

II FORO ENTRE LEGISLADORES EN MATERIA HACENDARIA: REFORMA DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS

Mesa de trabajo 4: El control en el ejercicio del presupuesto y su relación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Responsabilidad Hacendaria y Control Presupuestario como Mecanismo de Combate a la Corrupción

La experiencia en materia de la fiscalización superior ha mostrado que el correcto ejercicio y control de los recursos públicos contribuyen al logro de objetivos y metas, además de fomentar las buenas prácticas y eliminar las áreas de opacidad a fin de cerrar espacios para cometer actos de corrupción.

No obstante, también ha demostrado que existen áreas de opacidad y de falta de control tanto en los ingresos públicos como en el gasto, detectados por la ASF, entre los que destacan: i) diferencias entre las variables macroeconómicas observadas y las reportadas en los Criterios Generales de Política Económica; ii) el margen de discrecionalidad en la estimación del PIB Potencial y la brecha del producto determinada por SHCP para requerir al Congreso de la Unión un mayor déficit presupuestario y de deuda pública; iii) las dificultades para mantener una relación constante o decreciente entre el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público y el PIB; iv) la falta de una estimación oficial y la no revelación en las cuentas públicas de todas las obligaciones financieras y de los pasivos contingentes; v) falta de transparencia y rendición de cuentas en los ingresos excedentes y del presupuesto de gastos fiscales; vi) opacidad en las adecuaciones presupuestarias y su falta de relación con las metas de los programas presupuestarios; vii) evidencias de que las transferencias en gasto programable a dependencias y entidades, organismos intermediarios, fideicomisos y entidades federativas, presentan áreas de opacidad y desvíos respecto de la programación de metas y objetivos en el PEF; viii) falta de uso de la información de desempeño; ix) áreas de opacidad en la planeación, programación y presupuestación de los proyectos de inversión en sus diversas modalidades; x) falta de registro de pasivos laborales, contingentes, así como de activo y la existencia de estados financieros no consolidados en entidades del sector paraestatal y, xi) la falta de conclusión en el proceso armonización contable.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), artículos 16 y 17, se estableció la condición de estabilidad económica con base en el concepto de equilibrio presupuestario, con lo que se elevaron a rango de ley las disposiciones normativas que contribuyan a la estabilidad económica del país.

El artículo 16, mandata que la Ley de Ingresos y el PEF se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, y sus correspondientes indicadores de desempeño, los cuales, con base en los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, los cuales prevén el equilibrio presupuestario. Además, se deben realizar proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, considerando un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión.

Los criterios generales de política económica deben incluir y explicar la política fiscal que se utilizará para cumplir los objetivos, las estrategias y metas, definir los costos fiscales futuros, las acciones que correspondan a otras políticas que incidan en el desempeño de la economía, así como los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo.

Por su parte, el artículo 17 establece que los montos previstos en la Ley de Ingresos, así como de gasto contenidos en el PEF, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los requerimientos financieros del sector público. Además, podrán prever un déficit presupuestario que especifique el monto de financiamiento necesario; las razones excepcionales que lo justifican, y los ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario. El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

La contraparte del equilibrio presupuestario es la calidad del gasto el cual debe entenderse como al conjunto de actividades que comprenden la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del gasto público.

El equilibrio presupuestario y la calidad del gasto son dos conceptos íntimamente ligados al control presupuestario y al tema de prevención de la corrupción porque técnicamente el control presupuestario es la herramienta para lograr tener un equilibrio presupuestario, pero también es una herramienta que puede garantizar que el gasto sea de calidad, es decir orientado a la consecución de metas y objetivos y a lograr la creación de valor público. En ese mismo sentido, controlar el presupuesto orientándolo a resultados es una de las maneras para prevenir la corrupción, pues deben generarse los mecanismos que garanticen que los recursos lleguen a donde realmente se necesitan.

La trazabilidad tanto de los ingresos como del gasto público y la del ingreso-gasto, en sus diversos componentes, deben constituir los elementos centrales del proceso de la responsabilidad hacendaria y de la rendición de cuentas necesarios para asegurar en todo momento los recursos se utilicen a fin de dar plena vigencia al artículo 134 Constitucional en la vertientes de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo así a cerrar los espacios de opacidad en la asignación y ejercicio del gasto público.

