostenibilidad del ingreso fiscal y prever cuándo se estancará su crecimiento.
 - ✿ La SHCP y el Congreso deben identificar y promover fuentes de financiamiento alternas, diferentes a la deuda y a la liquidación de capital.
 - ✿ La SHCP debe transparentar y explicar el tratamiento que se le dará al IEPS de Gasolinas y Diésel ante la liberalización del precio de la gasolina. También debe evaluar los efectos de este impuesto en la competitividad de las empresas ubicadas en México.
 - ✿ La SHCP debe transparentar el origen y uso de los ingresos por aprovechamientos en los informes de finanzas públicas y la Cuenta Pública. Por su parte, el Congreso debe establecer mecanismos de rendición de cuentas sobre los esquemas alternos de financiamiento del Gobierno Federal relacionados con la liquidación de patrimonio y de capital, así como con la colocación de deuda no registrada como tal.
 - ✿ El retiro de patrimonio de la Nación invertido en empresas productivas del Estado, Nacional Financiera (NAFINSA) o Entidades de Control Directo debería ser valorado por un grupo técnico, independiente y apartidista y luego ser aprobado por el Congreso.
 - ✿ La SHCP debe transparentar y explicar en un informe las transferencias netas anuales de recursos entre el Gobierno Federal y Pemex, particularmente, la asunción de obligaciones de la empresa por parte del Gobierno.
 - ✿ La SHCP debe dar a conocer de manera clara las reglas que enmarcan las transferencias realizadas a Pemex través de la partida "Adquisición de otros valores" - cuáles son los derechos y los compromisos adquiridos por todas las partes involucradas – ya que este tipo de abonos podría aumentar y prolongarse en el mediano y largo plazo.
 - ✿ La SHCP debe publicar información clara y completa sobre la reciente disminución de activos de Pemex.
 - ✿ El Congreso debe regular en la LFPRH que se especifique en el Paquete Económico cuáles son los programas y proyectos que serán financiados con deuda pública y, en general, qué tipo de ingresos financian cada programa presupuestario de gasto.
 - ✿ Además, la SHCP debe presentar una justificación de la solicitud del techo de deuda presentado en dicho Paquete, que incluya una valoración del costo-beneficio que sustente la propuesta.
 - ✿ Es urgente establecer en la LFPRH mecanismos adicionales que permitan controlar el déficit público y que garanticen que disminuya en los próximos años, con el fin de generar mayor certidumbre sobre la consolidación fiscal.
 - ✿ Se debe seguir la recomendación del FMI para que se establezca un techo fijo de déficit permitido, con cláusulas de excepción muy específicas que permitan ampliarlo sólo en situaciones apremiantes y debidamente justificadas.

