

SERIE ESTUDIOS DE LA COMUNIDAD PIRC

¿De quién es el dinero?

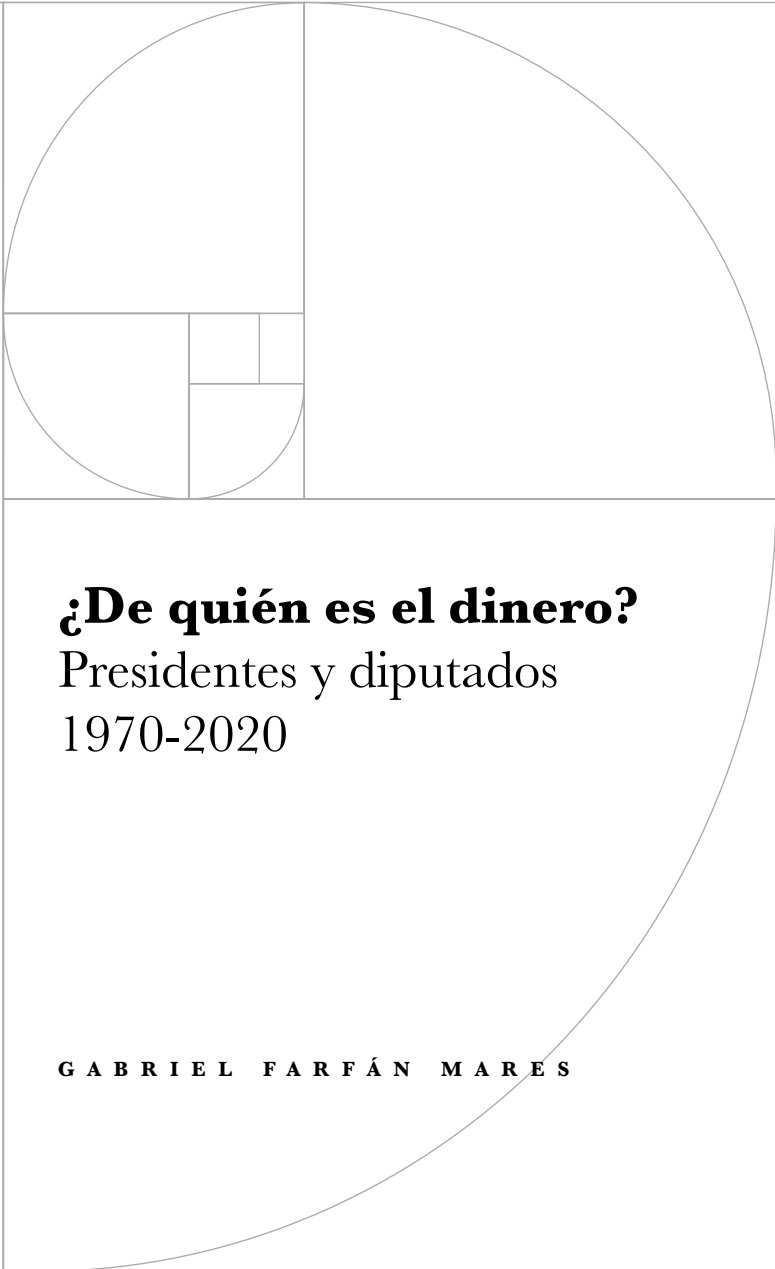
Presidentes y diputados, 1970-2020

GABRIEL FARFÁN MARES







A large, light gray golden spiral graphic is positioned in the upper right quadrant of the cover. It is composed of a series of squares of decreasing size, each containing a quarter-circle arc, which together form a continuous spiral. The spiral starts from the top left and curves towards the bottom right, passing behind the title text.

¿De quién es el dinero?

Presidentes y diputados 1970-2020

GABRIEL FARFÁN MARES

SERIE ESTUDIOS DE LA COMUNIDAD PIRC

Consejo Asesor de la RRC: Lourdes Morales Canales (Coordinadora), Rubén Álvarez Mendiola, Cecilia Azuara Arai, Ricardo Becerra Laguna, Eduardo Bohórquez, Guillermo M. Cejudo, Alejandro González, Evelyn Guzmán Rojas, Jaime Hernández Colorado, Blanca Lilia Ibarra Cadena, Edna Jaime Treviño, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino Huerta, Haydée Pérez Garrido, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero Vadillo.

Socios de la RRC. Archivo General de la Nación (AGN), Artículo 19 A. C., Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A. C. (ASOFIS), Auditoría Superior de la Federación (ASF), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Bufete de Estudios Interdisciplinarios A. C., Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS-CIESAS), Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Centro Mexicano de Derecho Ambiental A. C. (CEMDA), Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Ciudadanos en Medios A. C., Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (CAIP), Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX), Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEPUEBLA), Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL), Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAPECH), Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (COTAPO), Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPES), Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC) Cultura Ecológica A. C., El Colegio de Jalisco A. C. (COLJAL), El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), El Colegio de México (COLMEX), Equipo Pueblo, Escuela Mexicana de Archivos A. C. (EMAAC), Ethos Fundación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (GESOC), Impacto Legislativo, Incide Social, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A. C., Iniciativa Sinaloa, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX), Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (ITAIPHGO), Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT), Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIPBC), Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQR), Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG), Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Instituto Nacional Electoral (INE), Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO), Instituto Morenense de Información Pública y Estadística (IMPE), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (INSYDE), Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información (ITAIP), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Integradora de Participación Ciudadana A. C., Jalisco cómo vamos, Mexicanos Primero, México Evalúa, México Infórmate, Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A. C., Plan Estratégico de Juárez, Sonora Ciudadana A. C., Transparencia Mexicana (TM), Unión Iberoamericana de Municipalistas (LOCALLIS), Universidad Iberoamericana (UIA), Universidad Iberoamericana Puebla y Universidad Veracruzana (UV).

La comunidad nacional de investigación del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (Comunidad PIRC) cuenta con 252 miembros, pertenecientes a 60 instituciones universitarias y de investigación de las 32 entidades federativas del país.

Autor: Gabriel Farfán Mares.

Corrección de estilo, edición y corrección ortotipográfica: Bárbara Lara y Alberto Nava/La Hoja en Blanco. Creatividad Editorial (LHB). Diseño de colección, portada y formación: Alberto Nava, LHB.

Primera edición, 2020

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)
Carretera México-Toluca 3655, col. Lomas de Santa Fe,
01210 Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México
www.cide.edu.mx
ISBN: 978-607-8508-85-3

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

Este documento forma parte del proyecto Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, coordinado por la Dra. Lourdes Morales, y dirigido por el Mtro. Jaime Hernández Colorado. Fue financiado por un donativo de la Fundación William and Flora Hewlett.

Cuidado de la Edición: Evelyn Guzmán
Impreso en México Printed in Mexico

Impreso en México

Printed in Mexico

Í N D I C E

Resumen	13
Exordio	15
Prólogo	17
Introducción	23
La lógica del cambio y magnitud en los presupuestos públicos	23
Presidentes, diputadas y diputados: las preferencias del poder de su bolsa	30
Tres momentos cruciales del ciclo de presupuesto: Proyecto, Decreto y Ejercicio	42
Instituciones y finanzas públicas	47
I. Comportamiento de las estadísticas de gasto agregadas	53
II. Comportamiento del gasto por periodos presidenciales y legislaturas	63
III. ¿Qué tan creíble es el presupuesto público en México?	75
Valor de metodologías internacionalmente aceptadas para evaluar la calidad del gasto	77
Indicador de credibilidad del presupuesto	79
Resultados de la aplicación del indicador de credibilidad/confiabilidad de presupuestos PEFA	80
IV. Medición de la desviación del gasto público en México	99
V. Comportamiento actual de los poderes Ejecutivo y Legislativo	105

VI. Comparación internacional y subnacional de los límites a la discrecionalidad del gasto	111
Hallazgos	117
Recomendaciones	121
Bibliografía	123
Anexos	135
1. Resultados de la evaluación de la Oficina de la Presidencia de la República de acuerdo con el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), para el ejercicio fiscal 2017 (UED-SSE-SHCP).	136
2. Integración de la Mexico Public Finance Database, 1970-2020	138
3. Cálculo para el traslado de pesos corrientes en términos reales	139
4. Base de datos del Presupuesto de Egresos de la Federación en Clasificación Administrativa (Sector Público Federal, 1970-2020)	139
5. Efecto Diputados. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación <i>versus</i> Decreto aprobado por la Cámara de Diputados, Ramos Administrativos (porcentaje de variación en términos reales)	143
6. Efecto SHCP. Gasto Ejercido <i>versus</i> Decreto aprobado por la Cámara de Diputados por Ramos Administrativos (porcentaje de variación en términos reales)	153
7. Análisis comparativo de las capacidades de Consejos Fiscales o equivalentes	164
8. Adecuaciones presupuestarias superiores a 5% (enero-diciembre de 2019, millones de pesos). Cuarto Trimestre 2019	166
9. Parámetros de presentación de datos y de cálculo de la base de datos de las votaciones en el pleno	

de la Cámara de Diputados (1970-2020) para aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	173
10. Descripción de la metodología PEFA	174
11. Resultados del modelo econométrico	177

Índice de gráficas y tablas

Gráficas

1. Universo de evaluaciones del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA).	47
2. Tamaño de la Autoridad Central de Presupuesto (número de funcionarios)	50
3. Gasto programable del sector público, todas las categorías	55
4. Gasto programable de las secretarías de Estado y las transferencias federales	56
5. Gasto programable de las Empresas Públicas	57
6. Gasto programable del gobierno federal (secretarías de Estado, Congreso).	58
7. Comparación de variación del gasto (Proyecto-Ejercido; Proyecto-Decreto; Decreto-Ejercido)	64
8. Comparación de adecuaciones de presupuesto por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo por sexenios	68
9. Votación en el Pleno sobre el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (votación en lo general, 1970-2020)	70
10. Desviación de gasto de la Oficina de la Presidencia de la República respecto del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados	74
11. Resultado de la evaluación de credibilidad, efecto Diputados	84
12. Resultado de la evaluación de credibilidad, efecto Ejecutivo	85
13. Resultado de la evaluación de credibilidad, efecto Diputados, por sexenio	85
14. Resultado de la evaluación de credibilidad, efecto Ejecutivo, por sexenios	86

15. Resultados de credibilidad de presupuesto, ítems agregados de gasto efecto Diputados.	87
16. Resultados de credibilidad de presupuesto, ítems agregados de gasto efecto Ejecutivo	88
17. Resultados de credibilidad de presupuesto, ítems agregados de gasto efecto Diputados, por Legislatura.	89
18. Credibilidad de presupuesto por sexenio, efecto Diputados.	90
19. Credibilidad de presupuesto por Legislatura, efecto Ejecutivo	90
20. Credibilidad de presupuesto por sexenio, efecto Diputados.	91
21. Credibilidad de presupuesto, secretarías de Estado, efecto Diputados	92
22. Credibilidad de presupuesto, secretarías de Estado, efecto Ejecutivo.	93
23. Credibilidad de presupuesto, secretarías de Estado, efecto Diputados <i>versus</i> Ejecutivo	94
24. Número de veces que se ha rebasado la regla vigente de adecuaciones	101
25. Número de veces por Ramo Administrativo (dependencia) que se ha rebasado la actual regla vigente de adecuaciones durante el ejercicio de presupuesto	102
26. Desviaciones del gasto por Ramos Administrativos, ejercicio 2019.	106
27. Comparativo del universo de países en la OCDE respecto del propósito de las adecuaciones enviadas al Congreso.	113
28. Aprobación <i>ex ante</i> de Adecuaciones de Presupuesto por Congresos	114

Tablas

1. Indicadores históricos del proceso presupuestario en la Cámara de Diputados	37
2. Porcentaje de variación de gasto realizado por el Ejecutivo y Diputados (términos reales, base 2013)	60
3. Comparación de desviaciones totales de gasto por periodos específicos, en miles de pesos, periodo 1970-2020	66

4.	Modificaciones al Presupuesto, por periodos de tiempo, miles de millones de pesos	67
5.	Comparativo de montos de reasignaciones del Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados (porcentaje total de gasto)	69
6.	Porcentaje de variación de gasto realizado por el Ejecutivo y Diputados (términos reales, base 2013)	72
7.	Graduación de los indicadores de credibilidad de presupuesto (PEFA)	79
8.	Resultados de la evaluación de credibilidad de presupuesto, ítems agregados. Comparación entre gasto aprobado y gasto ejecutado (efecto Ejecutivo)	81
9.	Resultados de la evaluación de credibilidad de presupuesto, ítems agregados. Comparación entre el proyecto de gasto y el aprobado (efecto Diputados)	83
10.	Mayores y menores coeficientes de credibilidad de Presupuesto por Secretaría, efecto Diputados	95
11.	Mayores y menores coeficientes de credibilidad de Presupuesto por Secretaría, efecto Ejecutivo	96
12.	Indicadores comparativos de adecuaciones mayores a 5%, ejercicios 2018 y 2019	107

Siglas y términos

ACP	Autoridad Central de Presupuesto
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
COFOG	Clasificación del gasto por funciones (Classification of the Functions of Government)
CPCP	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (Cámara de Diputados)
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
DPEF	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión Financiera Pública
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LFC	Luz y Fuerza del Centro
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MPFDB	Mexico Public Finance Database
MSD	Modelo Sintético de Información de Desempeño
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEFA	Programa de Rendición de Cuentas y Gasto Público (Public Expenditure and Financial Accountability)
Pemex	Petróleos Mexicanos
PGR	Procuraduría General de la República
PPEF	Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Sader	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SSE	Subsecretaría de Egresos
UED	Unidad de Evaluación del Desempeño

Se supone que el presupuesto público debería de contribuir a la continuidad (para la planeación), al cambio (para evaluar las políticas públicas), a la flexibilidad (para la economía) y a proveer rigidez (para limitar el gasto). Estos diferentes propósitos y (hasta cierto punto) contrapuestos, ofrecen una pista para comprender la eterna insatisfacción con la presupuestación.

Aaron Wildavsky

A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts

1978: 501

Una anécdota de especialistas en presupuesto, que es probablemente apócrifa pero totalmente reveladora, se refiere a la práctica de Ortíz Mena [el Secretario de Hacienda de México entre 1958 y 1970] de calcular los parámetros del presupuesto –ingreso, gasto por sectores, requerimientos de financiamiento– en una ficha que guardaba en el bolsillo de su saco y que hacía públicos solamente hasta el momento de presentar el presupuesto al Congreso. Otra leyenda, exagerada pero de hecho fundamentada, era la práctica de preparar dos presupuestos, uno para presentar al Congreso (subestimando el gasto en inversión pública y los requerimientos de deuda) y otro (con mayores niveles de inversión y endeudamiento) que de hecho era el que se aplicaba desde el inicio del año fiscal.

John J. Bailey

Public Budgeting in Mexico, 1970-1982

1984: 48

RESUMEN



En este estudio se utilizan cuatro métodos para analizar la dinámica del cambio y la magnitud de las desviaciones del gasto público federal. El propósito es determinar qué explica y cómo estas ocurren; en especial, si existe algún patrón de dependencia de tipo institucional, es decir, una regla relativamente resiliente que le otorga al Poder Ejecutivo gran discrecionalidad para modificarlo y si esto se retroalimenta del papel extraordinariamente limitado que la Cámara de Diputados ha tenido en materia de finanzas públicas.

El criterio general que orienta transversalmente la aplicación de las distintas metodologías es comparar las desviaciones de gasto en tres momentos cruciales de decisión para asignar el presupuesto: el proyecto propuesto por el Ejecutivo, el Decreto aprobado por diputadas y diputados y el gasto ejercido por el primero. Para todos los métodos y los tres momentos de decisión de asignación de recursos se despliegan líneas de tiempo (1970-2020) que permiten conocer los cambios macrofiscales y aquellos que tuvieron lugar durante periodos presidenciales y de legislaturas. Adicionalmente, se aplican dos métodos para evaluar la credibilidad del presupuesto: la regla contenida en el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente y, tomando como base la tendencia global de buenas prácticas generalmente aceptadas en materia de gestión financiera pública desde 2001, se replica el indicador de credibilidad de presupuesto que promueve

el Programa de Rendición de Cuentas y Gasto Público o Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), por sus siglas en inglés.¹

Los diversos indicadores y coeficientes que ayudan a derivar las conclusiones, hallazgos y recomendaciones de política se presentan en el desarrollo de este estudio. Entre los hallazgos más importantes destaca la pérdida de incidencia de diputadas y diputados tanto respecto del proyecto que les envía el Ejecutivo, así como del monitoreo y evaluación del gasto que se ejerce durante el año. Esto tiene lugar por la alta discrecionalidad en la asignación del presupuesto de la cual goza el Ejecutivo y de una escasa o nula capacidad institucional del Legislativo para servir de contrapeso, tanto técnico como político. En lo particular, se identifican algunas prácticas, procedimientos y la regla contenida en la actual ley aplicable, como los principales obstáculos para elevar la confiabilidad del presupuesto público, así como la calidad de rendición de cuentas y las políticas públicas en el mediano y largo plazos.

¹ PEFA es una metodología para evaluar el desempeño de la gestión financiera pública. Identifica 94 características (dimensiones) en 31 componentes clave de la gestión financiera pública (indicadores) en siete amplias áreas de actividad (pilares). Además, proporciona un marco para evaluar e informar acerca de las fortalezas y debilidades de la gestión financiera pública (GFP) mediante indicadores cuantitativos para medir el rendimiento. PEFA está diseñado para proporcionar información pronta del desempeño de la GFP en puntos específicos en el tiempo utilizando una metodología que puede ser replicada en las evaluaciones sucesivas, brindando un resumen de los cambios en el tiempo. El indicador de credibilidad utilizado para este estudio se detalla en el anexo 10 (*vide infra* p. 164). Véase: <<https://www.pefa.org/about>>, página consultada el 17 de agosto de 2020.

EXORDIO



Este libro está basado en un capítulo de mi tesis doctoral acerca de la economía política del gobierno rentista petrolero de México.² Después de una década, consideré necesario actualizar y volver a hacer las mismas preguntas relacionadas con el grado de discrecionalidad con que el Poder Ejecutivo en nuestro país asigna el presupuesto. Estas “viejas” preguntas ahora se alimentan de nuevos y abundantes datos y sobre todo, de comentarios críticos e inteligentes de muchos colegas y de mis estudiantes en distintas instituciones donde tuve la fortuna de presentar borradores y reportes de avance.