En materia de combate a la corrupción, la fiscalización es uno de los esquemas que debe aportar elementos para atenuarla, las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) han privilegiado el papel de las auditorías de desempeño en el control del ejercicio presupuestal. La premisa básica para cumplir por los gobiernos es: "Si existen objetivos y metas para la erogación de los recursos públicos se cierran las puertas a los actos de corrupción".

La INTOSAI ha señalado que: "las EFS deben centrarse en el papel preventivo en la lucha contra la corrupción. Deben alentar a los gobiernos a fortalecer sus sistemas de control interno, aumentar la resistencia del personal a los intentos de soborno y monitorear de cerca las áreas propensas a la corrupción".

La auditoría de desempeño conduce a una mejor comprensión de cómo funciona la administración pública, incluidos los marcos institucionales para combatir la corrupción, ayuda en el desarrollo de una visión sistémica y permite priorizar las acciones de control en actividades de riesgo. La auditoría de desempeño ayuda a identificar ineficiencias en el sistema. Con la fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF ha identificado falta de controles en el ejercicio de los recursos públicos que ponen en evidencia un gasto inercial de los recursos, así como discrecionalidad que puede detonar en actos de corrupción.

En México, los recursos fiscales son limitados por la insuficiente captación de ingresos que limita la capacidad del Estado para mantener un nivel de gasto acorde con las necesidades del país y lograr un equilibrio presupuestario, debido a la desaceleración económica que incide negativamente en el aumento de la productividad que continúa por debajo de su potencial, la caída en los ingresos petroleros y la volatilidad financiera internacional.

Los datos duros muestran que de 2010 a 2016, la SHCP justificó el déficit en las finanzas públicas por la aplicación de una política que expandió el nivel del gasto público para promover la recuperación económica. Además, propuso acelerar el crecimiento mediante la implementación de las reformas estructurales. Lo anterior, incrementó la deuda en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) al pasar de 36.0% del PIB en 2010 a 48.7% en 2016.

En 2017, se determinó que los ingresos presupuestarios para financiar el gasto público fueron insuficientes, en razón de que sumaron 4,947,608.3 mdp que equivalen al 22.7% del PIB, monto inferior en 0.6 puntos porcentuales al 23.3% del PIB de 2013, debido a la disminución de los ingresos petroleros en 4.0 puntos porcentuales, que pasaron de 7.8% en 2013 a 3.8% del PIB en 2017.

En el periodo de 2013 a 2017, los ingresos presupuestarios únicamente cubrieron en promedio el 90.6% del gasto público.

Respecto de la deuda del sector público federal y su costo financiero, con la información disponible de la SHCP aún no es posible verificar en qué medida la totalidad del endeudamiento se destina a los propósitos comprometidos, debido a que los recursos son depositados en una "cuenta general" de la TESOFE lo que ocasiona que se puedan utilizar de manera discrecional para financiar gasto corriente, y no para proyectos que generen desarrollo económico y social.

La ASF ha reiterado a la SHCP la necesidad de disminuir el crecimiento inercial del costo financiero, debido a que representa un costo de oportunidad importante para las finanzas públicas, ya que se destinan recursos públicos al pago de intereses y comisiones en lugar de utilizarlos para proyectos de inversión física que generen recursos propios.

Al respecto, entre 2012 y 2017, el costo financiero pasó de 305,118.5 mdp a 533,115.2 mdp, mientras que el gasto en inversión física se redujo de 599,076.7 mdp a 511,183.6 mdp.

En el contexto del equilibrio presupuestario, el Estado Mexicano cuenta con el marco legal para lograr el manejo eficiente del gasto, por lo que el ciclo presupuestario entendido como el conjunto de procesos y actividades que comprenden la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, se constituye como una herramienta para que los recursos públicos se utilicen con eficacia, eficiencia, economía, austeridad, transparencia y racionalidad para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales que contribuyan al valor público, mejorar la calidad del gasto y la estabilidad económica.