- ✿ El Congreso debe legislar para establecer mecanismos adicionales para regresar al equilibrio fiscal o al techo aprobado de deuda después de utilizar una excepción. Esto puede consistir en ajustar el techo de deuda durante el ejercicio o bien regular el uso de los ingresos excedentes, de tal modo que se destinen al pago de deuda en los ejercicios fiscales en los que se incurra en déficit.
- ✿ Los estimados macroeconómicos (en particular el crecimiento del PIB) que sirven de base para el Paquete presupuestal deben ser generados por una instancia independiente y apartidista que garantice un diseño del presupuesto y de la política fiscal más objetivo y orientado a la salud financiera. Puede ser una Oficina de Presupuesto o un Consejo Fiscal, como también lo recomendó el FMI.
- ✿ El Congreso debe reglamentar las adecuaciones en el ejercicio del presupuesto autorizado para el Ramo 24 (pago a Deuda Pública y otros pasivos), para asegurar que se amortice el SHRFSP de acuerdo con un plan financiero sostenible a mediano y largo plazo.
- ✿ Es especialmente importante blindar el uso de las transferencias y subsidios para evitar que dichos recursos públicos se utilicen con fines políticos.
- ✿ La asignación de recursos para subsidios y transferencias (capítulo 4000) debe ser transparente y se deben reforzar las medidas que promuevan la rendición de cuentas de estos recursos. En particular, se debe obligar a la definición de su clasificación geográfica de modo que el gasto etiquetado como "Distrito Federal" se desglose en función de su destino final y se elimine el uso de la categoría "No distribuible geográficamente".
- ✿ La entrega de los subsidios y transferencias debe condicionarse para que sean intervenciones de política pública bien diseñadas y documentadas, además de ser evaluadas constantemente para garantizar que sean pertinentes. También deben entregarse solamente a gobiernos locales que cumplan con un mínimo de capacidad de gestión y control de recursos públicos, de modo que se tome en cuenta la calidad en la gestión y la implementación del PbR a nivel local.
- ✿ La entrega de subsidios y transferencias debe restringirse a programas que cuenten con reglas de operación y los convenios de transferencia de recursos deben publicarse antes de entrar en vigencia.
- ✿ La SHCP debe publicar y presentar al Congreso las causas de adecuación en el ejercicio de los recursos presupuestados para pensiones y transferencias a seguridad social (conceptos 4500 y 4700). El Congreso debe regular para que tales adecuaciones sólo puedan realizarse cuando mejoren el panorama de los pasivos del Gobierno (y no al contrario).
- ✿ La SHCP debe publicar los estados de cuenta de los fideicomisos públicos para abonar a la transparencia del uso cada vez más intensivo de este delicado y cuestionado instrumento.
- ✿ El Ejecutivo debe privilegiar los recortes en los sueldos y prestaciones del Gobierno Federal (capítulo 1000) antes de plantear recortes en desarrollo social o infraestructura. Idealmente, debería regresar el gasto en burocracia a niveles similares o menores a los del principio de esta administración.

ANEXOS

ANEXO 1: GASTO DEL CAPÍTULO 4000 “SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS” SIN LOS CONCEPTOS 4500, NI 4700

Ordenada por la diferencia per cápita y con indicación del partido gobernante*

PRI	PAN	PRD	PVEM	PAN/PRD
-----	-----	-----	------	---------

Entidad federativa	Aprobado 2012*	Gasto 2012*	Adecuación 2012*	Gasto per cápita 2012	Aprobado 2015*	Gasto 2015*	Adecuación 2015*	Gasto per cápita 2015	Diferencia en gasto ejercido 2012-2015	Diferencia en gasto per cápita
Unidades	mdp 2015	mdp 2015	mdp 2015	pesos 2015	mdp 2015	mdp 2015	mdp 2015	pesos 2015	mdp 2015	pesos 2015
Distrito Federal	196,280	262,285	66,005	29,432	311,942	331,780	19,838	37,470	69,494	7,848
Estado de México	13,610	32,903	19,293	2,043	11,333	67,270	55,937	3,987	34,367	2,037
Morelos	2,945	5,574	2,629	3,011	2,891	9,344	6,453	4,866	3,770	1,963
Yucatán	4,364	6,911	2,547	3,393	3,879	10,724	6,845	5,062	3,813	1,800
Campeche	2,351	4,731	2,380	5,461	1,960	6,140	4,180	6,763	1,409	1,552
Chiapas	10,106	19,684	9,577	3,897	6,038	27,048	21,009	5,149	7,364	1,402
Durango	3,906	8,365	4,459	4,892	3,320	10,775	7,455	6,106	2,410	1,366
Sinaloa	6,843	11,698	4,855	4,026	6,862	15,429	8,566	5,169	3,731	1,250
Zacatecas	4,047	7,707	3,660	5,016	3,706	9,568	5,863	6,071	1,861	1,181
Tabasco	4,946	8,587	3,641	3,719	3,562	11,228	7,666	4,710	2,641	1,108
San Luis Potosí	4,668	9,114	4,446	3,407	3,916	11,950	8,034	4,340	2,837	1,030
Sonora	5,067	10,538	5,470	3,750	4,403	13,517	9,114	4,609	2,979	1,016
Baja California	3,669	8,031	4,363	2,413	3,708	11,568	7,860	3,320	3,537	1,015
Colima	2,209	3,897	1,688	5,685	2,208	4,614	2,407	6,378	718	992
Querétaro	3,216	5,466	2,250	2,857	2,976	7,431	4,455	3,707	1,965	981
Nuevo León	7,737	13,798	6,061	2,834	7,747	18,637	10,890	3,664	4,839	951