El trabajo —que duró por lo menos tres años y que se nutrió de nuevas experiencias personales en el sector público federal— recibió generosos comentarios de Lourdes Morales y Mauricio Merino en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sin el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas y la Red por la Rendición de Cuentas de esa institución que promueven la investigación aplicada y el debate público informado, lo que hoy se publica no hubiera podido ver la luz. De igual manera, quiero agradecer a Carlos Marichal, María Cecilia Zuleta, Juan Cruz Olmeda y Reynaldo Ortega, en El Colegio de México; de Roberto Vélez y

² Gabriel Farfán-Mares, “Chapter v. The Executive’s Legislative Budgetary Discretion”, en *Non-embedded Autonomy: The Political Economy of Mexico’s Rentier State, 1970-2010*, Dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy, London School of Economics and Political Science, 2010, pp. 151-182.

su equipo en el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y a las y los participantes en el seminario del Doctorado en Estudios Fiscales del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, de la Universidad de Guadalajara, por tomarse la enorme molestia de leer, comentar y discutir conmigo de manera pública las versiones preeliminares de este trabajo. Desde México, destaco también el apoyo de quienes organizan la Semana de México en la London School of Economics and Political Science (LSE), pues siempre han sido generosos para invitarme a presentar mi investigación sobre el vínculo entre el petróleo y las finanzas públicas, argumento que, aunque no central de la presente investigación, es en realidad el sustento teórico-categorico, la *raison d'être* del mismo. De la misma manera, mencionar que sin mis estudiantes de licenciatura y maestría del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana (UIA) campus Ciudad de México, no hubiera podido construir una narrativa relativamente simple para explicar mejor lo que expongo aquí. Finalmente, quiero agradecer a don José Carral, presidente del Club de Industriales, A. C., por su generosidad en todos los sentidos. En especial, a Agustín Millán, Eva Müller, Francisco de la Torre, Silvestre Fernández y especialmente a Rodrigo Aguilar Benignos por presentármelos a todos ellos. Heidi y Mathias son los testigos principales de este libro.

PRÓLOGO



MAURICIO MERINO HUERTA

Centro de Investigación y Docencia Económicas

mauricio.merino@cide.edu

En busca de la racionalidad en las decisiones presupuestarias tomadas a lo largo de medio siglo, este libro encuentra una respuesta: el dinero público ha sido asignado y reasignado discrecionalmente a lo largo de cincuenta años, con arreglo a las circunstancias del día y con independencia del partido en los gobiernos, de la composición de la Cámara de Diputados o de las leyes establecidas en la materia. Si bien los presupuestos son siempre e invariablemente la expresión financiera de las decisiones políticas y, por esa razón, son aprobados por el órgano político que representa a la soberanía popular, nada justifica que se hagan, se aprueben y se modifiquen según los vaivenes del poder. La política, bien entendida, es mucho más que la contienda por el poder entre grupos opuestos; en una república, los gobiernos no son los dueños sino los mandatarios.

Gabriel Farfán se pregunta si la Cámara de Diputados ha sido influyente en la hechura del presupuesto y la respuesta es que no hay datos que confirmen que las legislaturas sucesivas desde 1970 hayan ejercido a cabalidad su función de equilibrio y contrapeso al Ejecutivo, de manera realmente significativa; ni siquiera cuando comenzó a imponerse la pluralidad democrática, tras las elecciones de 1997. Por el contrario, contra toda intuición —y aun contra la teoría dominante—, el libro demuestra que el peso de las y los diputados en este tema solía ser mayor en la década de los setentas que al comenzar el Siglo XXI. No hay prueba definitiva de que las y los legisladores hayan modificado el curso de las políticas públicas establecidas por el Ejecutivo más allá de alguna anotación en los márgenes, ni tampoco de que hayan ejercido con rigor su función de control sobre el ejercicio del gasto

para evitar incrementos, disminuciones o desviaciones presupuestarias coyunturales o caprichosas.

Tampoco hay datos que nos permitan concluir que el propio Poder Ejecutivo haya sido estricto en el cumplimiento de sus programas —aunque no se lo exigiera ni lo contrapesara el Legislativo—, ni de que ese comportamiento errático e impredecible en cada periodo fiscal responda a alguna característica política singular: aunque haya sido en medidas distintas —con el gobierno de Ernesto Zedillo como el más cercano al proyecto presupuestario aprobado y el de Felipe Calderón como el más distante del periodo estudiado—, lo cierto es que todos los gobiernos y todos los partidos gobernantes bajo todas las composiciones políticas, han seguido la misma regla: el presupuesto no es ley acabada sino referencia inicial y ni su hechura ni su ejercicio posterior responden a criterios donde pueda identificarse la fuerza de la representación popular.

Con un lenguaje propio de especialistas, ciñéndose escrupulosamente a los datos y cuidando cada adjetivo, Gabriel Farfán, un conocido y reconocido investigador de las finanzas públicas desde todos los ángulos, produce conclusiones que, interpretadas sobre la base de los números, las series de tiempo, las variables y los modelos propuestos por el autor, nos conducen a lamentar los tres hechos que saltan a la vista a lo largo de la lectura: i) que el presupuesto proyectado por el Ejecutivo no se discute en la Cámara de Diputados sobre la base del diseño o la evaluación objetiva de políticas públicas o del debate sobre la solución de problemas, sino en función del reparto más o menos discrecional de recursos y de estrategias de negociación basadas en el equilibrio de fuerzas, ii) que el proyecto finalmente aprobado con algunas modificaciones menores, no se ha ejercido como lo autorizó la Cámara de Diputados sino como lo va decidiendo el Ejecutivo sobre la marcha, aun a despecho de los límites claramente establecidos por la legislación secundaria; y iii) que aunque haya datos concluyentes sobre esa conducta política y administrativa, no pasa nada.

Es un juego que se ha jugado por medio siglo: un proyecto de presupuesto hecho a modo por el gobierno de turno, que se discute acaloradamente por diputadas y diputados que apenas lo tocan y siempre lo aprueban con mayorías aplastantes, que el gobierno no ha ejercido tal como lo ha aprobado la Cámara de Diputados y cuyos movimientos responden a imperativos que no se explican sino —en el mejor de los casos— a posteriori y de manera parcial y fragmentaria. Este libro prueba, además, que ese juego de

simulaciones no ha variado desde el comienzo de los años setenta; que no se modificó con la transición democrática y que tampoco parece haberse alterado después de la rebelión electoral del 2018. Desde luego, el presupuesto es indispensable para sustentar la operación de la administración pública. Pero es sólo un punto de partida que puede modificarse sin consecuencias punibles ni mayores explicaciones a lo largo del año.

No es que lo que sucede en la Cámara de Diputados sea solamente una puesta en escena —aunque también lo sea— sino que ocurre algo mucho más grave: la ausencia de medios suficientes para asegurar que el presupuesto sea la expresión de la voluntad manifiesta en la Cámara que representa la soberanía popular, a la vez que la falta de rigor del Ejecutivo para asentar sus decisiones de política pública en mandatos claros y recursos bien definidos, que hagan posible una auténtica rendición de cuentas al concluir cada ciclo fiscal.

Por eso este libro se publica en la serie que ha promovido la Red por la Rendición de Cuentas y el Programa Interdisciplinario que la alberga: porque prueba que la condición de principio para rendir cuentas, que consiste en la definición inequívoca de un mandato preciso de lo que se hará con nuestro dinero, de cuánto costará y cómo se entregará, no ha existido al menos durante el último medio siglo. Gabriel Farfán no incurre en el despropósito de explicar o ensayar siquiera las razones que han estado detrás de la evidencia que arroja su muy cuidadosa investigación. No las elude, tampoco. Pero con rigor de académico estricto, deja más bien que sean los datos los que hablen por sí mismos. Soy yo quien añade la indudable vinculación entre el análisis pormenorizado que nos obsequia Farfán, con nuestras obsesiones disciplinarias: si el país ha carecido de instrumentos suficientes para garantizar que el dinero público tenga una asignación impecable en función de los resultados que se esperan de su ejercicio, si las y los representantes que actúan en nuestro nombre no tienen la fuerza o la convicción suficientes —o ambas— para impedir que el debate sobre el proyecto de presupuesto sea sólo un trámite o un baile de máscaras y si los gobiernos pueden alterarlo sobre la marcha sin mayor consecuencia, ¿Cómo podemos garantizar un sistema de rendición de cuentas cuya primera condición de existencia está basada en una mentira? Mentira digo, aunque alguien podría matizar que es una verdad a medias, pues lo único que sabemos de cierto es que el presupuesto de egresos de la federación que se aprueba en la Cámara de Diputados, no ha sido nunca el presupuesto que realmente se ejerce.

El que tiene el lector a la vista, no es un libro fácil de leer: reclama alguna destreza en la comprensión del lenguaje propio de las finanzas públicas. Pero es, insisto, un libro de conclusiones demoledoras que, en busca de explicaciones a la conducta presupuestaria del Estado mexicano, acaba abriendo una nueva brecha para comprender la debilidad de las instituciones políticas y para reconocer una de las principales causas de la corrupción que nos ha ahogado durante décadas. El método que sigue Farfán emula al de Thomas Piketty, el autor que se ha vuelto clásico por la relevancia de sus conclusiones y por haber empleado largas series de tiempo para comprender procesos fiscales complejos. En este caso, lo que importa es detectar las mudanzas y las continuidades verificadas en un medio siglo que, ya de suyo, ha traído grandes cambios en el régimen político mexicano. Por eso es aun más potente la conclusión: porque rompe las creencias de quienes habíamos supuesto que la falta de rigor técnico presupuestario y hasta el cinismo de gobiernos pasados, que emplearon el dinero público con tanta ligereza como prepotencia (los del populismo macroeconómico, les llama Farfán), podría cambiar con la emergencia de la pluralidad democrática; porque demuestra que tampoco la alternancia política impidió que el presupuesto siguiera siendo solamente una referencia para ejercer el poder político y porque nos coloca ante la exigencia de revisar los supuestos con los que habíamos venido trabajando. Si la asignación y el uso del presupuesto es la primera expresión del ejercicio del poder público, tenemos la obligación de reconocer que la continuidad ha sido más potente que todos los cambios que ha vivido México en medio siglo.

Se trata de una conclusión que duele con solo enunciarla. Pero que también desafía nuestra capacidad de investigación y que nos convoca a volver a las preguntas originales: volver a lo básico. Hace casi dos décadas decíamos que no puede haber rendición de cuentas, sin cuentas; y que no puede haber acceso a la información, sin información. Y aquí vamos de nuevo: ¿Cómo puede combatirse la corrupción en el manejo de los dineros públicos si los presupuestos no son mucho más que una escenografía? Guardadas las debidas proporciones, así como las investigaciones de Piketty nos ayudaron a comprender que el sistema fiscal es fundamental para combatir la desigualdad y contener los excesos del capitalismo contemporáneo, así también confío en que esta aportación de Gabriel Farfán nos ayude a entender que sin afirmar al presupuesto público como el continente indiscutible del mandato popular, en cada una de sus partidas y en cada momento de

su ejercicio, será imposible erradicar la discrecionalidad, bloquear el monopolio de las decisiones y garantizar la rendición de cuentas. ¿De quién es el dinero? Se pregunta Farfán desde el título. Respondo: es de los mismos dueños del poder público.

INTRODUCCIÓN



La lógica del cambio y magnitud en los presupuestos públicos³

Las finanzas públicas son sensibles al dinamismo económico, a *shocks* o golpes contundentes de oferta o demanda externos e internos, a peticiones sociales y políticas recurrentes o excepcionales. En suma, las finanzas públicas son versátiles y hacen lo posible por adaptarse a los vientos de cambio. Por ejemplo, el signo actual de los tiempos —la pandemia global— requiere de una rápida y eficiente movilización de recursos públicos por parte de los gobiernos. Recientemente, el presidente de México en funciones ha solicitado una reforma precisamente para tener los fundamentos legales de un viraje del presupuesto público para atender este enorme reto y eventos inadvertidos de similar magnitud.⁴

³ Cambio y magnitud se refieren a la variación de una cantidad y a la escala o tamaño de una cantidad comparada con otras, respectivamente.

⁴ El 23 de abril de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) un Decreto de austeridad para reorientar discrecionalmente el presupuesto público federal, estableciendo un recorte de 75% del gasto y freno al ejercicio del mismo en programas no prioritarios. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (artículo 21) establece los ajustes que se deben realizar al presupuesto en el caso de una caída de ingresos (con el siguiente orden: gastos de comunicación social; gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población; percepciones extraordinarias del gasto en servicios personales, y los ahorros y economías presupuestarios) y prevé reducciones del mismo por contingencias (superiores a 3% de los ingresos por impuestos). Para lo anterior se establece que el Ejecutivo federal enviará el monto y propuesta de gasto a reducir a la Cámara de

Como se podrá ver en este estudio, en los últimos 50 años el Poder Ejecutivo ha tenido un amplio margen para modificar el presupuesto aprobado por los diputados, tanto en ejercicios fiscales que, si tomamos el entorno en el que se desarrollan pueden considerarse ordinarios, como aquellos extraordinarios o que tienen lugar en situaciones críticas como la crisis económica de 1994-1995 o la de 2008-2009.

Así como países, gobiernos, empresas y personas hacen un gran esfuerzo económico y financiero para enfrentar distintos desafíos, así las finanzas públicas tratan de constuir una respuesta financiera adaptativa para ello. Pero aun estos retos inmediatos deben de enfrentarse con medidas de mediano y largo plazo que requieren ser sustentables y sostenibles en el tiempo. Ello no sólo implica que el gobierno cuente con ingresos públicos suficientes, sino que tenga instituciones, normas, reglas y procedimientos, para que intereses organizados o variables propias de economía política no impidan la asignación relativamente eficiente, eficaz y productiva del gasto público. Estas reglas no deben ser exclusivas del Poder Ejecutivo. En una democracia representativa, en una república presidencial, como lo es México, se le deben compartir decisiones de esta naturaleza al Poder Legislativo y aun, a otros actores. Como lo refieren distintos hallazgos recientes, la asistencia técnica a las decisiones en materia de finanzas públicas ayudan, no entorpecen, a una mejor toma de decisiones y a la salud de las finanzas públicas de un país (IMF: 2013 y 2018).

La sostenibilidad de las políticas públicas no sólo depende de lo estrictamente financiero, sino de la posibilidad de que las finanzas públicas y, en especial, el gasto público se mantenga consistente y alineado a los propósitos iniciales de su asignación, es decir, que la gestión pública y fiscal esté orientada hacia el mediano y el largo plazo. Ciertamente, es algo relativamente natural que los presupuestos públicos se desvíen de lo inicialmente previsto, de lo que el Poder Ejecutivo o congresos consideraban prioritario. Pero al mismo tiempo esos cambios, incluso los imposibles de prevenir,

Diputados, instancia que deberá analizarla con el fin de proponer, en su caso, modificaciones, teniendo el Ejecutivo la facultad de resolver lo conducente. El marco legal vigente ya contiene mecanismos para que el Ejecutivo realice adecuaciones al presupuesto tanto en un ejercicio regular (mediante adecuaciones presupuestarias) como en situaciones extraordinarias. Agradezco a Jorge Ortega su colaboración para construir una reflexión basada en las normas y procedimientos aplicables respecto de esta reciente iniciativa. Para una fundamentación amplia véase Ortega (2013).

deben provocar que el sector público aprenda de sí mismo y construya capacidades a partir de las instituciones que los procesan. El reto de adaptarse a los cambios requiere de normas y procedimientos, de reglamentos y de leyes; en suma, de construir instituciones que vía ensayo y error construyan una *gobernanza democrática* del presupuesto público.

El que los presupuestos públicos varíen durante un año fiscal o a lo largo del tiempo no debe de sorprender a nadie. El asunto no es que cambien, sino dónde, cuánto y en qué magnitud. Por ello, las dos dimensiones analíticas que este estudio propone para comprender la dinámica de la discrecionalidad del gasto público es el análisis de su comportamiento en un largo periodo de tiempo a partir de la dinámica del *cambio* y de la magnitud.⁵ En México, el *cambio* ocurre entre las decisiones de quienes integran la Cámara de Diputados⁶ al asignar recursos y que se plasman en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación —también conocido como Decreto PEF— y en las decisiones de gastar en un sentido u otro por parte del Poder Ejecutivo.⁷ La magnitud o tamaño de tales cambios es igual o quizá aun más importante que la simple divergencia de opiniones sobre las asignaciones de presupuesto entre cuerpo legislativo y el presidente. La magnitud de los cambios incide en la dimensión macroeconómica, tanto de la política económica y monetaria, como en la asignación eficiente de los recursos en la economía nacional. Esta puede hacer menos perceptibles o, bien, magnificar cambios y puede ocultar una estrategia deliberada de

⁵ Varios estudios en México integran estadística de finanzas públicas y construyen indicadores e índices que no permiten medir el cambio y la magnitud del gasto público apropiadamente. Por ejemplo, varios de ellos construyen mediciones binarias muy agregadas o con metodologías *ad hoc* a las hipótesis de las investigaciones que sostienen. Véase Casar (2001 y 2002); Magaloni, B. y Díaz, A. (1998); Ugalde, L. (1990, 1997, 2000a, 2000b, 2014) y México Evalúa (2014).

⁶ De acuerdo con el marco constitucional mexicano es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar las asignaciones de gasto público.

⁷ La categoría de “cambio” implica no sólo que los montos totales de gasto asignados a Ramos Administrativos (llamados también *techos de gasto*) por la Cámara de Diputados varíen durante el ejercicio fiscal, por ingresos o decisiones de gasto no previstas, sino, también, que existan decrementos en las mismas categorías que ayuden a fondear otros montos, afectaciones (adecuaciones) al interior de las instituciones o, bien, cambios “de origen y destino”, por ejemplo, gastos que inicialmente fueron provistos para capital que son ejercidos en gastos corrientes o, incluso, para pago de pasivos, sean estos contingentes o circulantes. Finalmente, el cambio del presupuesto que normalmente se identifica con el concepto “modificado” es otro criterio para determinar, con base en las operaciones virtuales en el sistema, el número y tamaño de los movimientos posteriores al presupuesto original.

mantener decisiones que involucren la asignación de los recursos públicos lejos de la mirada de las y los contribuyentes.

Cuando se analizan los cambios del gasto efectivamente erogado, como proporción del gasto originalmente aprobado por diputadas y diputados, es relevante considerar la participación que tiene aquel en los distintos agregados de presupuesto y sus clasificaciones. Por ejemplo, en 2016 un cambio de 1% en el presupuesto ejercido de la Oficina de la Presidencia de la República fue equivalente a 40 millones de pesos y, en la Secretaría de Energía, a poco más de 3,800 millones de pesos. La magnitud de la desviación en esta última correspondería a casi el presupuesto para la oficina de la Presidencia de todo ese año.⁸ El monto de variación del gasto en el conjunto de las categorías a las que pertenece la Presidencia, los Ramos Administrativos o secretarías de Estado sería posiblemente inadvertido para efectos de administración financiera, mientras que el segundo representa algo muy relevante para el entorno democrático, pues se trataría de la rendición de cuentas de la oficina del presidente. Finalmente, dada la familiaridad de la ciudadanía y de las personas especializadas en finanzas públicas, la variación en el tema de energía no sería una sorpresa, acorde con los problemas recientes de Petróleos Mexicanos (Pemex), mientras que el impacto potencial de una Presidencia que gasta más o mucho menos de lo que originalmente solicitó al Congreso sería un tema de rendición de cuentas y de transparencia. Inclusive, vincularía el tema a las instituciones para monitorear y vigilar esos gastos, sirviendo de contrapeso a las decisiones del Ejecutivo.⁹ Cambio y magnitud son pues, en la lógica de la desviación del gasto público aprobado del realmente ejercido, dos criterios igualmente importantes para la rendición de cuentas y la gestión macrofinanciera de los presupuestos públicos. Todo cambio debe de ser monitoreado en términos de la rendición de cuentas y toda magnitud tiene el potencial de poner en

⁸ Montos en términos reales, base 2013.