Por lo anterior, resulta una condición básica que el presupuesto público se ejerza con responsabilidad y que para la toma de decisiones se utilice la información que aporta el SED, a fin de encaminarlo al logro de resultados que acrediten el cumplimiento de objetivos y metas, así como a reducir la inercialidad en su ejecución y mejorar la calidad del gasto.

Además, debe de cuidarse la proporción entre el gasto programable y el no programable, ya que el gasto programable destinado para proveer bienes y servicios públicos a la población ha cedido terreno progresivamente al gasto no programable, por la necesidad de hacer frente a los intereses crecientes de la deuda, con lo cual se ha canalizado menos gasto al crecimiento económico y al bienestar social.

La fiscalización superior ha identificado riesgos en el ejercicio y control, así como en la rendición de cuentas que limitan la aplicación responsable de los recursos para el cumplimiento de objetivos y metas. Los riesgos se materializan al no demostrar que existe vinculación entre las prioridades establecidas en el PND y los programas sectoriales; por la carencia de mecanismos de control para justificar las modificaciones que se realizan al PEF, lo que incide negativamente en la planeación, programación y presupuestación del gasto; y debido a que no se dispone de información de calidad sobre el desempeño de los programas y su efecto social en la solución de los problemas públicos que sea utilizada para la toma de decisiones y mejora de la calidad del gasto y cerrar espacios a la corrupción.

Adicionalmente, con la fiscalización que realiza la ASF, en 2017, se determinó una falta de transparencia y rendición de cuentas en los ingresos excedentes ya que la SHCP entregó a la ASF, a nivel de clave presupuestaria, el origen y destino de sólo el 59.1% (346,607.5 mdp) de los 586,694.5 mdp de ingresos excedentes, sin reportar en la Cuenta Pública, la información de los ingresos excedentes que incluya el origen, concepto específico, y su destino como gasto público. Lo que denota discrecionalidad en su asignación, falta de mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas de esos ingresos y, en consecuencia, la posibilidad de que se concrete la corrupción.

En materia de adecuaciones presupuestarias, el artículo 134 Constitucional establece que los recursos económicos de que dispongan los entes públicos se administrarán con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que se destinan. Asimismo, que se evaluarán los resultados de su ejercicio para que los recursos se asignen en los presupuestos conforme a los términos antes indicados.

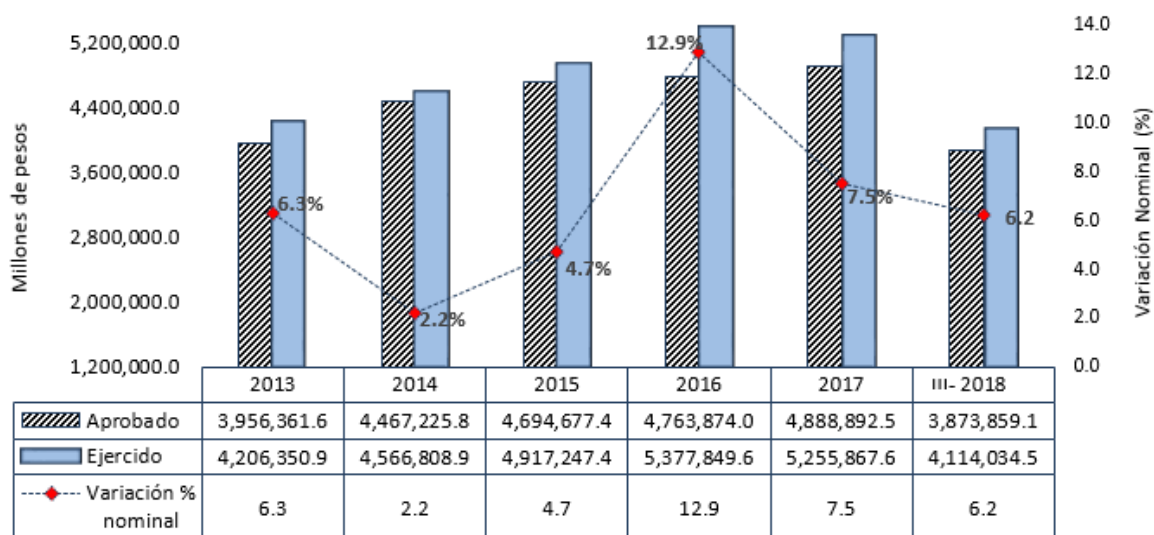
La LFPRH, en el artículo 2, fracción II, prevé que las adecuaciones presupuestarias son las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al PEF o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