Entidad federativa	Aprobado 2012*	Gasto 2012*	Adecuación 2012*	Gasto per cápita 2012	Aprobado 2015*	Gasto 2015*	Adecuación 2015*	Gasto per cápita 2015	Diferencia en gasto ejercido 2012-2015	Diferencia en gasto per cápita
Unidades	mdp 2015	mdp 2015	mdp 2015	pesos 2015	mdp 2015	mdp 2015	mdp 2015	pesos 2015	mdp 2015	pesos 2015
Puebla	11,455	19,698	8,243	3,282	7,441	25,449	18,008	4,109	5,751	929
Tamaulipas	4,423	8,714	4,291	2,549	4,352	11,190	6,838	3,158	2,475	699
Guerrero	8,374	16,079	7,705	4,595	5,859	18,555	12,696	5,200	2,477	694
Veracruz	10,255	21,119	10,863	2,687	6,549	26,625	20,076	3,309	5,506	684
Coahuila	3,726	7,934	4,208	2,780	4,814	9,860	5,046	3,330	1,926	651
Michoacán	6,519	13,223	6,705	2,942	5,002	16,105	11,103	3,504	2,881	627
Nayarit	2,973	6,341	3,368	5,488	2,495	6,931	4,436	5,663	590	482
Hidalgo	5,976	11,423	5,447	4,125	4,589	12,796	8,206	4,445	1,372	477
Jalisco	8,924	16,355	7,431	2,140	13,752	20,001	6,249	2,522	3,646	460
Aguaascalientes	2,302	4,285	1,983	3,472	2,499	4,732	2,233	3,675	447	348
Guanajuato	5,677	13,468	7,791	2,376	4,882	15,430	10,549	2,652	1,963	337
Quintana Roo	2,188	5,590	3,402	3,882	1,774	5,884	4,111	3,736	294	187
Chihuahua	4,385	9,946	5,561	2,764	3,991	10,230	6,239	2,757	284	77
Tlaxcala	2,789	4,961	2,173	4,051	1,951	5,042	3,090	3,944	80	63
Oaxaca	8,688	17,624	8,936	4,483	4,973	16,550	11,577	4,125	-1,073	-267
Baja California Sur	1,426	4,594	3,167	6,606	1,682	4,191	2,509	5,487	-402	-527
En El Extranjero	2,525	3,481	957	N/A	3,973	5,060	1,086	N/A	1,578	N/A
No Distribuido Geográficamente	182,284	46,867	-135,417	N/A	251,724	63,250	-188,475	N/A	16,383	N/A
Total / Promedio	550,851	650,989	100,138	5,561	712,754	844,904	132,150	6,982	193,915	1,603

*Para determinar el partido gobernante se analizaron los años de elecciones. Cuando la elección sucedió en 2012 o 2015, se tomó el partido del gobierno anterior asumiendo que las decisiones presupuestales se tomaron antes de la entrada del nuevo gobierno.