⁹ En el anexo 1 se incluye la evaluación del ejercicio de gasto que la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Subsecretaría de Egresos (SSE-UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hizo del ejercicio de gasto de la Oficina de la Presidencia, donde se reporta una variación muy importante en los presupuestos aprobados por el Legislativo y el efectivamente gastado durante el año fiscal (véanse en especial los resultados visualizados en las gráficas con columnas de color rojo del anexo 1). Los estudios más conocidos que analizaron a la Presidencia desde un punto de vista de presupuesto han sido los elaborados por Sergio Aguayo y Helena Hofbauer (1997) y Edna Jaime y Eréndira Avendaño (2011).

duda la sostenibilidad macrofinanciera del Estado, ambas categorías son claves para construir una gobernanza democrática y responsable del presupuesto público.

Como se deriva de muchos análisis orientados a la comunicación, la divulgación o, bien, la investigación académica, el inferir conclusiones sobre el comportamiento del presupuesto a partir del análisis de uno o más años es informativo, pero limitado (Magaloni, B. y Díaz, A., 1998; Ugalde, L., 2014; Cano, J., 2019). Estos trabajos son centrales para identificar fenómenos que requieren de mayor análisis e, incluso, que pueden propiciar una reforma o un replanteamiento significativo con el fin de introducir medidas de mayor control y monitoreo por parte de actores externos e imparciales. Es una discusión que inicia en las necesidades de una mayor transparencia y rendición de cuentas, pero que no debe de circunscribirse a ellas.¹⁰ Sin embargo, hay algo que persiste: la discrecionalidad que deriva de las reglas que gobiernan el presupuesto público en México y de la información y datos con que contamos para regularla en un marco de rendición de cuentas y credibilidad financiera.¹¹

Este estudio comprende medio siglo de política fiscal en México. En el periodo se registran hitos importantes, ocho ejercicios ininterrumpidos de presidentes de la república y 16 legislaturas de la Cámara de Diputados (1970-2018). Se incluye al final un breve apéndice acerca del periodo presidencial (2018-2024) y la Legislatura actuales (2019-2021) y una contextualización internacional del presupuesto público de México y los gobiernos subnacionales o entidades federativas.¹² En un marco de análisis de largo plazo y desde una perspectiva macro y de gran agregación, este trabajo identifica aparentes patrones de comportamiento de presidentes y de diputadas y diputados que se materializan en montos de asignación de gasto

¹⁰ Para una definición más amplia del concepto de *transparencia fiscal*, véase Farfán-Mares, Gabriel (2019).

¹¹ Esta discrecionalidad afecta a todas las políticas públicas, véase Farfán-Mares, Gabriel y Velázquez Flores, Rafael (2012).

¹² Es importante puntualizar desde ahora que los periodos presidenciales se contabilizan tomando en cuenta el año en que sucede la votación de la elección presidencial y que el año base de las legislaturas se toma en el primer año de incidencia de la votación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por ejemplo. Aunque la Legislatura haya entrado en funciones en 2018, en realidad la decisión de presupuesto es para el ejercicio fiscal 2019, por lo que la actual Legislatura iniciará en cuanto al análisis de cifras en 2019 y terminará en 2021, pues ese será el último año en el que habrá aprobado el presupuesto público.

público en el momento en que estos últimos discuten el proyecto de presupuesto del presidente y durante el ejercicio de dichos recursos por este. Se basa en datos, información y documentación primaria.¹³

Al ampliar la mira hacia largos periodos de tiempo, ¿es posible identificar patrones de *cambio* y *magnitud* en la asignación de gasto público? Ese es el propósito de este trabajo de investigación: identificar y medir dónde ocurrieron los cambios y en qué magnitud, como dos componentes del grado de incidencia y, en última instancia, de poder de ambos actores, presidentes e integrantes de la Cámara de Diputados para asignar recursos escasos.¹⁴ El porqué es una pregunta fundamental, pero la dejaré abierta para que quienes han estudiado estos temas reformulen, de considerarlo conveniente, sus hipótesis y hallazgos o, bien, para que quienes quieren estudiar estos temas desde distintas perspectivas generen nuevos estudios. Sin embargo, se integró un modelo econométrico que tomó en cuenta las variables que frecuentemente se utilizan para calcular proyecciones de ingresos, gasto y endeudamiento y que forman parte de los procedimientos para estimar a las finanzas públicas federales con el fin de integrar el paquete económico, donde destacan el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación (entre otras leyes vinculadas a los ingresos) y los niveles de endeudamiento público (en el anexo 11 se encuentran los datos de ese modelo y una síntesis de sus hallazgos). Los resultados confirman algunos hallazgos de mi trabajo de investigación previo, en el

¹³ Por ejemplo, esta es la principal diferencia de otros estudios similares que al igual consideran un periodo de tiempo largo. En su mayoría utilizan como principal insumo los diarios de debates y series históricas de algunos años o, bien, bases de datos, reportes o publicaciones oficiales que consolidan cifras, como las que producía la Secretaría de Programación y Presupuesto en su momento o las que actualmente divulga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (véanse las publicaciones de Luis Carlos Ugalde, en especial las de 2000, en la bibliografía de este trabajo). Inclusive, reportes derivados de esfuerzos de consolidación de cifras propias de los informes de gobierno en sus versiones anuales o sexenales o, bien, los reportes de las Cuentas Públicas o resultados de auditoría de la otrora Contaduría Mayor de Hacienda o, más recientemente, de la Auditoría Superior de la Federación. Véase el anexo 2 para una descripción del trabajo de recopilación de información y datos archivísticos.

¹⁴ Todos los cálculos en esta investigación se presentan en pesos, en términos reales, base 2013. Véase el anexo 3 para conocer el detalle del cálculo. Se asume que a mayor cambio y magnitud en la asignación de presupuesto, el actor en cuestión ejerce su poder. Sin embargo, el poder de la Cámara de Diputados es enunciativo e indicativo y el del Ejecutivo o presidente en turno es factual, ya que el primero ejerce su derecho a orientar el gasto y el segundo a aplicarlo de manera objetiva o a gastarlo.

sentido de la incidencia que el precio del petróleo tiene sobre el gasto programable ejercido (Farfán Mares, G., 2010). En especial este efecto es más pronunciado en el gasto de los Ramos Administrativos. Tanto en los Ramos Generales y las Empresas Públicas de Control Directo, el tipo de cambio parece ser el que más altera la trayectoria de sus gastos (véase el anexo 11).

Se debe enfatizar que, como todo presupuesto público, los cambios y magnitudes implican cuestiones mucho más amplias que estadísticas, datos, coeficientes e indicadores. Tiene que ver con la distribución del poder y la preferencia por políticas públicas específicas, mucho más que sus implicaciones económico-financieras. Este estudio compara el poder de decisión del presupuesto del Ejecutivo y del Legislativo y combina el criterio económico-económico financiero del análisis de cambio/magnitud del gasto público que lo restringe al interior de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con un criterio político-electoral: por sexenios y por legislaturas. El propósito es identificar el comportamiento del cambio y medir su magnitud con base en las decisiones que presidentes y diputadas y diputados tomaron cada seis y tres años, respectivamente, en el último medio siglo.¹⁵

Encontrar explicaciones que partan de análisis más robustos, sea por la amplitud de los periodos observados, sea por la confiabilidad de los datos o, principalmente, por el número de observaciones posibles en lugar de fotografías anuales o, incluso sexenales, ayuda mucho a construir categorías de análisis más amplias y formular preguntas más ambiciosas. En su trabajo reciente, Piketty (2020) ha demostrado que no sólo es útil, sino imprescindible construir conocimiento a partir de series largas de tiempo de las finanzas públicas. Además, este autor desarrolla la fundamentación estadística de sus principales hipótesis a partir de la revisión de los registros administrativos (declaraciones de impuestos) en un largo periodo y ello le ayuda para construir hallazgos de gran agregación y trascendencia, aunque, como bien distingue, no es lo mismo un ingreso en términos de flujo que la riqueza como tal en términos de la posesión de activos.

El esfuerzo de Piketty no es utilizar la recaudación de impuestos como un indicador de capacidad gubernamental o el comportamiento economi-

¹⁵ Este estudio es la primera parte de un trabajo más amplio que incluiría los ingresos, tanto tributarios como no tributarios y el financiamiento o endeudamiento público en el mismo periodo. Incluso, la utilización de otras clasificaciones de gasto (funcional, económica o programática) en un periodo más amplio: 1900-2020.

co, sino como una vía indirecta de comprender el papel del flujo de ingresos de empresas e individuos por grupos de ingresos en la sociedad y la acumulación de la riqueza, como principales herramientas de las dimensiones de la desigualdad y pobreza. La historia económica y, en particular, los diversos estudios de finanzas públicas en México desde una perspectiva histórica también se han propuesto identificar etapas que las caracterizan con categorías o hipótesis complejas. Por ejemplo, algunos se interesan en la relación de poder entre el sector público y privado. Otros, en el grado de opacidad en el presupuesto o las prioridades de política de largo alcance en distintos periodos (véanse Aboites, L. y Jáuregui, L., 2005; Aboites, L. y Unda, M., 2011; Marichal, C., 2007; Cohtran, D., 1986, 1994a y 1994b, y Wilkie, J., 1967). En estricto sentido, el presente estudio forma parte de la historia económico-financiera de los presupuestos públicos, pero también de la historia de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados, de las prioridades de gasto de las principales instituciones que integran el gabinete presidencial y del poder de la bolsa de presidentes y diputadas y diputados. Es una evaluación con métodos y técnicas reconocidas internacionalmente, de las reglas que gobiernan el control del presupuesto público por la Cámara de Diputados respecto de la conducción de presupuesto del Ejecutivo y de cómo los han moldeado, a lo largo de medio siglo. En síntesis, es una caracterización de presidentes y diputadas y diputados a partir de la revisión de los presupuestos públicos federales.

Presidentes, diputadas y diputados: las preferencias del poder de su bolsa

¿Los *cambios y magnitudes* en el comportamiento de las finanzas públicas tanto de presidentes como de diputadas y diputados tienen una economía política específica? Es decir, esos comportamientos se explican por el punto de equilibrio entre variables económicas que interactúan con la política? ¿La dinámica de las finanzas públicas tiene algo que ver con mayor democracia, por ejemplo, definida como una mayor competencia electoral y un cambio de partido al que pertenece el presidente? Depende.

Hipótesis conceptuales o intuitivas como el hecho de que exista un “antes y después” de 1997 o el 2000, o un largo periodo de legisladoras y legisladores ausentes o abiertamente serviles en la aprobación del presupuesto,

como muchos estudios afirman, parece no poder confirmarse con la evidencia, como se verá más adelante en este trabajo.¹⁶ Sin embargo, sí parece existir un patrón de comportamiento derivado de variables institucionales, como las reglas que gobiernan la gestión y la administración del presupuesto. Es decir, el poder de la bolsa *efectivo* de presidentes y diputadas y diputados deriva de la aplicación *efectiva* y no únicamente *normativa* de las reglas de gestión y administración del presupuesto público dentro del Poder Ejecutivo y Legislativo, no de posibles conductas o capacidades estratégicas de presidentes y diputadas y diputados.¹⁷ En síntesis, las reglas *efectivamente* cumplidas importan. Existen importantes “fallas” en la política electoral y en la economía nacional, pero también en el gobierno. Para este estudio, la discrecionalidad en el uso del presupuesto público en México es una falla de la gestión y la administración del presupuesto, una falla de la *gobernanza democrática* de las finanzas públicas. Esto es importante porque una gran cantidad de estudios acerca de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México y, en particular, del poder de la bolsa de las legislaturas construyen herramientas, como índices, que tratan de determinar, a partir de un análisis puramente formal, la capacidad legal-institucional y organizacional (Wehner, J., 2006 y 2007). Basado en el índice Wehner, por ejemplo, Puente Martínez afirma que, a partir de 1997, la incidencia de la Cámara de Diputados aumentó y que su posición en el resultado del índice la coloca en un lugar similar al Congreso de Estados Unidos (Martínez, K., 2017). Incluso, la aplicación de este índice contradice los hallazgos sobre los gobiernos subnacionales hecha en el presente estudio, al colocar a las legislaturas de varias entidades federa-

¹⁶ Por ejemplo, Ugalde y Casar (véanse los trabajos citados en la bibliografía), basados en Beatriz Magaloni y Alberto Díaz (1998) afirman que antes de 1982 las y los diputados prácticamente no modificaban el presupuesto. No sólo antes de ese año sí lo modificaban en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) y el pleno, sino que más recientemente, especialmente en la última Legislatura considerada para el análisis (2015-2018), las y los diputados modificaron el presupuesto a niveles previos a como lo hacían en la primera mitad de la década de los setenta.

¹⁷ Dentro y fuera de México, muchos han intentado determinar el poder de la bolsa de presidentes o de poderes Ejecutivos y de Legisladores con base en enfoques económicos-normativos, no económico-positivos. A su vez, la economía normativa se extrapola hacia categorías políticas, asumiendo que la búsqueda del poder equivale, en espíritu, a la búsqueda de apropiación material. Sin poder avanzar en la falsabilidad de las numerosas hipótesis, esta literatura ha, sin embargo, construido una de las más poderosas narrativas del cambio democrático en México.

tivas con escasa o nula institucionalización (Baja California, Chihuahua y Guanajuato).

A diferencia de lo hecho por el autor de *El Capital en el siglo XXI* (Piketty, 2014), este estudio no contempla el análisis de ingresos, tanto en su naturaleza de tributarios o no tributarios, ni tampoco construye sus análisis en torno a las necesidades de financiamiento, a partir del análisis del comportamiento de la deuda pública y otros pasivos tanto contingentes como circulantes.¹⁸ Esto es relevante porque en varias ocasiones se ha señalado la importancia de la variabilidad de los ingresos en los gastos, no sólo en términos de montos, sino de composición (Kristensen, J. K., *et al.*, 2019). Se ha insistido en que el gobierno castiga de manera deliberada los ingresos con base en distintas hipótesis, pero lo cierto es que diversos estudios no han encontrado una relación entre estos ingresos y las importantes variaciones de gasto durante el ejercicio (en particular los excedentes). El único factor que se ha advertido que influye en las desviaciones de gasto de manera considerable, tanto en análisis sobre México como en países ricos en petróleo, es la variación de su exportación, precio y tipo de cambio.¹⁹ Por ejemplo, de acuerdo con investigaciones que miden el efecto de la presencia de rentas provenientes de recursos naturales en países donde se han realizado evaluaciones de calidad de gasto (es decir, la aplicación de una evaluación PEFA), se encuentra que la menor dependencia de los ingresos públicos respecto de estos se asocia a una mejor calidad de gestión financiera pública o GFP

¹⁸ Sin embargo, la base de datos que se utiliza para este estudio incluye los ingresos públicos o recaudación, tanto tributaria (impuestos directos e indirectos) como no tributaria (en el caso de México, la recaudación no tributaria, no petrolera y petrolera). Para fines de este estudio, se incluyen categorías agregadas de endeudamiento público como gastos no programables en distintas desagregaciones de tipo administrativo y otros de tipo general, como deuda pública.

¹⁹ Por ejemplo, el reporte de Ugalde (2014: 125-139) concluye que la desviación del gasto durante el ejercicio es, en términos de su magnitud, explicable sólo por los ingresos petroleros, incluso considerando los subejercicios. Este hallazgo es analizado con detalle en Farfán Mares, G. (2010). *Non-Embedded Autonomy... op. cit.*, tomando incluso únicamente la renta petrolera o el conjunto de derechos por bienes nacionales aplicados a los hidrocarburos. En otros estudios recientes que utilizan la metodología PEFA, la desviación del gasto tiene una alta correlación con la desviación de los ingresos, aunque no se incluye a México, ya que este no ha sido evaluado con dicha metodología. Los mismos estudios identifican a los países con recursos naturales especialmente propensos a presentar desviaciones importantes en sus gastos (Kristensen, J. K., *et al.*, 2019).

(Public Financial Management, PFM por sus siglas en inglés). Por ejemplo, una investigación reciente que toma como base 81 países concluye que:

1. Un régimen presidencial está negativamente asociado con la calidad del sistema de gestión financiera pública (GFP).
2. Un gobierno dividido está negativamente asociado con los poderes legislativos *ex post*.
3. Las economías que crecen más tienen sistemas de GFP y están positivamente asociadas a mejores capacidades *ex post* de las legislaturas.
4. Una menor dependencia de las finanzas públicas respecto de ingresos por recursos naturales está asociada a mejores sistemas de GFP.²⁰

Es decir, la evolución de la investigación sobre la relación entre variables políticas, económicas y de recursos naturales ha dado nueva luz acerca de las condiciones necesarias para que los países construyan sistemas de GFP de calidad. No es posible replicar estos hallazgos para México ya que el gobierno mexicano no ha participado en este tipo de ejercicios y, por tanto, no hay información y datos para ello. Sin embargo, los resultados de este estudio parecen confirmar algunos de los resultados derivados de las pruebas econométricas realizadas con base en los datos de evaluaciones PEFA. Por ejemplo, la presencia de un régimen presidencial, de gobiernos divididos, de crecimiento relativamente bajo y de la presencia de recursos naturales; todas, se encuentran, dependiendo del periodo en cuestión, en mayor o menor medida presentes. Al mismo tiempo, parecen ayudar a comprender mejor algunos de los resultados “contraintuitivos” que esta investigación aporta, como se demostrará más adelante.

Los hallazgos de este estudio se derivan del análisis de las asignaciones de gasto que inicialmente ha propuesto el presidente a la Cámara de Diputados y las compara con las que legisladoras y legisladores aprobaron para, finalmente, contrastar estas con el gasto que finalmente ejerce el Ejecutivo.²¹ Además de lo anterior, compara los proyectos del Ejecutivo con los ejercicios del gasto durante el año fiscal; es decir, compara el *Ejecutivo que*

²⁰ Véase Shakira Mustapha, *Political Institutions and PFM Performance*, en Kristensen, J. K. (ed.), 2019, 42, 47 y 52.