En el artículo 58, de la misma ley, se considera que cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5.0% del presupuesto total del ramo de que se trate, la SHCP deberá reportarlo en los Informes Trimestrales y, con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

Con la información disponible de la revisión de las Cuentas Públicas de 2013 a 2017, así como de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2018 (Tercer Informe Trimestral), se destacan los resultados siguientes:

- En el periodo de 2013 a 2017, el gasto neto total del Sector Público Presupuestario superó al presupuesto aprobado debido a la expansión del gasto con los ingresos excedentes obtenidos de la mayor recaudación derivada de la Reforma Hacendaria implementada a partir de 2014 y a los aprovechamientos como el Remanente de Operación del Banco de México en 2016 y 2017.

GASTO NETO TOTAL APROBADO Y EJERCIDO, 2013-2017 Y TERCER TRIMESTRE DE 2018
(Millones de pesos y porcentajes)



NOTA: Las cifras al tercer trimestre de 2018, se presentan a nivel de pagado.

De forma persistente, el gasto ejercido ha sido mayor que el aprobado por la Cámara de Diputados, aunque el balance presupuestario se mantiene en el mismo nivel aprobado, debido a que el mayor gasto se financia con los ingresos excedentes y la reasignación de recursos.

- El Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas es un instrumento para operar las obligaciones de recursos del Gobierno Federal que no corresponden al gasto directo de las dependencias y entidades. En materia de control presupuestario ejecuta las ampliaciones y reducciones líquidas del PEF, las operaciones por reasignación de ingresos excedentes, así como de otras adecuaciones inherentes al control presupuestario.
- De 2013 a 2017, la Cuenta Pública presentó la información de las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23, por motivo de control presupuestario, de manera agregada, por lo cual no fue posible identificar los ramos y entidades relacionados con las ampliaciones y reducciones presupuestarias, lo cual es un área de opacidad con potenciales riesgos de corrupción.
- Con información de la SHCP, se detectó que el Ramo General 23 amplió recursos a otros ramos y entidades durante el cuarto trimestre por un monto equivalente entre el 90.0% y el 60.0% del importe total anual de las ampliaciones líquidas.
- Lo anterior resulta de la dinámica del ejercicio del presupuesto y de la aplicación de las disposiciones para el cierre del ejercicio presupuestario emitidas por la SHCP. En el marco del control presupuestario que realiza el Ramo General 23, se considera necesario analizar los criterios que utilizó la SHCP para distribuir las disponibilidades presupuestarias, así como identificar el mecanismo que utilizó la SHCP para asegurar que dichos recursos efectivamente permitieron un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas públicos.
- La concentración de adecuaciones presupuestarias en el cuarto trimestre y sobre todo en el mes de diciembre, mediante el Ramo General 23, implica un riesgo para devengar y pagar los recursos de acuerdo con los procesos que la normativa define.
- Con la revisión de la Cuenta Pública 2016, se observó que no existen actividades de control por medio de las cuales la SHCP se asegure de que las adecuaciones presupuestarias que autoriza, permitan el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades. Además, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados no emitió opinión sobre las adecuaciones presupuestarias, por lo que se concluyó que son hechos que propician que la SHCP disponga de los recursos con discrecionalidad.
- Ante la restricción presupuestaria que enfrentarán las finanzas públicas en los próximos años, en opinión de la ASF, la SHCP, en su calidad de coordinadora de la evaluación del desempeño de los programas, debe de asegurar que la información del desempeño sea utilizada para la toma de decisiones presupuestarias de los entes públicos.