Ordenada por la diferencia per cápita y con indicadores

Entidad federativa	Diferencia 2012-2015	Diferencia en gasto per cápita	Índice transparencia SHCP**	Rank índice transparencia SHCP	Índice PbR SHCP***	Rank índice PbR SHCP	Índice ASF****	Rank índice ASF
Unidades	mdp 2015	pesos 2015	[0, 1]	[1, 32]	[0, 100]	[1, 32]	[0, 100]	[1, 32]
Distrito Federal	69,494	7,848	0.62	19	71.3	22	74.4	22
México	34,367	2,037	0.63	18	94.9	3	73.8	25
Morelos	3,770	1,963	0.80	7	84.5	9	73.6	26
Yucatán	3,813	1,800	0.60	21	85.1	7	83.1	3
Campeche	1,409	1,552	0.89	5	69.6	24	81.5	6
Chiapas	7,364	1,402	0.56	23	75.8	14	78.8	12
Durango	2,410	1,366	0.74	10	82.6	11	86.5	1
Sinaloa	3,731	1,250	0.49	28	75.7	15	79.3	10
Zacatecas	1,861	1,181	0.39	32	62.9	25	77.0	16
Tabasco	2,641	1,108	0.93	2	75.6	16	77.4	15
San Luis Potosí	2,837	1,030	0.75	9	70.1	23	80.2	8
Sonora	2,979	1,016	0.60	20	45.9	30	74.2	23
Baja California	3,537	1,015	0.91	3	97.1	1	78.5	13
Colima	718	992	0.66	15	59.0	27	76.7	18
Querétaro	1,965	981	0.74	12	60.3	26	81.1	7
Nuevo León	4,839	951	0.57	22	56.7	28	81.8	5
Puebla	5,751	929	0.52	25	86.2	5	83.3	2
Tamaulipas	2,475	699	0.74	13	75.3	18	82.0	4
Guerrero	2,477	694	0.52	24	44.1	31	71.7	27
Veracruz	5,506	684	0.46	30	72.5	19	52.6	32
Coahuila	1,926	651	0.90	4	75.3	17	75.0	21
Michoacán	2,881	627	0.49	26	55.1	29	61.6	31
Nayarit	590	482	0.75	8	78.5	13	79.8	9
Hidalgo	1,372	477	0.94	1	85.5	6	76.3	20
Jalisco	3,646	460	0.45	31	86.3	4	70.8	29
Aguascalientes	447	347.52	0.64	16	79.0	12	78.0	14
Guanajuato	1,963	337	0.74	11	95.3	2	74.1	24
Quintana Roo	294	187	0.86	6	72.3	20	78.8	11
Chihuahua	284	77	0.63	17	84.6	8	76.5	19
Tlaxcala	80	63	0.72	14	72.2	21	76.9	17
Oaxaca	-1,073	-267	0.49	27	84.5	10	70.9	28
Baja California Sur	-402	-527	0.48	29	33.4	32	70.5	30

Entidad federativa	Diferencia 2012-2015	Diferencia en gasto per cápita	Índice trans- parencia SHCP**	Rank índice trans- parencia SHCP	Índice PbR SHCP***	Rank índice PbR SHCP	Índice ASF****	Rank índice ASF
Unidades	mdp 2015	pesos 2015	[0, 1]	[1, 32]	[0, 100]	[1, 32]	[0, 100]	[1, 32]
En El Extranjero	1,578	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
No Distribuible Geograficamente	16,383	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Total / Promedio	193,915	33,410.28	0.66		73.4		76.1	

*Gasto del capítulo 4000 en 2015 (sin concepto 4500, ni 4700)