²¹ Para ver los parámetros que contiene la base de datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, véase el anexo 4.

propuso contra el *Ejecutivo que gastó*, para determinar qué tanto se apartó de sus proyecciones de asignación. Aunque no se detalla en este estudio, en ocasiones el Ejecutivo “volvió” a sus preferencias originales formalizadas en su proyecto, pero que por efecto de las y los diputados no quedaron plasmadas en el Decreto como lo hubiera querido. Esto, como se verá más adelante, puede reflejar –especialmente en contextos específicos de volatilidad macroeconómica– la dificultad para planear y programar adecuadamente el gasto, pero, al mismo tiempo –especialmente cuando existe una diferencia notable entre el Proyecto de Presupuesto con el gasto ejercido– también puede mostrar una estrategia de opacidad, ya que el periodo de mayor exposición del presupuesto es durante su discusión en la Cámara de Diputados. Esto es: puede ser que el Ejecutivo remitió de manera deliberada una propuesta de presupuesto a legisladoras y legisladores sabiendo que no sería el real.²²

A partir de la pérdida de la mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados en 1997, se supuso que esta jugaría un papel distinto, mucho más proactivo y de contrapeso respecto del Ejecutivo en materia de finanzas públicas. Algunos estudios y artículos de la época afirmaron que se trataba del surgimiento de una nueva era entre ambos poderes e, incluso, formularon hipótesis para ello (Magaloni, B. y Díaz, A., 1998). Una de esas hipótesis fue que los cambios que realizaban legisladoras y legisladores a la propuesta del Ejecutivo, especialmente antes de 1997, en realidad no eran otra cosa más que resultado de la presión que desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se ejercía a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) de la Cámara de Diputados. Por ello, los cambios hechos en la CPCP que luego se enviarían para posibles enmiendas y aprobación en el pleno no debería ser un indicador de “poder de la bolsa” de la Cámara (el Decreto del PEF).

Sin embargo, como este estudio confirma, si ello hubiese sido cierto, el Ejecutivo no sólo no se habría desviado en las magnitudes que lo hizo respecto de los montos aprobados por las y los diputados, sino que tampoco

²² Este tema es fundamental debido a que precisamente la disparidad de la información y la difícil comparabilidad de datos entre los tres momentos de decisión (Proyecto, Decreto y Ejercido) son un elemento de opacidad.

se hubiesen observado “puntos de reversión” en la mayoría de los casos²³ o, bien, el Dictamen del Decreto de Presupuesto enviado al pleno para votación incluía concesiones del Ejecutivo al Legislativo derivadas de acuerdos genuinos o, bien, incluía promesas de gasto que, a la postre, no podrían cumplirse, ya fuese porque no lo permitía el espacio fiscal o porque no había voluntad desde el inicio.

Para el periodo previo al año 2000, por ejemplo, este argumento podría sostenerse con los datos disponibles, pero no para años recientes donde el Ejecutivo propuso de forma consistente montos de gasto a las y los diputados que pocas veces o nunca fueron respetados. Esto es especialmente revelador ya que el “poder de la bolsa” de la Cámara de Diputados regresaría a los años de presidencialismo puro, incluso con base en los criterios de Weldon (2002).

Magaloni y Díaz refieren a un “equilibrio perfecto de subjuego” o una “interacción estratégica” entre diputadas y diputados y funcionarias y funcionarios de la SHCP.²⁴ En realidad, lo que ocurrió en diversas ocasiones durante el periodo de este estudio fue que esa secretaría o castigaba anticipadamente ciertos montos de manera previa a la discusión en la Comisión de la Cámara de Presupuesto o, bien, concedía cambios que, como se ha dicho, podría revertir después. Esto es posible en parte por la gran desagregación y control que se tiene del presupuesto por parte del Ejecutivo (Farfán-Mares, G., 2010 y Krause, P., 2009). De igual manera, Magaloni y Díaz (1998: 515) afirman que “una vez que la competencia empezó a ser una amenaza real, la cohesión partidista se volvió más débil, lo cual se reflejaba en que las posiciones de ciertos legisladores no eran conocidas por el secretario de Hacienda sino hasta después de anunciar su iniciativa de presupuesto”.

²³ Los puntos de reversión se refieren a la posibilidad de revertir los montos asignados por las y los diputados en un ítem o línea de presupuesto a la propuesta original enviada al Congreso por parte del Ejecutivo.

²⁴ Véase Magaloni, B. y Díaz, A. (1998). “Autoridad presupuestal en México: una primera aproximación”. *Política y Gobierno*, 5(2), p. 515. Ugalde habla de un “consensualismo” que se logra “a través de intercambios clientelares: el Ejecutivo facilitaba asignaciones presupuestarias a fin de contar con el apoyo de actores clave que le garantizaban votos suficientes [...] los partidos de oposición demandaban recursos a través de la etiquetación de proyectos que les dieran visibilidad política y les permitieran cumplir con su agenda política y sus promesas de campaña”. Incluso denomina esta práctica como “clientelismo presupuestario”. Véase Ugalde, L.C. (2014: 13).

Como se puede observar en este estudio (especialmente en la segunda parte), la mayor presencia de la oposición derivó incluso en un papel pasivo, similar al que mostró la Cámara en las décadas de los setenta y ochenta. No sólo eso, sino que en el periodo de supuesto inicio de la proactividad de las y los diputados y la transición democrática —para algunos a partir de 1997 y, para otros, a partir del 2000—, la Cámara de Diputados prácticamente dejó de modificar la propuesta del Ejecutivo mientras que este volvió a modificar el presupuesto durante el ejercicio parecido al periodo de partido hegemónico, caracterizado por una nula o escasa presencia de la oposición tanto en la Cámara como en la Comisión de Presupuesto.

En síntesis, a partir del 2000 y a la fecha, al parecer ninguna de las variables políticas explica la mínima modificación del proyecto del Ejecutivo, ya fuese en la Comisión o en el pleno. Y esto además se refuerza por el hecho de que la Cámara con mayor participación de la oposición convivió con un Ejecutivo crecientemente proclive a modificar el gasto durante el ejercicio sin opiniones sobre las mismas, posiblemente de manera *ex post*.²⁵

La oposición empezó a tener una participación mayor en la Cámara de Diputados a partir de 1964 (16.7%) y de 1979 en adelante pasó a 26%, llegando a 27.8% en 1985 (Casar, M.A., 2002: 127). Además de la presencia de la oposición en la Cámara, quizá más importante aún es el hecho de que entre 1935 y 1976 las enmiendas en el pleno o fuera del Comisión de Presupuesto y, desde luego, públicas, no fuesen permitidas, lo que a partir de 1976 sí pudo ocurrir. Como se demuestra en la siguiente tabla, la periodización de las enmiendas dentro y fuera de la CPCP de la Cámara de Diputados coinciden con los hallazgos del presente estudio. A partir de 1976 el número de enmiendas aprobadas fuera de la CPCP aumentaron significativamente, al igual que el tiempo de aprobación que se triplicó de un año al otro de la entrada en vigor de los cambios y llegó a poco más de 42 días para el periodo 1998-2000. Como afirma Weldon, a partir de la ley de 1976 tuvieron lugar en 78% de los años en el periodo de su vigencia analizado (1978-2000) y, aún más importante, “las enmiendas en la Comisión tuvieron lugar sin importar los poderes metaconstitucionales del presidente” (Weldon, 2002: 403).

²⁵ Aunque la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo permite, no se encontró alguna evidencia u opinión de la Comisión de Presupuesto sobre las variaciones de 5% que habla el artículo 58 durante todo el periodo de vigencia (2006-2020).

TABLA 1. Indicadores históricos del proceso presupuestario en la Cámara de Diputados

AÑOS FISCALES	LEY DE PRESUPUESTO VIGENTE	ENMIENDAS EN COMISIÓN DE PRESUPUESTO		APROBACIÓN POR EL PLENO	TIEMPO DE APROBACIÓN
		PRESENTADAS	APROBADAS		(PROMEDIO DE DÍAS)
1917-1928	Decretos Presidenciales 1928	7	5	5	13.4
1929-1936		8	1	1	9.9
1937-1946	1935	10	1	0	4.9
1947-1977		30	4	2	10.7
1978-1994	1976	17	13	10	29.4 *
1978-1982					25.6
1983-1994					33.3
1995-1997		3	2	0	25.3
1998-2000		3	3	2	42.3

* Para este cálculo se toman los promedios de los dos periodos siguientes (1978-1982 y 1983-1994) y se divide entre 2.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Weldon (2002: 399 y 401).

Finalmente, si se considera la composición de la CPCP, tanto en presencia de la oposición, de un partido distinto al del presidente en términos de su Presidencia y aun de partidos con ideologías o programas diferentes, no se puede construir una relación con el comportamiento del Ejecutivo o de la Cámara durante el ejercicio de gasto.²⁶

Desde el punto de vista macroeconómico, es importante advertir también que en tiempos de inflación anual de dos o, incluso, tres dígitos tanto el Ejecutivo como el Legislativo pueden asignar recursos con base en estimaciones imprecisas, puesto que existe al menos un *lag* de seis meses considerando la integración de la propuesta por parte del Ejecutivo y la remisión, discusión y autorización del Decreto. Lo anterior, unido a las condiciones cambiantes de un entorno de volatilidad macro, logran que las asignaciones se magnifiquen o se contraigan durante el ejercicio fiscal. Por ello es que precisamente destaca tanto el periodo atípico de la Legislatura entre 1997 y el 2000 y el posterior a este.

De acuerdo con esta investigación, precisamente en periodos de baja volatilidad la Legislatura aprobó un proyecto de presupuesto que casi no cambió y que fue modificado de manera incremental por el Ejecutivo a lo largo del año fiscal. Ello descarta que la volatilidad macro derive en una magnificación del papel del Legislativo o el Ejecutivo. En realidad, un *shock* inflacionario puede traducirse en una mejora de la posición fiscal a través de un efecto negativo sobre los egresos reales (véase Blejer, M.I., 1997).

La subestimación deliberada de ingresos es otra hipótesis recurrente en los estudios mencionados para el caso de México (por ejemplo, los de México Evalúa y los de Ugalde, entre otros), sólo que tampoco estos explican las variaciones de gasto, con excepción de los ingresos agrupados en torno a derechos por bienes nacionales sobre hidrocarburos, es decir, la renta petrolera. El estudio de Ugalde (2014) identifica esta realidad al hacer un ejercicio rápido de cómo los ingresos influyeron en las variaciones de gasto durante el ejercicio (Ugalde, 2014: 28). Además, este autor reconoce que:

²⁶ Véase Ugalde, L.C. (2014: 53-54). Incluso para el periodo 1970-2000 la presencia de la oposición en la Comisión o, bien, el control de su presidencia o secretarías no parece ser una variable explicativa para los cambios realizados durante la discusión del presupuesto o, bien, durante el ejercicio del gasto. Es importante destacar que una presencia significativa de la oposición inicia en la Legislatura que va de 1979 a 1982. Véase Ugalde (2000: 146). Las cifras para ambas fuentes provienen de la revisión del *Diario de los Debates*, no de los Proyectos y Decretos de presupuesto o gastos ejercidos.

El factor más importante que explica los excedentes es el precio del petróleo [...] las entrevistas realizadas muestran dos motivos detrás de las subestimación respecto del petróleo: *a)* es conveniente para el Ejecutivo mantener un esquema "conservador" debido a la volatilidad que muestran los precios del petróleo y, *b)* es preferible un esquema en el se tienen (sic) ingresos extra presupuestarios para cubrir las modificaciones y desbalances generados a lo largo de un ejercicio fiscal (2014: 126).

Finalmente, el autor calcula que los ingresos excedentes por derechos a los hidrocarburos representaron 25.7% del total de los ingresos estimados en el periodo 2000-2012, equivalentes a poco más de un billón y medio de pesos reales (Ugalde, 2014: 129), mientras que los impuestos representaron 3.7%. Es decir, pareciera que, tomando el periodo del presente estudio, se podría argumentar que las diputadas y los diputados sí modificaron el proyecto por una información asimétrica o, bien, abiertamente incorrecta. No es el caso con el Poder Ejecutivo aunque, como ya se dijo, las fluctuaciones del precio del petróleo sí le han afectado considerablemente, aunque sólo en los periodos asociados con bonanzas petroleras (1977-1985/2003-2014).

La tesis de la proactividad de las y los diputados sugiere que:

Antes de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contaba con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto se aprobaba con muy pocos cambios [...] cuando el PRI pierde la mayoría y su capacidad para aprobar por sí mismo el presupuesto, se detona una dinámica de mayor negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, adquiriendo este último más incidencia en su aprobación" (Ugalde, 2014: 1).

En realidad, como ya se ha mencionado, lo que muchos vieron como el inicio de un patrón de nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México (1997) fue una excepción en medio siglo de las mismas y el único momento en que la izquierda tuvo la Presidencia de la CPCP (véase Ugalde, L. C., 2014). Esto es particularmente evidente al observar el despliegue de varios indicadores a partir del uso de series largas de tiempo en la parte primera de esta investigación, titulada "Comportamiento de las estadísticas de gasto agregadas" (véase página 47).

Aunque más adelante se analizará este hecho, en realidad Hacienda concedía que las y los diputados modificaran el Presupuesto en comisiones

o en el pleno, contrario a sus planes con el objeto de que las y los legisladores lo aprobaran en tiempo y forma (véase, por ejemplo, Ugalde, L.C., 2014). Esto ocurría así considerando que el Ejecutivo, en la mayoría de los casos, podía —y lo hacía— efectuar cambios imperceptibles por su desagregación y magnitud, para volver al punto original de su propuesta, antes de enviarla al Congreso. Es importante considerar también la importancia no sólo del cambio y de la magnitud —como varias veces se ha enfatizado—, sino el grado de agregación de las decisiones de asignación. Por ejemplo, no es lo mismo comparar montos totales asignados a los Ramos Administrativos (por decir, los de las secretarías de Estado) o grandes agregados de gasto (gastos programables y no programables) que a la composición en términos del Clasificador por el Objeto de Gasto (gastos corrientes y de capital, por capítulos, conceptos y partidas a cinco dígitos) o, bien, de acuerdo con una clasificación del gasto por funciones (Classification of the Functions of Government, COFOG, por sus siglas en inglés) o con base en programas, proyectos y actividades institucionales. Las comparaciones posibles, al momento, son aquellas que se realizan con base en categorías iguales y equivalentes: la clasificación administrativa (o Ramos Administrativos) en los tres momentos del presupuesto: Proyecto, Decreto y Ejercicio.²⁷

Tanto a nivel estatal como federal, es una práctica común abrir un margen de cambio a los montos propuestos por el Ejecutivo para dar la impresión al Legislativo de su capacidad de modificar pasando enmiendas y ajustes que no eran “realistas” o, bien, dejando *a priori* áreas posibles de cambio de manera que pudiesen demostrar y confirmar el poder de las y los legisladores para cambiar el presupuesto, tanto en ingresos como en gasto.²⁸

²⁷ Existe una posible tercera posibilidad, aunque no disponible para todos los años ni para todos los momentos de decisión (Proyecto, Decreto y Ejercicio) que es el *gasto modificado*, aquel cuya composición interna en un monto total es distinto del proyecto o, aun más, del autorizado en los términos del Decreto. Para efectos de este trabajo sólo se consideran los cambios que alteran los montos globales de gasto, no así su composición, aunque es por igual relevante y necesario ese ejercicio. Se afirma que deben ser “iguales y equivalentes” en cuanto a que corresponden al nombre del ítem de manera lineal (por ejemplo, “Secretaría de Gobernación” en el Proyecto es igual a “Secretaría de Gobernación” en el Decreto y también a que al monto original no se le incluye algo adicional —como otro programa u otra actividad que le perteneciese a otro Ramo—) no contemplado inicialmente en el proyecto, que es equivalente.

²⁸ Esta es la experiencia del autor de este estudio como director de Análisis Programático de Presupuesto en la Subsecretaría de Egresos (Secretaría de Finanzas) del entonces Gobierno del Distrito Federal, en tres ejercicios fiscales, al igual que en su papel como director general

Esto es particularmente evidente en el tema del cálculo de la producción y plataforma de exportación de petróleo crudo o el precio del barril, aunque existe un procedimiento para calcularlo en la ley.²⁹ Como se podrá observar, en muchos años pareciera que aún compartiendo los mismos entornos, tanto presidentes como diputadas y diputados tomaron decisiones muy distintas. Mientras presidentes y legisladoras y legisladores insistieron en reducir o, inclusive, cancelar ciertos rubros de gasto, otros consideraron aumentar las asignaciones de gasto para esos propósitos y, aun, ampliarlos, creando nuevos ítems —incluso nuevas instituciones— en el presupuesto. Sin duda, puede afirmarse que en el periodo comprendido por este estudio, en diversos momentos las preferencias de presidentes y diputadas y diputados fueron contrapuestas. En otras coyunturas fueron coincidentes.

Por último, es necesario explicar cómo se desarrollará el presente estudio. Este se divide en seis partes. La primera brinda una breve vista al comportamiento de las finanzas públicas en las últimas cinco décadas desde un punto de vista macro, utilizando los principales agregados de gasto. La segunda utiliza un criterio institucional para advertir esos cambios; es decir, mapea las decisiones de los presidentes y de las legislaturas (sólo de la Cámara de Diputados) para precisar y, en su caso, contrastar las preferencias de gasto entre ambos. La tercera parte utiliza indicadores de confiabilidad o credibilidad de presupuesto para calcular la magnitud de los cambios o desviaciones reales de los presupuestos propuestos y los ejercidos por el presidente y de los presupuestos aprobados por las y los diputados. La cuarta utiliza el criterio presente que deriva de las leyes, normas y procedimientos en materia de finanzas públicas de México para determinar igualmente la

adjunto y director general en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El castigo previo de los ingresos y el margen de maniobra deliberada en indicadores clave para la proyección de los mismos, como es el caso del precio del barril de petróleo o de la plataforma de exportación y/o producción de petróleo durante la negociación de la Ley de Ingresos de la Federación, es un ejemplo de ello. Un análisis más desagregado de los montos propuestos por el Ejecutivo comparado con el gasto efectivamente ejercido en el periodo 1970-2020 (Ramos Administrativos) permite afirmar que el Ejecutivo se apega mucho más a sus proyecciones que a las decisiones de gasto tomadas por las y los diputados. Sin embargo, para años recientes es posible hacer esta comparación a nivel de programa presupuestario.

²⁹ Aunque la fuente principal del presente estudio es la base de datos que se describe en el anexo 2, la metodología y los detalles de la integración se informan en el anexo 4. Es importante mencionar que, además de la revisión de los documentos propios que integran el gasto, se revisó el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados para la mayoría de los años y prácticamente todos los años para el periodo 1970 a 1988.

variación de los presupuestos públicos. La quinta analiza –desde luego con información y datos de sólo dos años– al actual gobierno y Cámara de Diputados enfatizado pautas comunes en años previos y algunos otros elementos dinámicos. Finalmente en la parte sexta se abordan algunos aspectos comparativos con otros países y aun con gobiernos estatales de México, para ofrecer una síntesis de hallazgos y recomendaciones a la gestión de las finanzas públicas y, en específico, del presupuesto.