En este sentido, debido que las adecuaciones presupuestarias se concentran en el cuarto trimestre, representan un área de riesgo del uso discrecional de los recursos por el número de operaciones y el monto de las transferencias, debido al escaso tiempo con que se cuenta para su gestión, y a que la SHCP es la única instancia que autoriza estos movimientos. Además, resulta preocupante que para justificar los movimientos no se utilice la información del SED, a fin de que las adecuaciones presupuestarias y las modificaciones sean operadas para el cumplimiento de metas y el logro de objetivos en favor de programas que brinden el mayor bienestar social. La SHCP debe instrumentar controles racionales para el ejercicio de dichos recursos, con transparencia y rendición de cuentas acerca de la eficiencia y eficacia del ejercicio del gasto público.

Este problema se intensifica en el tema de los reintegros, debido a que existen áreas de oportunidad para transparentar y mejorar la rendición de cuentas sobre la disponibilidad, uso y destino tanto en el ejercicio fiscal en curso como al cierre del año. La ASF está implementado auditorías de desempeño que contribuyan a aclarar el tema de los reintegros.

Adicionalmente, los estados financieros del Gobierno Federal, las entidades del Sector Paraestatal Federal y las Empresas Productivas del Estado presentaron diversas desviaciones, principalmente por registros y revelaciones insuficientes de pasivos laborales, pasivos contingentes, garantías otorgadas por el Gobierno Federal, fideicomisos, activos no registrados, y diferencias de criterios para la consolidación de estados financieros conforme a las mejores prácticas, lo cual ocasiona

opacidad y no contribuyeron a cumplir con los objetivos de eficacia, economía, eficiencia y transparencia que se requiere para el proceso de evaluación de la gestión financiera, rendición de cuentas y control presupuestario.

En años recientes, en particular, con las auditorías de desempeño se han detectado deficiencias en el ejercicio de los recursos públicos, ya que en los programas de modalidades de gasto S, U, B y E, así como en las transferencias y reasignaciones a dependencias y entidades, organismos intermediarios, fideicomisos y entidades federativas, no se da cuenta en una diversidad de casos del destino final de los recursos y por lo tanto del impacto del gasto en el bienestar económico y social, como se muestra en los ejemplos siguientes:

En temas como la prestación de servicios de atención al deporte, no se acreditó que se efectuaron los procesos de planeación, programación, presupuestación y seguimiento respecto de la solicitud de los bienes y servicios, ni la adquisición y entrega de los mismos, tampoco se demostró que se supervisa la aplicación de los recursos para comprobar que se contribuyó al desarrollo y fortalecimiento de la práctica de actividades físicas y deportivas, lo que ocasionó riesgos de discrecionalidad y opacidad en el uso de los recursos públicos en el proceso de contratación, y una deficiente rendición de cuentas.

En el tema de hidrocarburos, en PEMEX, hemos identificado que son inadecuadas las estrategias y mecanismos de control y de supervisión para combatir el robo de combustible. Tampoco, se dispone de mecanismos de control para garantizar que las adquisiciones de las empresas productivas se realicen con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, lo que detona riesgos de corrupción en megaproyectos de infraestructura

En el tema de los padrones de los programas gubernamentales que otorgan subsidios, existe falta de confiabilidad debido a la carencia de una política de padrones adecuada para otorgar subsidios de manera equitativa, evitar la opacidad y el riesgo de que no se alcancen los objetivos de los programas gubernamentales. Las dependencias y entidades tienen deficientes sistemas de información sobre el destino final y uso de los recursos públicos, así como falta de diagnósticos para elaborar las reglas de operación e implementar los sistemas de evaluación de los programas gubernamentales que otorgan subsidios.

En conclusión, los casos señalados representan una muestra de que no se dispone de mecanismos de control para la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación que contribuyan al equilibrio presupuestario que fomente un ejercicio de los recursos públicos con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, lo que fomenta la opacidad en el uso del presupuesto y una deficiente rendición de cuentas, que eleva considerablemente los riesgos de corrupción.

Por todo lo anterior es necesario enfocar esfuerzos para lograr la estabilidad económica, mediante un estricto control presupuestario mediante la aplicación de las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que contribuyan a evitar el uso inercial y discrecional del presupuesto público, y con las auditorías de desempeño se fiscalicen los programas públicos a fin de cerrar los espacios a los actos de corrupción.