**Índice de calidad de la información, SHCP, 2015.

***Índice General de Avance en PbR-SED Entidades Federativas, 2016.

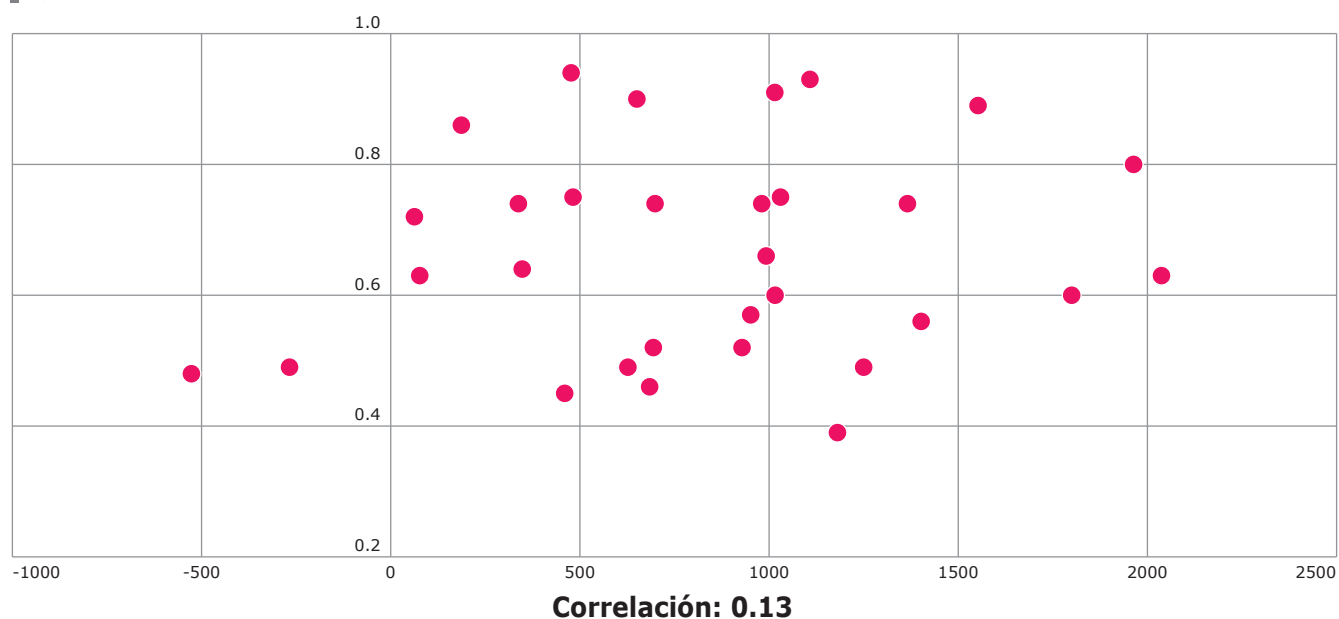
****Índice de desempeño del gasto federalizado, ASF, 2014.

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes. http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

ANEXO 2: GRÁFICAS DE DISPERSIÓN DE LA VARIACIÓN EN EL GASTO PER CÁPITA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL CAPÍTULO 4000 Y SU COMPARACIÓN CON ÍNDICES DE TRANSPARENCIA Y RESULTADOS

Variación en gasto per cápita vs. Índice de transparencia SHCP

(sin CDMX)