Tres momentos cruciales del ciclo de presupuesto: Proyecto, Decreto y Ejercicio

Desde el primer día del año fiscal, el Presupuesto cambia en sus montos y composición. Las variaciones del gasto bajo responsabilidad del Ejecutivo y la gran diferencia respecto de lo aprobado por el Congreso, es un lugar común en la mayoría de los países y México no es la excepción. Sin embargo, cuando se trata de variaciones que no pueden explicarse por emergencias, desastres, eventos inesperados o imposibles de anticipar y que son recurrentes a lo largo de un periodo considerable, estas deben de provenir de patrones de comportamiento recurrentes, de variables constantes, de otros factores. En México, estas variables son de orden institucional, son las reglas y prácticas que orientan y que se usan para integrar presupuestos las que definen el alcance y los límites de la gestión y administración del presupuesto público. Y precisamente porque las reglas que gobiernan el presupuesto persisten, aun en entornos distintos, tanto económico-financieros como políticos, el Presupuesto presenta comportamientos similares al pasado. Por ejemplo, cuando el tipo de cambio incrementa el costo financiero de la deuda, el precio del petróleo crudo cambia abruptamente o, bien, existe una presión importante sobre la tasa de interés, por mencionar sólo algunos ejemplos, es normal que el Presupuesto trate de adaptarse y, por tanto, se desvíe de su trayectoria original. Esto no es suficiente para caracterizar los patrones de asignación de presupuesto por los presidentes y las legislaturas en medio siglo. Sin embargo, la existencia de un conjunto de reglas características del marco regulatorio del presupuesto público hace que estas desviaciones se mantengan y se magnifiquen de forma considerable en el tiempo. Entre estas reglas se encuentran:

1. La posibilidad de que el presidente se desvíe del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados y que, independientemente de la variación de cambio y magnitud de la misma, no tenga que pedir autorización y, hasta hace poco, sólo informe de manera *ex post* a diputadas y diputados.
2. La posibilidad de reasignar, por parte del Ejecutivo, recursos inicialmente provistos para gasto de capital a gastos corrientes (LFPRH y su reglamento), una posibilidad prohibida en muchos países.
3. El hecho de que las áreas centrales de presupuesto se encuentren orgánicamente vinculadas en labores de control y evaluación, autorización de gastos suplementarios y vigilancia e integración de la contabilidad.
4. La posibilidad de aumentar o reducir —incluso de cancelar— tipos específicos de gasto por parte del Ejecutivo, sin límite y sin autorización del Congreso o alguna otra autoridad (gastos obligatorios, discrecionales, corrientes y de capital).³⁰

De acuerdo con la regulación del presupuesto vigente, el Ejecutivo está facultado a desviarse del Presupuesto aprobado por diputadas y diputados mediante adecuaciones siguientes (transcripción textual del artículo 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria):

1. En el caso de las entidades que reciban subsidios y transferencias:

³⁰ Por ejemplo, de acuerdo con la *Encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios*, levantada por la OCDE en 2012, sólo México podía incrementar el gasto discrecional sin límite y sin autorización del Congreso. Junto con Noruega, el único país que podía hacer lo mismo en gastos corrientes y de capital. Es decir México, es único en gasto discrecional como tal; con Noruega comparte en la discrecionalidad de gastos corrientes y de capital. En este sentido, Noruega no puede incrementar el gasto discrecional agregado como sí lo puede hacer México. Para la misma encuesta levantada en 2018, sólo en Canadá y México el Ejecutivo puede realizar incrementos en gastos discrecionales, corrientes y de capital sin límite y sin autorización del Congreso, mientras que para los recortes/cancelaciones en estos tipos de gasto, México comparte su posición con 18 y 19 países. Para el caso de nuestro país no se toma en cuenta la Encuesta 2018, ya que contradice la ley y reglamentos vigentes. Se hace referencia a “alguna otra autoridad” debido a que en la mayoría de los países existen instancias que limitan o al menos orientan estas decisiones que no pertenecen al Ejecutivo. Véase https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP_2018 (Encuesta 2018). El documento más reciente de la OCDE que retoma los resultados de la Encuesta 2018, al parecer corrige los resultados para México, ubicándolo como uno de los pocos países que no requiere aprobación ni *ex ante* ni *ex post* de las adecuaciones que se hagan durante el ejercicio del presupuesto. Véase OECD (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*. Paris, France.

- a) Traspasos de recursos de gasto de inversión y obra pública a gasto corriente;
 - b) Traspasos que impliquen incrementar el presupuesto total regulizable de servicios personales de la entidad;
 - c) Cambios a los calendarios de presupuesto no compensados;
 - d) Las modificaciones que afecten los balances de operación primario y financiero;
 - e) Las modificaciones a subsidios que otorguen con cargo a recursos presupuestarios, y
 - f) Las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes.
- II. En el caso de las entidades que no reciban subsidios y transferencias respecto de las adecuaciones a que se refieren los incisos *b), d) y f)* anteriores.

Como puede advertirse, con base en la ley vigente, el Poder Ejecutivo de México tiene un amplio menú de opciones para modificar el presupuesto aprobado. Es incluso pertinente destacar que México es de los pocos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde no hay límites en magnitud ni se requiere aprobación del Congreso —en este caso la Cámara de Diputados— para recortar, cancelar o prohibir gasto obligatorio una vez que el Decreto o Ley de Presupuesto ha sido aprobada por las y los representantes (sólo lo permiten países como Eslovaquia y España). Finalmente es el único país que permite al Ejecutivo incrementar el gasto discrecional después de que el presupuesto público ha sido aprobado por el Congreso y es, junto con Noruega, único país además de México que puede incrementar el gasto corriente y de capital sin límites ni autorización de su Parlamento.³¹

³¹ En el caso del poder de recortar, cancelar o prohibir el gasto operativo o corriente una vez aprobado el presupuesto por el Congreso sin límites ni autorización externa, a México lo acompañan otros 11 países entre los que destacan, Chile y Suecia. Noruega no lo permite. Para el caso del gasto de capital puede recortar, cancelar o prohibir gasto sin límites ni autorización junto con otros nueve países. Para todas las referencias comparativas se utilizó la base de datos de la OCDE sobre las prácticas y procedimientos de presupuesto internacionales (OECD International Budget Practices and Procedures Database, 2012). En América Latina México es el único país donde el Ejecutivo puede reasignar gasto sin límites y sin autorizaciones por parte del Legislativo. La última evaluación de transparencia del Fondo Monetario Internacional confirma la alta discrecionalidad del Ejecutivo para asignar presupuesto (véase Pattanayak, S., *et al.*, 2018).

Puede afirmarse que el marco regulatorio que gobierna el presupuesto normaliza la discrecionalidad de la Autoridad Central de Presupuesto (ACP).³² Sin embargo, este coexiste a su vez con un marco regulatorio que lo favorece, como lo ejemplifica el proceso de toma de decisiones y de monitoreo del presupuesto al interior de la Cámara de Diputados. Ello tiene que ver con las leyes, normas y procedimientos que regulan el actuar de la Cámara de Diputados, en particular en su interacción con la ACP y que, unido a la diferencia de capacidades técnicas de la Cámara comparadas con el Ejecutivo, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo se magnifica. Como se podrá leer más adelante, las capacidades de las y los integrantes de la Cámara de Diputados son realmente bajas, no sólo comparadas con sus pares en otros países, con sistemas de gobierno y niveles de desarrollo similares (por ejemplo, sistemas de gobierno federales y la región de América Latina y el Caribe), sino también con otras legislaturas de México en el periodo analizado.

El presente estudio propone una metodología sustentada en coeficientes y otros indicadores alfanuméricos, así como una prueba de tipo econométrico a partir de una serie histórica de datos sobre finanzas públicas que comprende el periodo 1970-2020.³³ Inferir, a partir del cambio y magnitud del gasto público, los poderes objetivos de la bolsa tanto de los poderes ejecutivos como de las y los diputados tiene un componente político fundamental. Si se considera que la división de poderes y, en especial, el papel del Congreso o Legislativo como vigilante, contrapeso y de control democrático respecto del Ejecutivo, es una pieza central de la democracia y la división de poderes, la posibilidad de que el Ejecutivo tenga discrecionalidad amplia para asignar recursos pone en duda la existencia de un equilibrio, división, control mutuo, entre poderes. Más aún, si incluso queremos enmarcar y tipificar el papel de la Legislatura desde un punto de vista comparado, es

³² Se utiliza el término *Autoridad Central de Presupuesto* o *Central Budget Authority* para homologarlo con el tratamiento del tema por otras instituciones internacionales (por ejemplo, la OCDE pero también el BID) y favorecer el ejercicio comparativo. En México, esta equivale a la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1992 y a la Subsecretaría de Egresos, a la fecha.

³³ El ejercicio de tipo econométrico se incluye en el anexo 11. Sin embargo, no forma parte integral de este trabajo por ser una herramienta de apoyo a los hallazgos derivados del análisis de series de tiempo. Para el año 2020 se incluyen los montos correspondientes a los Ramos Administrativos de acuerdo con el Proyecto y el Decreto, no así el gasto ejercido dado que la información todavía no está disponible, pues el año fiscal aún no concluye.

evidente que ni es reactiva ni convive con un Poder Ejecutivo proactivo, en los términos en los que lo propusieron Cox y Morgenstern (Cox, G. y Morgenstern, S., 2002). En realidad, a lo largo del periodo analizado (1970-2020) se pueden identificar Poderes Ejecutivos o presidentes proactivos o, incluso, “hiperactivos o fuera de control” y, al mismo tiempo, legislaturas reactivas y proactivas y, principalmente de forma más reciente, prácticamente ausentes.

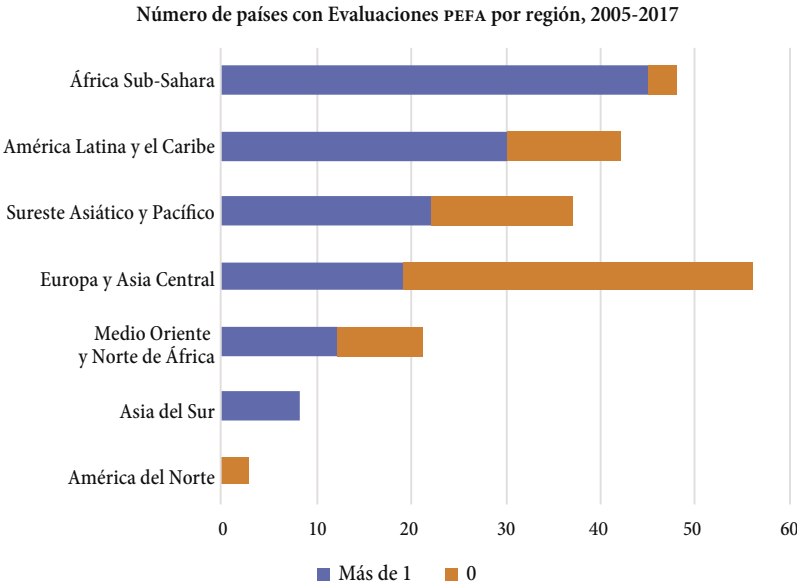
La investigación orientada a comparar los presupuestos aprobados por la Legislatura respecto de los inicialmente propuestos por el Ejecutivo, y aquellos presupuestos efectivamente gastados o ejercidos respecto de los decretados o explicitados por la Cámara de Diputados, confirman desviaciones importantes (Farfán-Mares, G., 2008, 2009 y 2010). El análisis de las variaciones del presente estudio no toma un criterio de ponderación o de medición *ad hoc* o casuístico,³⁴ sino que toma en consideración metodologías internacionales y las normas de regulación de presupuesto existentes en México. Este estudio utiliza estándares que derivan de consensos internacionales sobre cómo medir el comportamiento de la gestión financiera pública y, en particular, la credibilidad/confiabilidad del presupuesto, como el PEFA. Como muestra la gráfica 1, la metodología PEFA se emplea para evaluar la calidad de la rendición de cuentas y del gasto público en prácticamente todas las regiones del mundo.

En adición a la metodología PEFA, este estudio también incorpora y replica la regulación mexicana existente; es decir, los criterios contenidos en la LFPRH y su reglamento. De este modo se simula la regla contenida en el artículo 58 que refiere a que el Ejecutivo sólo informará a las y los diputados si las adecuaciones al gasto durante su ejercicio superan 5% del gasto en

³⁴ Véanse los reportes elaborados por GESOC, IMCO y México Evalúa que incluyen los periodos 2012-2019, 2010 y 2005-2013, respectivamente. Para el primero, el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales toma como base los programas “S” y “U”; es decir, los programas sociales con reglas de operación y base de datos de cobertura de la SHCP (GESOC, 2019). En el segundo caso, se trata de un estudio disponible para 2010 únicamente y no incluye al gobierno federal, sino sólo a las entidades federativas (IMCO, 2010). Finalmente, en el tercer caso se analiza el comportamiento del presupuesto federal comparando los montos aprobados (Legislativo) y gastados (Ejecutivo), pero de manera agregada (sin seguir el criterio de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, por Ramos). Por Ramos compara, a partir de un índice, los porcentajes de participación de los cambios respecto del total original aprobado por Ramos por la Cámara de Diputados (no dinero) (México Evalúa, 2014).

un Ramo Administrativo, tanto antes como después de la existencia de este parámetro (antes y después de 2006). Lo anterior se hace para propósitos de comparabilidad regional e internacional y así poder constituir parámetros entre países, como establecer, de acuerdo con la normatividad mexicana, las limitaciones y posibilidades de los parámetros de medición actuales. Finalmente, es importante mencionar que al final se presenta un apartado con este mismo análisis a nivel subnacional; es decir, para las entidades federativas de México.

GRÁFICA 1. Universo de evaluaciones del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA)



FUENTE: Elaboración propia con base en PEFA, *Public Financial Management and Good Governance*, Jens Kromann Kristensen, *et al.*, 2019, WBG, p. 18.

Instituciones y finanzas públicas

En México, el Ejecutivo invierte una gran cantidad de recursos para integrar el presupuesto durante el año y para presentarlo de una manera ordenada al Congreso. Luego debe darle seguimiento puntual a la evolución de la discusión en las comisiones especializadas del Congreso y en las comisio-

nes cruciales, como la de Presupuesto y Cuenta Pública y la de Hacienda y Crédito Público.³⁵ Una vez aprobado en forma de Decreto por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo invierte buena parte de sus recursos humanos para distribuirlo, monitorearlo y darle seguimiento y, después evaluar su desempeño.³⁶ De manera simultánea, el Ejecutivo asigna el Presupuesto autorizado para el año fiscal en curso y también integra los resultados del ejercicio anterior, con el fin de incorporarlo a la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, que es el documento más detallado sobre el origen y destino de todos los recursos públicos a lo largo de un año. Este esfuerzo debe procurar que las finanzas públicas tengan mayor eficiencia y eficacia. Desde un punto de vista de gestión, los esfuerzos deberían producir finanzas públicas y, en particular, un gasto público con mayor calidad.

Las instituciones financieras internacionales han señalado la importancia de que las finanzas públicas tengan flexibilidad, pero también que estas se encuentren dentro de parámetros precisos y se orienten a partir de las mejores prácticas internacionales. Como se ha señalado brevemente, el progreso en la calidad de la gestión financiera pública (también mencionada como GFP o *Public Financial Management* —PFM, por sus siglas en inglés—) se determina, en buena medida, por tener finanzas públicas que le den certeza a las personas involucradas directa o indirectamente con ellas; a las y los legisladores, a los presidentes e integrantes del Poder Ejecutivo, a la iniciativa privada, etcétera, pero principalmente a la ciudadanía. En específico, la confianza en presupuestos que se apeguen al origen que les dio vida impacta el alcance de los contrapesos en una democracia y, en especial, alimenta la confianza de las personas contribuyentes en el buen, eficiente y eficaz uso que el gobierno le da al dinero que proceden de sus ingresos y su patrimonio.

México tuvo un importante avance en 2006, al aprobar una nueva ley general que regulara las finanzas públicas. Esta es la LFPRH que sustituiría

³⁵ La actual XLIV Legislatura tiene 46 Comisiones Ordinarias. Véase “Listado de Comisiones Ordinarias” en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tc=1 (consultada el 28 de agosto de 2020).

³⁶ El seguimiento y control, así como la evaluación no es sólo económica-financiera, sino regulatoria en la medida en que cada momento del ciclo del gasto público involucra un marco regulatorio complejo. Para mayor detalle del marco, tanto conceptual como regulatorio (leyes, normas y procedimientos) que gobierna el presupuesto público en México, véase Jorge Ortega (2013). *Derecho presupuestario mexicano*. México: Porrúa.

a una ley similar de 1976, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. En ella se incluyeron medidas que regulaban el papel de los diputados, los diputados y el Poder Ejecutivo federal en las modificaciones al gasto público.³⁷ Sin embargo, tanto esa ley como su reglamento permiten una gran flexibilidad, prácticamente sin controles efectivos —ello se abordará con mayor detalle más adelante—.

La dinámica de cambio y magnitud en los presupuestos públicos federales de México no puede valorarse sin detenernos a revisar las variables técnico-institucionales de los principales actores del gasto público: los poderes Ejecutivo y Legislativo. La Subsecretaría de Egresos (SSE), brazo ejecutor del presupuesto federal en la SHCP, emplea aproximadamente a 1,145 personas, de un total de 6,500 personas correspondientes a la SHCP.³⁸ Por su parte, el CEFP de la Cámara de Diputados cuenta con apenas 50 personas para realizar su trabajo.

La OCDE puede ser un buen punto de comparación para México. Un número importante de países nombran al principal responsable de la autoridad central/federal de presupuesto, el equivalente a la SSE en México, a partir de un criterio político. Esta persona suele dejar el cargo tan pronto hay un cambio en el gobierno. La SSE tiene un tamaño relativamente grande: en un universo de 34 países, México tiene el sexto lugar si se considera el número total de funcionarias y funcionarios de tiempo completo que apoyan esta posición (475); es similar al caso de Estados Unidos (450).³⁹ Lo más sobresaliente del caso mexicano es que mientras la contraparte de la SSE en la Cámara de Diputados tiene colaborando alrededor de 50 personas, en el Congreso de Estados Unidos laboran un total de 230 personas (Costa Rica y Brasil cuentan con más de 50 funcionarias y funcionarios de tiempo

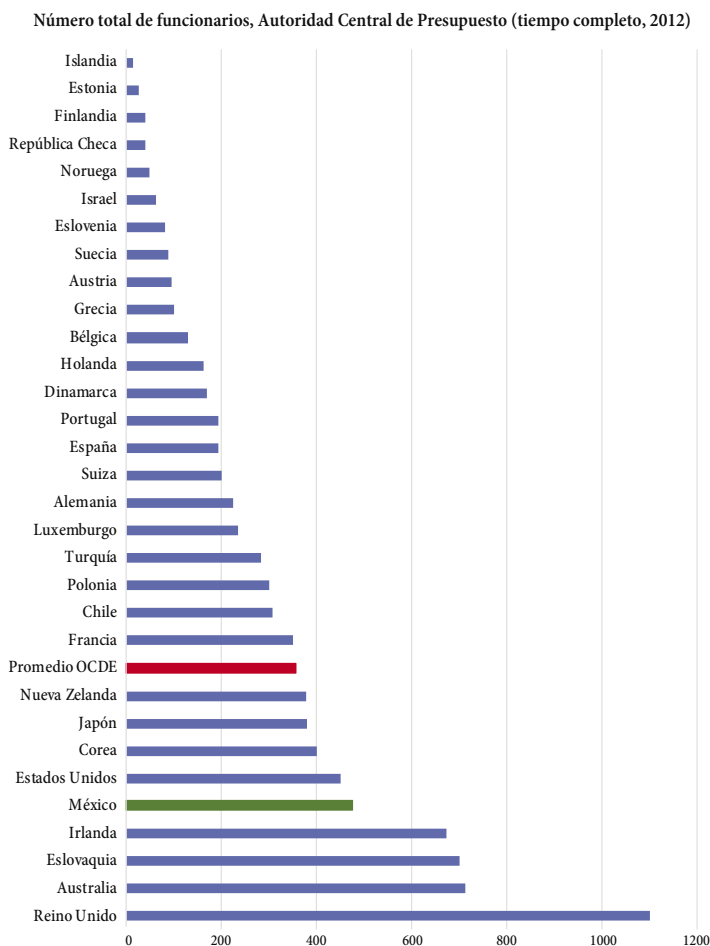
³⁷ Para una revisión de las reformas presupuestales y del papel del Poder Ejecutivo en ellas, véase Farfán-Mares, G. (2003).

³⁸ En la última compilación de datos sobre prácticas y procedimientos presupuestarios, la OCDE reportó un total de 554 funcionarias y funcionarios públicos de tiempo completo (OECD (2018), *International Database of Budget Practices and Procedures*. En el reporte del Servicio Profesional de Carrera (SPC) actualizado a febrero de 2020, se reportan 281 funcionarias y funcionarios adscritos a la Subsecretaría de Egresos. El total de personal de la SHCP que pertenecen al SPC es de 1,083 personas.

³⁹ Una Encuesta de la OCDE para América Latina refiere que tiene 650 funcionarias y funcionarios, lo que la colocaría como la más grande en la región (el país más cercano es Brasil, con aproximadamente 270 funcionarios).

completo).⁴⁰ Por su lado, la organización par en la Cámara de Diputados, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFEP, tiene un *staff* aproximado de 50 personas y desde el 2010, no tiene autonomía sobre su presupuesto

GRÁFICA 2. Tamaño de la Autoridad Central de Presupuesto (número de funcionarias y funcionarios)



FUENTE: Elaboración propia con base en Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, levantada por la OCDE en 2012.

⁴⁰ Véanse Resultados de la Encuesta de la OCDE 2006: procedimientos y prácticas presupuestarias en los países de Latinoamérica (2007).

La SSE tiene dos direcciones generales de Programación y Presupuesto que conviven con las oficinas mayores (el equivalente e interlocutores de las ACP a nivel federal, hoy Unidades de Administración y Finanzas) además secretarías e instituciones públicas que tienen responsabilidades en el ejercicio del gasto público. Estas dos direcciones generales se integran por aproximadamente 140 personas.

La SHCP controla las decisiones de gasto a partir de categorías agregadas para cada sector, pero el análisis que lleva a cabo se hace con mucho mayor detalle. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación contiene 110 líneas de gasto principales (o ítems) que es un número relativamente manejable para monitorear comparado con otros países de la OCDE. Sin embargo, el sector educación tiene 6,500 líneas de gasto, mientras que el sector transporte tiene 9,000. En síntesis, tanto el monitoreo y control del gasto se efectúa a un nivel muy desagregado (OECD, 2010: 47-48).

Por otra parte, las herramientas regulatorias, los recursos humanos, financieros y materiales y técnicos con que cuenta el Ejecutivo son significativamente superiores a los de la Cámara de Diputados, considerando tanto a la CPCP como al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (o CEFPP). Al estudiar a las instituciones financieras internacionales, tanto el FMI como la OCDE han recomendado construir consejos fiscales independientes como un importante instrumento no sólo de rendición de cuentas, sino de control del gasto a nivel agregado. Por ejemplo, se han producido muchos estudios sobre estas instituciones, sus facultades, recursos y oportunidades en el contexto de la crisis global de 2008 y el reciente impacto de la pandemia en las economías de todo el mundo.⁴¹

En las siguientes secciones se presentarán los resultados de la visualización de los datos de la serie histórica que abarca esta investigación. El criterio de presentación de los resultados es de mayor agregación y estadística descriptiva de fuentes primarias, a la desagregación posible de esta (véase Primera parte). A esta sección le sigue una similar, sólo que se orienta por variables políticas, como periodos presidenciales y legislaturas, destacando algunos casos como el de la Oficina de la Presidencia (véase Segunda parte). Posteriormente, se desarrolla la evaluación con base en los indicadores de credibilidad de presupuesto sugeridos por el PEFA (véase Tercera parte),

⁴¹ En el anexo 7 de esta investigación se presenta un análisis comparativo derivado de los estudios de la OCDE.

para luego (véase Cuarta parte) replicar la norma mexicana contenida en la ley de presupuesto vigente y retrotraerla, tanto en el periodo de vigencia (a partir de 2006), como en el periodo anterior a ella (previo a 2006).



I. COMPORTAMIENTO DE LAS ESTADÍSTICAS de gasto agregadas

El comportamiento de las finanzas públicas en las últimas cinco décadas, desde un punto de vista macro, se presenta en las gráficas 3, 4, 5 y 6. En todas ellas se utilizan rubros o ítems de gasto de agregación amplia: el gasto programable del sector público, una de las categorías más amplias de gasto, el gasto de Ramos Administrativos y Generales, el gasto de empresas públicas y el del gobierno federal. En todas ellas se indica el “efecto Hacienda”, como la diferencia entre lo aprobado por diputadas, diputados y lo efectivamente gastado por el Ejecutivo (línea azul) y el “efecto diputados” para identificar la modificación que hicieron al Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo (línea naranja).

Como puede observarse de manera muy general, existe un “efecto diputados” que, a partir de 1978, modifica de manera importante el proyecto del Ejecutivo, algo que termina en una magnitud importante en 1997. Esto es particularmente relevante ya que Weldon, en su análisis de la trayectoria en materia de regulación presupuestaria al interior de la Cámara de Diputados, enfatiza el hecho de que no sería sino hasta 1976 que se modificaría la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y que entraría en vigor por primera vez en 1978, dando al Legislativo la posibilidad de hacer enmiendas al Proyecto de presupuesto del Ejecutivo en el pleno de la sesión y no dentro del Comité (Weldon, 2002: pp. 395-396). En este periodo hay importantes fluctuaciones pero se aprecia una tendencia general de que diputadas y diputados modifiquen el presupuesto, incluso en mayor magnitud que el Ejecutivo. Esto es particularmente evidente en el periodo 1985-1996, donde, además, el comportamiento del Ejecutivo parece simétrico en la medida en que la línea azul se encuentra consistentemente debajo de la naranja,

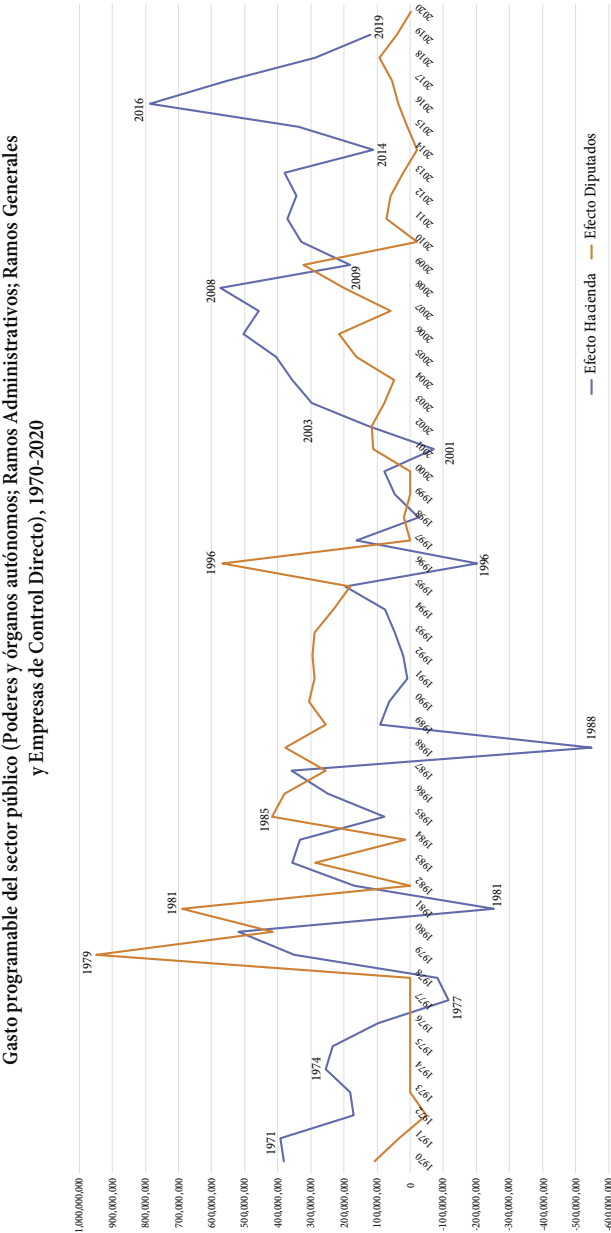
evidenciando el esfuerzo del Ejecutivo por reducir el gasto aprobado por el Poder Legislativo. Por otro lado, destaca en la gráfica, que en la primera mitad de la década de los setenta hay incrementos de presupuesto del Poder Ejecutivo similares a los años que se muestran a partir de 2001; es decir, en estos dos periodos el Ejecutivo aumentó el gasto mucho más que el Legislativo, con excepción de 2009, cuando hizo un recorte al mandato del Congreso debido a que el país sufrió una contracción en su PIB del orden de -5.3%.

En general, se aprecian al menos tres patrones de comportamiento en los periodos 1978-1997, 1970-1976 y 2001-2019. Un posible tercer periodo podría ubicarse entre 1997 y 2000, cuando ambos efectos, Hacienda y Diputados, no presentan desviaciones importantes. La coincidencia entre el Ejecutivo y el Legislativo parece restringirse a una sola Legislatura, la LVII (septiembre de 1997 a agosto del 2000). Finalmente, a lo largo de la serie destacan “hitos” importantes que incrementan o reducen de manera muy importante el gasto y que coinciden con periodos de crecimiento y contracción económica (1979, 1981, 1988, 1996, 2001, 2008 y 2016).

El gasto programable de los Ramos Administrativos (las secretarías de Estado) y Generales (los diversos ramos que agregan gastos relativos a la descentralización), hace más evidente las trayectorias descritas anteriormente y que se muestran en la gráfica 4. En términos generales se aprecia una conducta a la baja del Ejecutivo, al menos desde 1977; en contraparte, se percibe un alza de los Diputados hasta 1996. En este periodo las decisiones de gasto de ambas partes parecen contrapuestas, con la excepción de los años 1981, 1988 y 1996, donde el Ejecutivo redujo significativamente el gasto. Los tres patrones parecen confirmarse en particular se atenúan considerablemente los esfuerzos de los Diputados por modificar la propuesta del Ejecutivo en prácticamente todo el periodo 1997-2020.

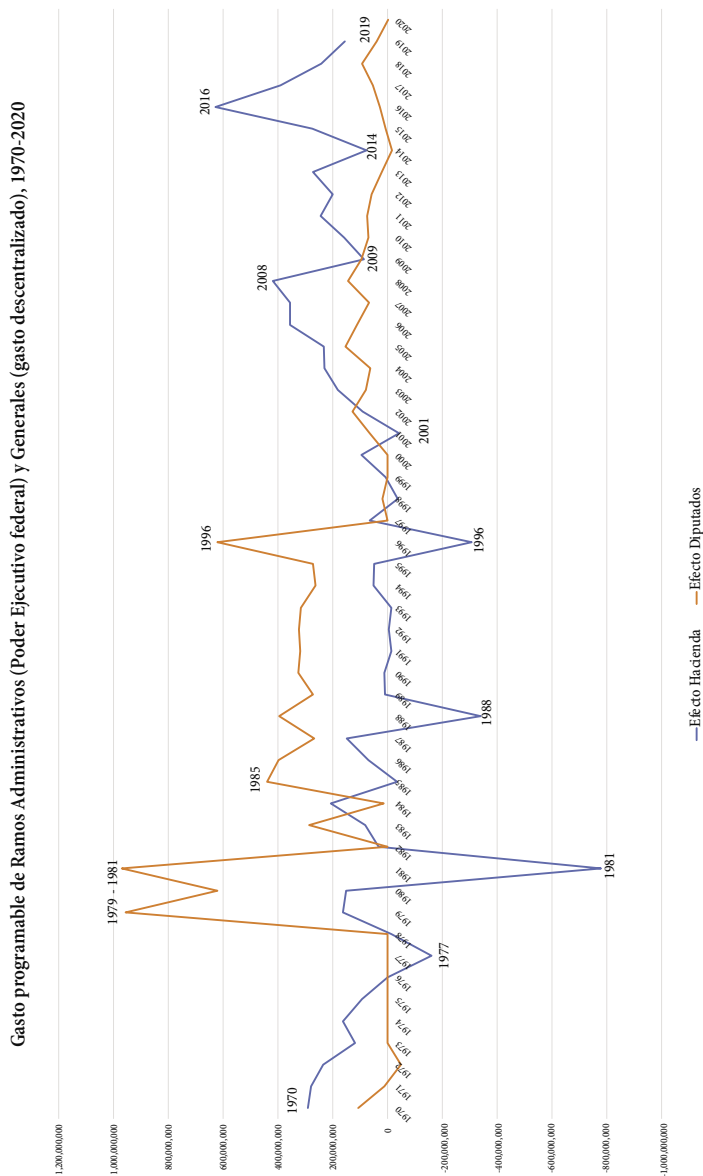
La trayectoria del gasto agregado del sector paraestatal rompe con los patrones anteriores. Puede apreciarse una tendencia general del Ejecutivo a aumentar de manera considerable los gastos autorizados por el Legislativo, mientras que estos prácticamente no tienen injerencia, con la notable excepción de 2001 y 2009, donde los cambios de la Cámara de Diputados no sólo excedió el comportamiento del Ejecutivo en magnitud, sino que contrastaron en estrategia: aumentó los recursos, mientras que el Ejecutivo los redujo.

GRÁFICA 3. Gasto programable del sector público; todas las categorías



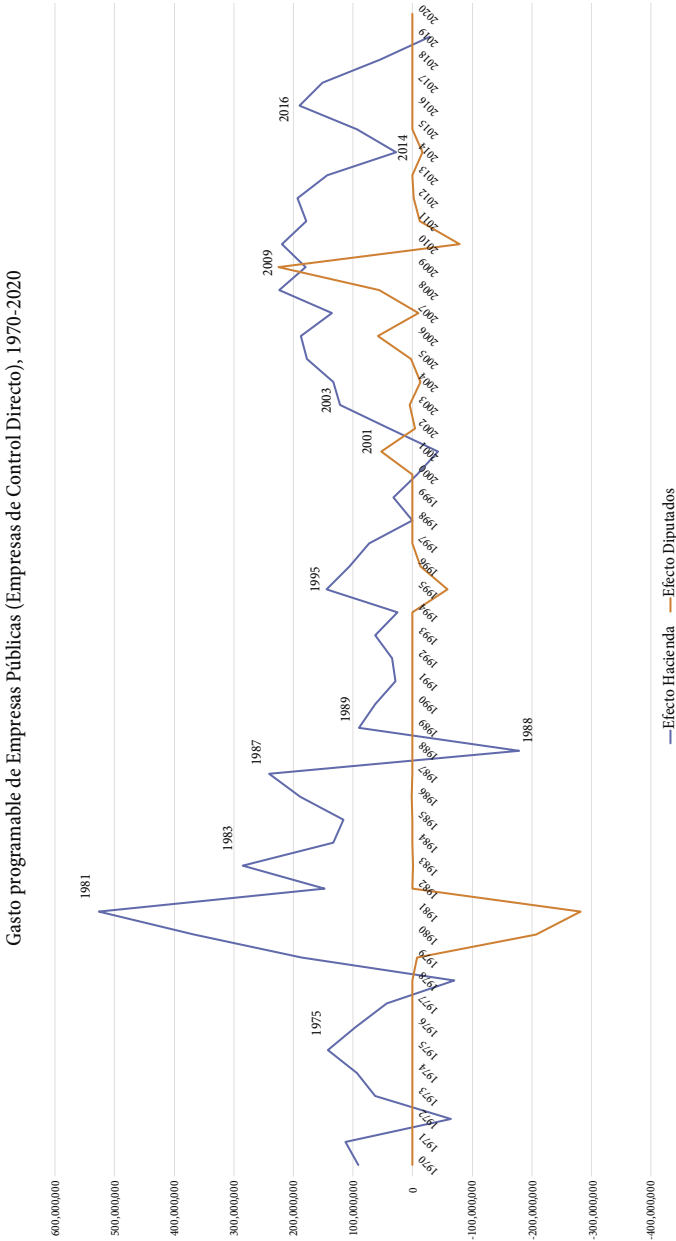
FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public Finance Database (MPFDB) 1970-2020.