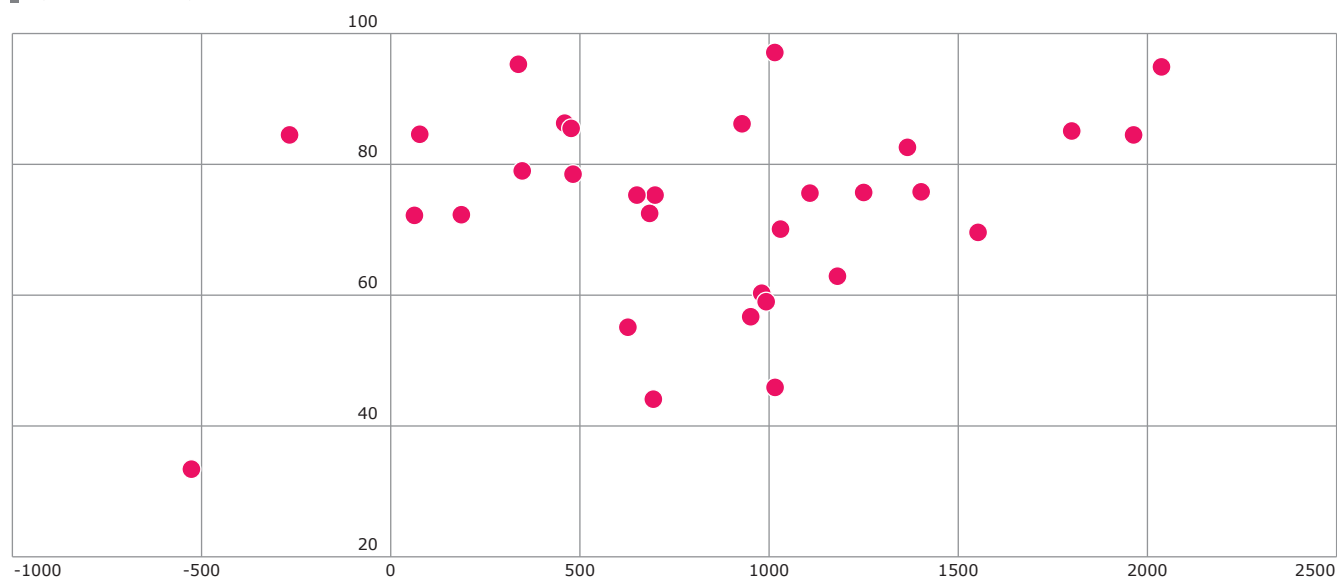


Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos y datos del Índice de calidad de la información, SHCP, 2015.

* Diferencia de gasto per cápita definida como la resta del gasto ejercido del capítulo 4000 en 2015 menos su gasto ejercido en 2012 (sin concepto 4500, ni 4700), entre la población de la entidad federativa en 2015.

Variación en gasto per cápita vs. Índice PbR SHCP

(sin CDMX)



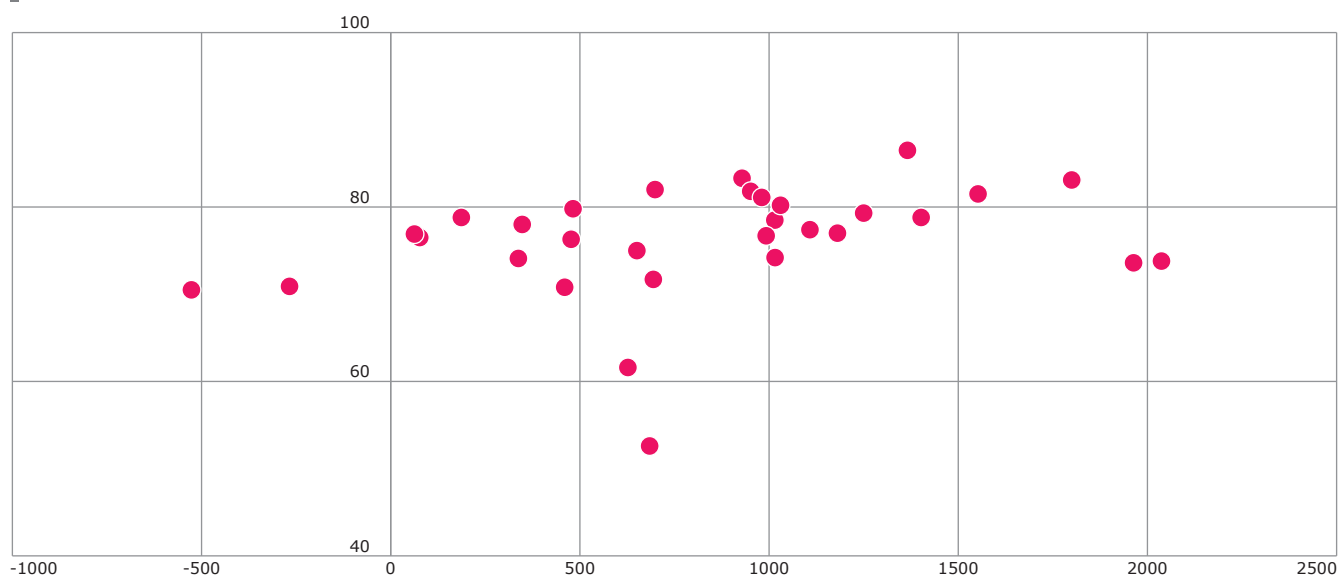
Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes.