GRÁFICA 4. Gasto programable de las secretarías de Estado y las transferencias federales



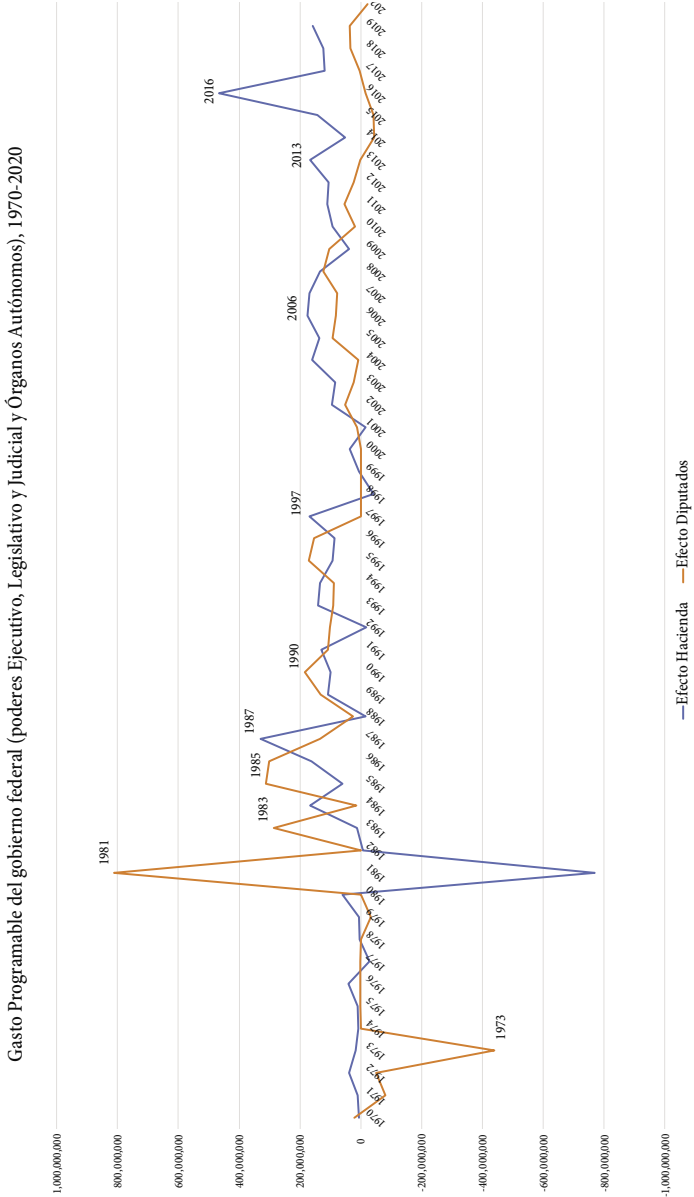
FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

GRÁFICA 5. Gasto programable de las Empresas Públicas



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... doc cit.

GRÁFICA 6. Gasto programable del gobierno federal (secretarías de Estado, Congreso)



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... doc cit.

Finalmente, el gasto programable del gobierno federal, que comprenden los Poderes de la Unión, presenta, en general, una menor fluctuación del gasto que los anteriores. Con algunas excepciones puede afirmarse que el aumento del Legislativo es proporcional al del Ejecutivo en la mayoría de los años, y que el periodo 2001-2020 claramente observa un patrón que incrementa los gastos en manos del Ejecutivo por encima de las decisiones de las y los diputados. Previo a 1980, el Poder Ejecutivo prácticamente no variaba los gastos en este rubro y, en cambio los Diputados sí lo hacían de manera importante (véase 1973).

En la tabla 2 se sintetizan los resultados de las series que denotan la trayectoria del gasto programable de los Poderes de la Unión. En primera instancia destaca el contraste entre el efecto Hacienda (izquierda), donde los principales Ramos Administrativos como Energía, Presidencia, Función Pública, Programación y Presupuesto y Hacienda, son las que más importantes variaciones al alza tienen (se incluyen, pero no se mencionan el gasto no programable y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores ya que son rubros de gasto asociados con la administración financiera del presupuesto). Al mismo tiempo, los valores que se encuentran en el lado derecho denotan los incrementos que aprobó el Legislativo, contiene a Hacienda y Programación y Presupuesto como uno de los más importantes aumentos, siguiéndole secretarías de enfoque sectorial como Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transportes, Economía, Educación Pública, Desarrollo Social, etc. Ítems como los adeudos de ejercicios fiscales anteriores o, bien, Energía, contrastan totalmente con las preferencias de gasto del Ejecutivo (-36% *versus* +38% y -13% *versus* +72%, respectivamente).

El caso de la Presidencia de la República destaca, pues mientras que diputadas y diputados apenas le redujeron 2%, el Ejecutivo le dio 48% más de recursos de lo que le habían aprobado. Esto es consistente con algunos de los hallazgos que investigaciones previas sobre el ejercicio del gasto por la Oficina de la Presidencia en México han encontrado. Por ejemplo, Aguayo encontró que entre 1983 y 1997 ejerció aproximadamente 1 341.8 millones de dólares en una partida oculta (Aguayo, 1997), esto confirma y evidencia que las prioridades de gasto de los Presidentes contrastan con las de Diputadas y Diputados.

TABLA 2. Porcentaje de variación de gasto realizado por el Ejecutivo (izq.) y Diputados (der.) (términos reales, base 2013)

RAMO ADMINISTRATIVO	PROMEDIO 1970-2020	RAMO ADMINISTRATIVO	PROMEDIO 1970-2020
Energía	72%	SHCP	67%
Gasto No Programable	56%	Programación y Presupuesto	43%
Presidencia de la República	48%	Gasto Programable	34%
Función Pública	38%	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	31%
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	38%	Comunicaciones y Transportes	23%
Programación y Presupuesto	34%	Gasto No Programable	22%
SHCP	34%	Economía	22%
Reforma Agraria/ SEDATU	30%	Educación Pública	21%
Segob	28%	Sedesol	20%
Turismo	27%	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	19%
SRE	23%	Reforma Agraria/SEDATU	15%
Poder Legislativo	21%	STPS	9%
ISSSTE	16%	Turismo	7%
Poder Judicial	15%	ISSSTE	5%
Pemex	14%	SRE	4%
CFE	14%	Salud	3%
Defensa Nacional	12%	Segob	3%
Economía	12%	PEMEX	2%
Sedesol	11%	IMSS	1%
Marina	11%	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	0%
LFC	10%	CFE	0%
Educación Pública	10%	LFC	-1%
Comunicaciones y Transportes	10%	Marina	-1%
PGR	10%	Poder Legislativo	-2%
IMSS	9%	Presidencia de la República	-2%

TABLA 2. Porcentaje de variación de gasto realizado por el Ejecutivo (izq.) y Diputados (der.) (términos reales, base 2013) (*continuación*)

RAMO ADMINISTRATIVO	PROMEDIO 1970-2020	RAMO ADMINISTRATIVO	PROMEDIO 1970-2020
Salud	6%	Defensa Nacional	-4%
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	4%	PGR	-6%
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	4%	Función Pública	-8%
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	3%	Poder Judicial	-10%
STPS	0%	Energía	-13%
Gasto Programable	-23%	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	-36%

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*



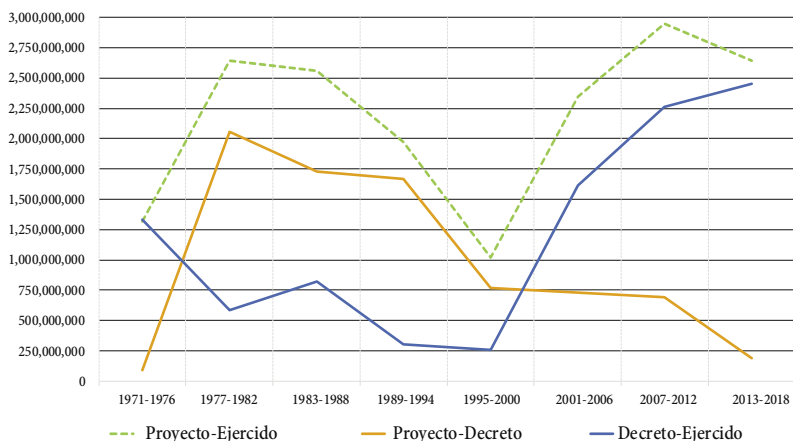
II. COMPORTAMIENTO DEL GASTO por periodos presidenciales y legislaturas

Este apartado utiliza un criterio político-institucional para advertir las variaciones de gasto, es decir, mapea las decisiones de presidentes y legisladoras y legisladores para precisar y contrastar sus preferencias de gasto. El método que se utilizó para calcular las desviaciones de manera agregada fue sumar los seis ejercicios fiscales de cada sexenio (periodo presidencial) y así determinar por sexenio el grado de desviación de tres momentos considerados (diferencia entre el Proyecto y Decreto, entre el Decreto y el Ejercido y entre ambos momentos del Ejecutivo: Proyecto y Ejercido). Se construyen, por lo tanto, tres trayectorias de gasto, las diferencias de montos entre el proyecto del Ejecutivo y el ejercido (línea punteada verde), entre el Proyecto y el Decreto dado a aprobado por el Legislativo (línea continua naranja) y, finalmente, entre el Decreto y el Ejercido (línea continua azul).

Se puede tomar como primer criterio que la línea naranja significa la magnitud de modificación que la Cámara de Diputados hizo al Proyecto del Ejecutivo (Proyecto-Decreto). A partir de 1971, el Legislativo empezó a modificar en mayor magnitud el Proyecto del Ejecutivo, por lo menos hasta 1994. De 1995 a 2000 el Legislativo estabilizó y luego redujo considerablemente su preferencia por modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo. Sólo en el periodo 1995-2000 fue evidente que ambos poderes tendieron a reducir la magnitud de los cambios, lo que puede advertirse por la cercanía

GRÁFICA 7. Comparación de variación del gasto (Proyecto-Ejercicio; Proyecto-Decreto; Decreto-Ejercicio)

Variación de asignaciones de gasto por el Ejecutivo y Legislativo, por sexenio, en miles de pesos



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

de la línea naranja con la azul (Decreto-Ejercicio). Destaca en el periodo de 1977 a 2000 una propensión del Ejecutivo a “castigarse a sí mismo” reduciendo considerablemente el Presupuesto, particularmente en los sexenios 1988-1994 y 1994-2000. En los últimos tres sexenios la conducta es opuesta. El Ejecutivo incrementó los montos asignados por el Legislativo (línea continua azul), coincidiendo con su estrategia inicial (línea verde punteada). Este último patrón contrasta con el periodo anterior al 2000, pues el Ejecutivo se apegaba a lo inicialmente planteado en su proyecto (sexenio 1995-2000). Es importante destacar la distancia entre la línea azul continua y la naranja continua, particularmente de 2000 en adelante. Para el último sexenio considerado (2012-2018), el Legislativo prácticamente no aumentó o tuvo incidencia en la asignación de recursos. En una consideración general de la serie de tiempo, puede afirmarse que al menos la trayectoria global de gasto del Proyecto coincide con el del Ejercicio; es decir, que el Ejecutivo realmente hizo lo que en un principio se propuso, aunque en magnitudes distintas. Una caracterización del despliegue de las tres variables consideradas representadas por tres líneas en el tiempo, sugiere que el Legislativo regresó a un patrón similar visto a inicios de la década de los 70, al no modificar prácticamente el proyecto del Ejecutivo. Esto es particularmente

significativo por los determinantes políticos subyacentes, como la pérdida de la mayoría del partido hegemónico en 1997 y el cambio en la presidencia en el 2000, con un subsecuente “regreso” del otrora partido hegemónico, en 2018. El comportamiento del Legislativo en un entorno de mayor democracia y competencia partidista es muy parecido al de inicios de la década de los 70, debilitando la hipótesis que afirma que a mayor democratización el Poder Legislativo tendría un mayor activismo o proactividad en términos de Cox y Morgerntern (2002).

Dentro de las variables de tipo institucional, es importante tomar en cuenta que el periodo de modificación por parte de la Cámara de Diputados es corto en tiempo, pues dependiendo de la legislación aplicable en su momento esta tuvo desde un mínimo de 15 días hasta un máximo de dos meses y medio para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cambio, el Ejecutivo puede modificar a lo largo de un año los montos de presupuesto.⁴²

En la tabla 3 puede apreciarse la magnitud o valor en pesos en términos reales, de las modificaciones por periodo. Dos patrones generales pueden apreciarse: Cámara de Diputados no sólo modifica al alza de manera importante el Proyecto del Ejecutivo particularmente en el primer sexenio considerado, entendido como un periodo donde la competencia partidista y composición política de la Cámara era totalmente favorable al Ejecutivo. Es pertinente destacar que el periodo más parecido es el último considerado (2012-2018), en términos de magnitudes de montos. Se confirma, por otra parte, la trayectoria observada en la gráfica 7, que es la incidencia a la baja del Legislativo a partir de 1995 y el contraste muy importante con el periodo anterior, a excepción del primer sexenio considerado. En la tabla 3 se muestra un patrón evidente de incremento de recursos respecto de lo originalmente proyectado por el Ejecutivo en todos los periodos (primera columna, de izquierda a derecha).

⁴² Aunque la actual Ley ordena entregar el Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados como fecha límite el 8 de septiembre de cada año, lo cierto es que la discusión se demora hasta que la Ley de Ingresos no es aprobada, cuya fecha límite es el 20 de octubre para diputados y diputadas y el 30 de octubre, para senadoras y senadores. El 15 de noviembre es la fecha límite para la aprobación del Decreto de Presupuesto por diputadas y diputados, aunque en un año donde entra en funciones un nuevo presidente en teoría quienes integran el Poder Legislativo tienen en teoría un mes (diciembre) para aprobar el paquete económico (Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto, entre otros instrumentos).

TABLA 3. Comparación de desviaciones totales de gasto por periodos específicos, en miles de pesos, periodo 1971-2018

SEXENIO	PROYECTO- EJERCIDO	PROYECTO- DECRETO	DECRETO- EJERCIDO
1971-1976	1,315,889,027	92,545,621	1,330,244,970
1977-1982	2,638,584,279	2,053,140,909	585,443,369
1983-1988	2,555,596,939	1,730,262,348	825,334,591
1989-1994	1,969,801,129	1,665,615,776	304,185,353
1995-2000	1,022,822,814	767,113,813	255,709,001
2001-2006	2,348,121,043	731,429,683	1,616,691,359
2007-2012	2,950,229,089	691,775,604	2,258,453,484
2013-2018	2,642,664,288	189,052,291	2,453,611,997
TOTALES	17,443,708,612	7,920,936,049	9,629,674,128

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

Quizá con la excepción del periodo 1995-2000, prácticamente todos los ejercicios del Ejecutivo, comparados con sus proyectos, exceden en magnitudes similares, lo cual puede ser evidencia de la falta de transparencia respecto de sus verdaderas intenciones de gasto, o bien, lo que quizá sucede en forma paralela, que el Ejecutivo no le fue posible advertir los requerimientos de gasto ya fuese por variables de orden estrictamente técnico o bien, exclusivamente políticas; es decir, fallas en la proyección de los ingresos y por tanto de los gastos, provenientes de un sistema de planeación y presupuestación débil o, bien, falta de previsión en las preferencias políticas y al mismo tiempo incapacidad para inhibir o aislarse de las presiones políticas durante el ejercicio del Presupuesto. Es destacable el hecho de que en cinco sexenios el *exceso* o desviación de gasto por parte del Ejecutivo es muy parecido (1977-1988 y 2000-2018).⁴³

Finalmente, en el caso de las modificaciones de gasto del Ejecutivo, respecto del Decreto del Legislativo, resaltan y se confirman las trayectorias previamente identificadas: el Ejecutivo reduce los presupuestos establecidos

⁴³ En el anexo 11, donde se describe el modelo econométrico, se demuestra que existe una alta correlación en estos periodos con el precio del barril de petróleo o, bien, endeudamiento principalmente proveniente de Petróleos Mexicanos.

en los Decretos en cuatro periodos consecutivos (de 1977 a 2000) y, en los últimos tres periodos o sexenios, el Ejecutivo incrementa consistentemente y de manera importante, los gastos (de 1.6 a 2.4 billones de pesos, véase tabla 3)). Nuevamente destaca el periodo 1995-2000 por la magnitud, realmente baja, de desviación del Ejecutivo respecto de las preferencias de la Cámara. En el único precedente para los incrementos por magnitud en sexenios previos al 2000 es el sexenio inicial del periodo, donde igualmente el Ejecutivo se desvió en gran magnitud del Decreto (1971-1976).

Al hacer una nueva disección, agregando sexenios, pueden advertirse con mayor claridad los patrones de comportamiento. Tomando como base la historización de los periodos presidenciales derivados de la literatura (citar a todos los estudios de presidentes y periodos), se advierten comportamientos contraintuitivos e incluso contrarios a algunas caracterizaciones derivadas de la literatura. Por ejemplo, en los dos sexenios identificados como ejemplos del “populismo macroeconómico”, las desviaciones de los Ejecutivos respecto de diputadas y diputados son relativamente bajas.

En este mismo sentido, dos periodos son similares: 1971-2006 y 2006-2018. Sorprende que en sólo dos sexenios el Ejecutivo desvió una cantidad equivalente a seis (4.9 *versus* 4.7 billones de pesos) (tabla 4). Si se tomara la definición de transición a la democracia de Przeworski, A., (2000) o, bien, de muchos otros trabajos sobre democratización en México, se puede advertir que en todo el periodo “no democrático” o previo al 2000, el Ejecutivo se desvió la mitad que en el periodo de transición o abiertamente democrático (del 2000 a 2018). Esto es sorprendente porque un supuesto de los trabajos iniciales sobre el comportamiento del Ejecutivo en periodos democráticos asume una mayor restricción.

TABLA 4. Modificaciones al Presupuesto, por periodos de tiempo, miles de millones de pesos

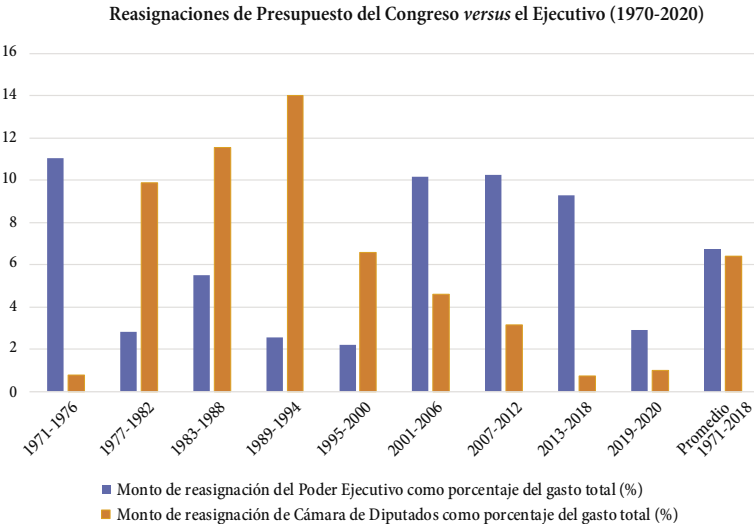
PERIODO	PROYECTO- EJERCIDO	PROYECTO- DECRETO	DECRETO- EJERCIDO
Totales 1971-1982	3,954,473,307	2,145,686,532	1,915,688,340
Totales 1971-2006	11,850,815,234	7,040,108,153	4,917,608,646
Totales 2006-2018	5,592,893,378	880,827,896	4,712,065,482
Totales 1971-2000	9,502,694,191	6,308,678,470	3,300,917,286
Totales 2001-2018	7,941,014,421	1,612,257,579	6,328,756,842

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

Con base en los comportamientos de los periodos expuestos en la tabla 4, en lo que se refiere a las modificaciones del Legislativo al Proyecto del Ejecutivo puede advertirse en el periodo del “populismo macroeconómico” (1970-1982) un comportamiento relativamente moderado; sin embargo, resalta el contraste del periodo 1971-2006 comparado con los dos sexenios que le siguen (7 billones *versus* 880 mil millones). Es todavía más significativo comparar el periodo de transición o democrático con el no democrático (1.6 *versus* 6.3). Finalmente, en términos de planeación y presupuestación, la primera columna, de izquierda a derecha, denota la desviación entre lo inicialmente propuesto por el Ejecutivo y lo finalmente gastado. Existe un contraste evidente entre el periodo previo a 2006 y posterior, pues en apenas dos sexenios el Ejecutivo desvió la mitad de todo lo que desvió en seis (5.6 *versus* 11.8 billones).