http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos y datos del Índice General de Avance en PbR-SED Entidades Federativas, 2016.

* Diferencia de gasto per cápita definida como la resta del gasto ejercido del capítulo 4000 en 2015 menos su gasto ejercido en 2012 (sin concepto 4500, ni 4700), entre la población de la entidad federativa en 2015.

Variación en gasto per cápita vs. Índice calidad de gasto ASF

(sin CDMX)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos *Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos)* para los años correspondientes.

http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos y datos del Índice de desempeño del gasto federalizado, ASF, 2014.

* Diferencia de gasto per cápita definida como la resta del gasto ejercido del capítulo 4000 en 2015 menos su gasto ejercido en 2012 (sin concepto 4500, ni 4700), entre la población de la entidad federativa en 2015.

BIBLIOGRAFÍA

International Monetary Fund (2015). *IMF Executive Board Concludes 2015 Article IV Consultation with Mexico*, México, IMF Disponible en <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr15519>. Consultado el 9 de septiembre de 2016.

Myers, N. y Kent, J. (2001). *Perverse subsidies: how tax dollars can undercut the environment and the economy*, Washington, DC., Ed. Island Press.

México Evalúa (2014). *Por un presupuesto realista y sostenible. 5 puntos de atención urgente*, México. Disponible en <http://mexicoevalua.org/2014/10/08/por-un-presupuesto-realista-y-sostenible-5-puntos-de-atencion-urgente/>. Consultado el 9 de septiembre de 2016.

Centro para Emprendedores de la Administración Pública (2016). *Glosario de finanzas públicas locales*. Disponible en http://www.cca.org.mx/funcionarios/emprendegestionpublica/glosario_fina.html. Consultado el 16 de agosto de 2016.

Montalvo, T. (2016). *El Sabueso: Luis Videgaray prometió un recorte al gasto público, ¿cumplió?*, Animal Político, 10 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/elsabueso/el-sabueso-el-gobierno-federal-prometio-un-recorte-al-gasto-publico-cumplio/>. Consultado 1 de agosto de 2016.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). *Nota metodológica del Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD)*, México. Disponible en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2130/modelo-sintetico-de-informacion-del-desempeno-nota-metodologica.pdf>. Consultado el 9 de agosto de 2016.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño*, México. Disponible en http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseño_final.pdf. Consultado el 9 de agosto de 2016.

LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS CONSULTADOS

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal. 2008 a 2015.

Ley de Ingresos de la Federación. 2000 a 2015.

Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014.

Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2015.

Aviso por el que se da a conocer el monto que arrojó la revisión del experto independiente a que se refiere la disposición cuarta del Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 2016.

Aviso por el que se informa que a partir del 1 de abril de 2016, la Secretaría de Energía podrá otorgar permisos de importación de gasolinas y diésel a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables, Diario Oficial de la Federación, 23 de febrero de 2016.

Segundo Convenio Modificatorio al Convenio de Coordinación para el otorgamiento de un subsidio en materia de infraestructura carretera, que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Estado de Puebla, Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 2016.

Convenio Modificatorio al Convenio de Coordinación para el otorgamiento de un subsidio en materia de desarrollo turístico a Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios, que celebran la Secretaría de Turismo y el Estado de México, Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2016.

INFORMES Y EVALUACIONES

Auditoría Superior de la Federación (2014). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento (14-0-06100-02-0085)*, México. Disponible en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0085_a.pdf. Consultado el 9 de agosto de 2016.

Auditoría Superior de la Federación (2014). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento (14-0-21100-07-0425)*, México. Disponible en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0425_a.pdf. Consultado el 9 de agosto de 2016.

Auditoría Superior de la Federación (2014). *Auditoría de Desempeño (14-0-12U00-07-0180)*, México. Disponible en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0180_a.pdf. Consultado el 9 de agosto de 2016.

Iracheta, A. y Iracheta, J. (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, México, CIDE - Centro CLEAR para América Latina - SHCP - BID - Colegio Mexiquense - Centro Eure. Disponible en http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2015/10/Evaluacio%CC%81n-de-los-Fondos-Metropolitano-y-Regional_Iracheta-e-Iracheta.pdf. Consultado el 9 de agosto de 2016.

Petróleos Mexicanos (2016). *Informe Anual 2015*, México. Disponible en http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe_Anual_2015.pdf. Consultado el 4 de agosto de 2016.

Petróleos Mexicanos (2014). *Anuario Estadístico 2014*, México. Disponible en http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/2014_ae_00_vc_e.pdf. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Petróleos Mexicanos (2015). *Reportes de resultados financieros dictaminados 2005 a 2015*, México. Disponibles en <http://www.pemex.com/ri/finanzas/Paginas/resultados.aspx>. Consultados el 3 de agosto de 2016.

Petróleos Mexicanos (2015). *Precio al público de productos petrolíferos*, México. Disponible en http://ri.pemex.com/files/dcpe/petro/epublico_esp.pdf. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Servicentro Pemex (2016). *Historial de precios de la gasolina*, México. Disponible en <http://www.servicentropemex.com.mx/historial.php>. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Investigación en Salud y Demografía, S.C. (2015). *Evaluación del diseño del programa U002 Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios*, México, INSAD. Disponible en www.sectur.gob.mx/gobmx/.../INFORME_FINAL_U002_-VF-.pdf. Consultado el 10 de agosto de 2016.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 de "Subsidios federales para organismos descentralizados estatales"*, México. Disponible en http://www.tecnm.mx/archivos/Area/descentralizados/u006/U006_completo.pdf. Consultado el 10 de agosto de 2016.

BASES DE DATOS

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal*. Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto>. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). *Evaluaciones*. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Base de Datos Institucional de Pemex (2016). *Estadísticas operativas seleccionadas*. Disponible en <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas>. Consultado el 1 de septiembre de 2016.

Auditoría Superior de la Federación (2016). *Sistema Público de Consultas de Auditoría*. Disponible en <http://www.asfdatos.gob.mx/>. Consultado el 16 de agosto de 2016.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Generales y Autónomos)*. Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos. Consultado el 1 de junio de 2016.

Energy Information Administration (2016). *Precios mensuales promedio de la gasolina*. Disponible en https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_gnd_dcus_nus_w.htm. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Natural Resources Canada (2016). *Precios promedio de la gasolina regular*. Disponible en: http://www2.nrcan.gc.ca/eneene/sources/pripri/prices_bycity_e.cfm?PriceYear=2010&ProductID=1&LocationID=66,8,39,17#PriceGraph. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Banco de México (2016). *Sistema de Información Económica*. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF373§or=6&locale=es>. Consultado el 3 de agosto de 2016.

Bloomberg (2016). *Precios de la gasolina alrededor del mundo*. Disponible en <http://www.bloomberg.com/graphics/gas-prices/>. Consultado el 3 de agosto de 2016.

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.
Noviembre, 2016

Tel: (+52) 55 5985 0252 al 54

info@mexicoevalua.org

www.mexicoevalua.org

Twitter: @mexevalua / Facebook: mexicoevalua



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

Noviembre, 2016

www.mexicoevalua.org