En la gráfica 8 se muestra la información en porcentajes de montos de las diferencias entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados. En términos de monto, el primer y último sexenio se parecen y, por la magnitud de los recursos, los cuatro similares son 1971-1976, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018.

GRÁFICA 8. Comparación de adecuaciones de presupuesto por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo por sexenios



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

Finalmente, la tabla 5 resume en porcentajes las modificaciones como porcentaje del gasto total. Es significativo que la Cámara de Diputados asignó en un sexenio apenas .72% del total, como se observa al final de la columna derecha, algo prácticamente igual al del primer sexenio considerado (.77%). Por otro lado, las magnitudes de las reasignaciones del Ejecutivo son muy parecidas al primer y últimos tres sexenios, lo que contrasta con los periodos intermedios. Considerando que las variables políticas son diametralmente opuestas, pueden advertirse, aunque sería necesario un análisis más profundo, el nulo efecto de aspectos como una mayor competencia partidista tanto en elecciones como en la interacción dentro de la Cámara de Diputados.⁴⁴

TABLA 5. Comparativo de montos de reasignaciones del Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados (porcentaje total de gasto)

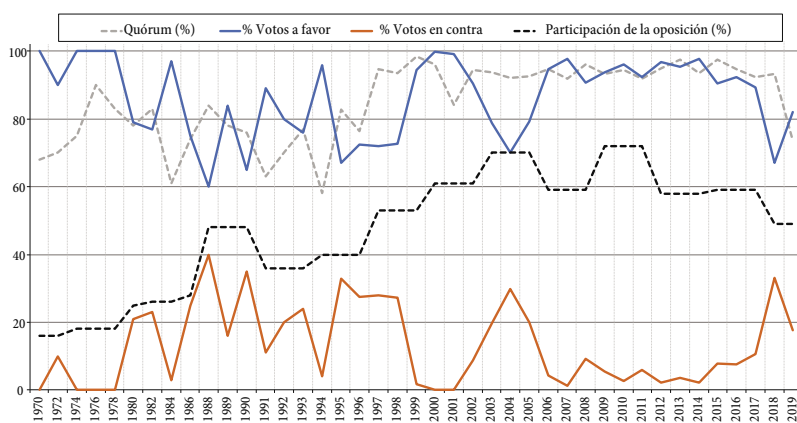
PERIODO	MONTO DE REASIGNACIÓN DEL PODER EJECUTIVO COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL (%)	MONTO DE REASIGNACIÓN DE CÁMARA DE DIPUTADOS COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL (%)
1971-1976	11.03	0.77
1977-1982	2.82	9.88
1983-1988	5.52	11.56
1989-1994	2.56	14.02
1995-2000	2.19	6.57
2001-2006	10.16	4.59
2007-2012	10.24	3.14
2013-2018	9.31	0.72
2019-2020	2.90	0.99
PROMEDIO 1971-2018	6.7	6.4

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

⁴⁴ Se incluye el periodo actual de dos años de aprobación de Decretos y apenas un año de ejercicio, aunque no puede construirse un indicador comparable, por obvias razones.

En el contexto de las anteriores comparaciones, es importante incluir una variable política crucial. El comportamiento en votaciones de los diputados sobre el Decreto de Presupuesto. En la gráfica 9 se expone el dinamismo en el periodo de cuatro variables: el porcentaje de quórum, de votos a favor, de votos en contra y la participación de la oposición en la Cámara. En referencia a las anteriores gráficas y tablas, el periodo democrático presenta altos niveles de votación a favor, relativa estabilidad en dicho apoyo y presencia de quórum (línea continua azul y línea punteada gris), con la excepción de 2004. Estas trayectorias también parecen coincidir con una creciente y alta presencia de la oposición en la Cámara. Los votos a favor y en contra, desde luego, son simétricos.

GRÁFICA 9. Votación en el Pleno sobre el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (votación en lo general, 1970-2020)⁴⁵



FUENTE: Fuentes primarias: *Diario de Debates* (1970-2020) y votaciones <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> (1997-2020) y fuentes secundarias: Paul Slomianski, 1998, para los años 70-93.

⁴⁵ Para el detalle de la base de datos que da lugar a esta gráfica véase el anexo 9. La participación de la oposición se mide como el porcentaje de curules distinto al del partido del presidente en el poder, no reconoce alianzas formales o informales del partido del presidente con otros partidos. De igual manera contabiliza los escaños independientes como parte de la oposición. Los porcentajes en todos los indicadores se redondean sin decimales para efectos de una mejor lectura. El efecto escalonado en la línea de participación de la oposición (línea punteada negra), presenta escalonamientos asumiendo que el número de curules del partido del presidente es fija en los tres años que dura cada Legislatura.

Algo sorprendente parece ser el comportamiento del Ejecutivo que, ante “consensos” cada vez mayores sobre su propuesta, se caracterizó por modificar el Decreto de manera considerable, por ejemplo en los últimos dos sexenios, pero también en el sexenio que inicia en el 2000. Se esperaría que una menor modificación de los presupuestos por el Legislativo resultaría en una menor modificación de los presupuestos por parte del Ejecutivo, sin embargo, se aprecia lo contrario. Esto es particularmente relevante en el contexto de la conducta del sexenio 1995-2000 y de su segunda parte, en particular cuando mínimas variaciones hechas por los diputadas y diputados coincidieron con pequeñas magnitudes de incremento por parte del Ejecutivo.

Un desglose de los elementos que componen esas desviaciones pueden ayudar a identificar las preferencias al interior de la Cámara y del Ejecutivo. La tabla 6 demuestra el contraste entre ambas.

En la columna izquierda se presentan las variaciones responsabilidad de los Ejecutivos; en la derecha, las del Legislativo. Energía, Gasto No Programable (principalmente deuda) y Presidencia destacan. En el caso de los diputados, estos tres rubros se encuentran lejos de los que sufrieron mayores modificaciones, con la excepción del Gasto No Programable. De manera general se aprecia una tendencia de la Cámara de Diputados por incrementar gastos asociados con sectores de multiplicador de gasto, como Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transportes, Economía y Educación Pública. Estos figuran dentro de los rubros con menores incrementos por parte del Ejecutivo.⁴⁶

El caso de la Presidencia de la República es un rubro destacado por varias razones, como se abordará más adelante. En términos de cambio no observa mayores diferencias con otros rubros de gasto, ni tampoco de magnitudes.

⁴⁶ En los anexos 5 y 6 se incluyen los resultados del ejercicio de los recursos por cada uno de los rubros de la base de datos de finanzas públicas utilizadas para la integración de este estudio.

TABLA 6. Porcentaje de variación de gasto realizado por el Ejecutivo (izq.) y Diputados (der.) (términos reales, base 2013)

RAMO ADMINISTRATIVO	PROMEDIO 1970 2020	RAMO ADMINISTRATIVO	PROMEDIO 1970 2020
Energía	72%	SHCP	67%
Gasto No Programable	56%	Programación y Presupuesto	43%
Presidencia de la República	48%	Gasto Programable	34%
Función Pública	38%	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	31%
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	38%	Comunicaciones y Transportes	23%
Programación y Presupuesto	34%	Gasto No Programable	22%
SHCP	34%	Economía	22%
Reforma Agraria/ SEDATU	30%	Educación Pública	21%
Segob	28%	SEDESOL	20%
Turismo	27%	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	19%
SRE	23%	Reforma Agraria/SEDATU	15%
Poder Legislativo	21%	STPS	9%
ISSSTE	16%	Turismo	7%
Poder Judicial	15%	ISSSTE	5%
Pemex	14%	SRE	4%
CFE	14%	Salud	3%
Defensa Nacional	12%	Segob	3%
Economía	12%	Pemex	2%
Sedesol	11%	IMSS	1%
Marina	11%	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	0%
LFC	10%	CFE	0%
Educación Pública	10%	LFC	-1%
Comunicaciones y Transportes	10%	Marina	-1%
PGR	10%	Poder Legislativo	-2%
IMSS	9%	Presidencia de la República	-2%
Salud	6%	Defensa Nacional	-4%

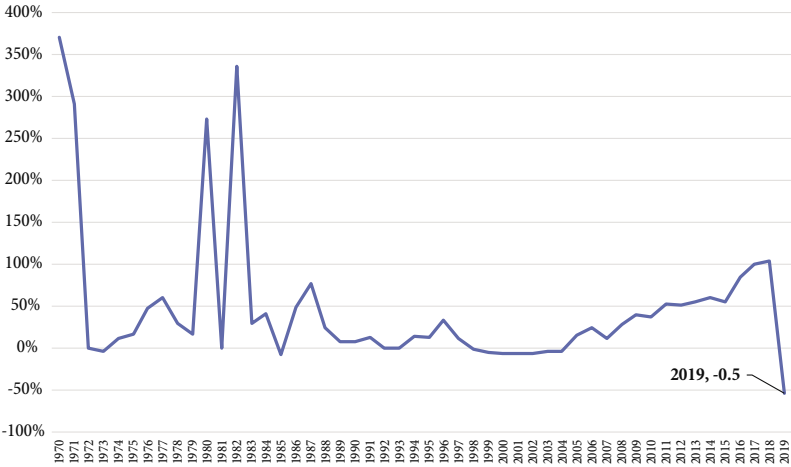
TABLA 6. Porcentaje de variación de gasto realizado por el Ejecutivo (izq.) y Diputados (der.) (términos reales, base 2013) (*continuación*)

RAMO ADMINISTRATIVO	PROMEDIO 1970 2020	RAMO ADMINISTRATIVO	PROMEDIO 1970 2020
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	4%	PGR	-6%
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	4%	Función Pública	-8%
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	3%	Poder Judicial	-10%
STPS	0%	Energía	-13%
Gasto Programable	-23%	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	-36%

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

Sin embargo, lo más destacado, siguiendo la narrativa y periodización previa, es que esta se comporta, particularmente en el periodo 2003 a la fecha, con altas variaciones de gasto, incluso a la baja, como lo demuestra el último año de ejercicio (2019). El patrón de comportamiento de la Presidencia será un elemento clave en el desarrollo de este estudio, al marcar una pauta de comportamiento, propiamente en el contexto de comparación de la Administración Pública Federal, es decir, la comparación de las variaciones de gasto en los Ramos Administrativos, y por tanto, de directa y automática intervención del presidente. Pocos estudios han analizado el comportamiento de los presupuestos de la Oficina de la Presidencia de manera específica (Jaime, E., 2011). Sin embargo, la hipótesis de varios estudios sobre la transición a la democracia y el proceso de democratización parece influir dichos estudios al considerar que la discrecionalidad en el uso de los recursos bajo su cargo se ha ido reduciendo (Jaime, E., 2011:13).

GRÁFICA 10. Desviación de gasto de la Oficina de la Presidencia de la República respecto del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*



III. ¿QUÉ TAN CREÍBLE ES EL presupuesto público en México?⁴⁷

El presente apartado utiliza indicadores de credibilidad/confiabilidad de presupuesto para calcular la magnitud de los cambios o desviaciones reales de los presupuestos propuestos y los ejercidos por el presidente y de los presupuestos aprobados por la Cámara de Diputados.⁴⁸ El propósito ulterior es determinar el cambio y la magnitud, de acuerdo con estándares internacionalmente aceptados, independientemente de los esfuerzos ya citados en México (por ejemplo IMCO, 2010) y de otras mediciones como las normas mexicanas (LFPRH).

De acuerdo con lo abordado previamente en este estudio, es una realidad que los presupuestos enviados por el Ejecutivo son modificados por la Cámara de Diputados y estos, de nuevo son modificados por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la clave está en la naturaleza del *cambio* y la *magnitud* del mismo, y por ello se debe ofrecer parámetros aceptables para ello.

En muchos países ocurre que aunque el Congreso envía un mandato legal y político al Ejecutivo para que disponga de los recursos públicos, es cierto que no es algo inamovible. Los Ejecutivos de muchos países cambian la ruta que les marca su Congreso y lo hacen con parámetros conocidos por todos y mediante sus instituciones, normas y procedimientos, reglamentos

⁴⁷ En el anexo 10 se describe el indicador y cómo se calcula.

⁴⁸ Se utilizan las dos palabras: *credibilidad* y *confiabilidad* como sinónimos, pero se les menciona ya que organismos financieros internacionales utilizan “*credibility* y *reliability*”. En México y en América Latina se utiliza el adjetivo “realista”.

y leyes que los regulan. El problema es qué tanto deben variar los presupuestos. Encontrar esta respuesta le ha tomado muchos años a varios países, ya que, así como es quizá imposible determinar la magnitud del ingreso, el gasto y el endeudamiento públicos en términos del tamaño y diversificación de una economía, también es complejo determinar magnitudes estándar de desviación (tamaño del cambio) de los presupuestos, tomando como punto de partida la intención original de cómo asignarlos.

Para ello, las principales instituciones financieras y una gran cantidad de países de desarrollo avanzado, medio y bajo fuera de México han construido un diagnóstico y un consenso compartido a nivel global. México no es parte de esta iniciativa, pues se ha negado a aceptar la aplicación de prácticas y estándares internacionales en materia de calidad de la gestión de las finanzas públicas a nivel federal.⁴⁹

PEFA⁵⁰ refleja un consenso internacional sobre las condiciones ideales que debe presentar una gestión financiera pública de gobiernos centrales o federales y estatales o locales. Este programa inició funciones en 2001 y a la fecha ha podido aplicarse en 152 países, por medio de 651 aplicaciones o estudios, de los cuales 412 son de acceso público.⁵¹ En particular, la metodología para evaluar el realismo o la credibilidad/confiabilidad de los presupuestos ha tenido una maduración de casi dos décadas y ha podido captar la heterogeneidad del marco fiscal y económico/financiero de cada país, con el propósito de compararlos. Este conocimiento acumulado da pie a que en este estudio se traten de replicar las mejores metodologías y prác-

⁴⁹ Desde luego, México ha tenido una participación sobresaliente en iniciativas globales como las de transparencia fiscal y figura en muchas métricas internacionales en un lugar destacado, por sus avances respecto de otros países, por ejemplo el OBS (Open Budget Survey). En este último figura en cuarto lugar, de entre 117 países. Como se puede ver en varias métricas México es un líder en transparencia presupuestaria en el ámbito mundial, sin embargo, estos esfuerzos no han tenido efectos sobre la manera en que se gestiona y aplica el presupuesto público, como se puede contrastar con la última evaluación del Fondo Monetario Internacional (Pattanayak, *et al.*, 2018).

⁵⁰ Véase el anexo 10 para una descripción general del enfoque PEFA.

⁵¹ En América Latina, sólo México, Chile y Venezuela no han aceptado estos estándares a nivel nacional o subnacional. En el caso de México se está realizando una prueba, pero sigue en proceso y no está disponible de manera pública (Ciudad de México, 2020). En el caso del gobierno federal, a pesar de que recientemente se autorizó un préstamo del Banco Mundial para llevar a cabo una reforma integral de la gestión financiera pública no se contempla llevar a cabo una evaluación PEFA. Véase <https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2020/02/06/mexico---modernization-of-public-financial-management-systems>. Más adelante se especificará cómo se mide el realismo o la credibilidad/confiabilidad del presupuesto.

ticas para llevar a cabo una valoración de la calidad de los presupuestos públicos en México.

Valor de metodologías internacionalmente aceptadas para evaluar la calidad del gasto

Esta investigación utiliza como base para su marco analítico la metodología PEFA. De acuerdo con esta “las instituciones y sistemas eficaces de gestión de las finanzas públicas deben cumplir un papel esencial de respaldo a la aplicación de políticas de desarrollo [...] Es esencial disponer de un adecuado sistema de gestión de las finanzas públicas para aplicar políticas y lograr los objetivos de desarrollo que respalden la disciplina fiscal global, la asignación estratégica de recursos y una eficiente prestación de servicios”.⁵²

Es importante puntualizar que un sistema de gestión de las finanzas públicas abierto y ordenado, como el que promueve el PEFA, permite tres efectos sobre el presupuesto:

- La existencia de controles eficaces a los totales presupuestarios contribuye a la disciplina fiscal global.
- La planificación y ejecución del presupuesto, de acuerdo con las prioridades gubernamentales, contribuye a la instrumentación de los objetivos del gobierno.
- La gestión del uso de los recursos presupuestados contribuye a una eficiente prestación de servicios y a la optimización de los recursos.

La medición del desempeño de la gestión de las finanzas públicas permite identificar diversas dimensiones de desempeño presupuestario, entre las que destacan:

- *Credibilidad del presupuesto*: El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.
- *Universalidad y transparencia*: El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.

⁵² *Ibidem*, pp. 1-7.

- *Presupuestación basada en políticas*: El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública.
- *Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria*: El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos.
- *Contabilidad, registro e información*: Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones.
- *Escrutinio y auditoría externos*: Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el Poder Ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente.⁵³

Es importante señalar, como lo hace el PEFA, que la medición del desempeño no mide factores que influyen sobre el desempeño, como el marco jurídico o las capacidades existentes en el gobierno, por ejemplo los recursos humanos. En especial, el conjunto de indicadores de alto nivel se ocupa del desempeño operacional de los elementos clave, *cruciales* del sistema de gestión de las finanzas públicas, y no de los insumos que permiten a dicho sistema alcanzar determinado nivel de desempeño. Por ello, se incluyen en esta investigación elementos normativos e institucionales con el propósito de contar con todos los elementos que inciden en la calidad del gasto.

Además del PEFA, existen otros instrumentos internacionales de diagnóstico, como el *World Bank Public Expenditure Review* (conocido en sus siglas en inglés como PER), el *International Monetary Fund Fiscal Transparency Evaluation* (conocido en sus siglas en inglés como FTE), el *Organisation for Economic Co-Operation and Development Recommendation of the Council of Budgetary Governance* (conocido en sus siglas en inglés como RCBG), el *Open Budget Survey* y los documentos del *World Bank Country Policy and Institutional Assessments* (CPIAs). Sin embargo, las mediciones extensas de todo el ciclo presupuestario de los sistemas de gestión financiera (*Public Financial Management Systems* o sistemas PFM por sus siglas en inglés), utilizan mayoritariamente y comúnmente los estándares comparables de (conocido en sus siglas en inglés como PER) PEFA (véase Kristensen, *et al.*, 2019).

⁵³ *Ibidem*, pp. 1-7.

Indicador de credibilidad del presupuesto

Este indicador determina la magnitud en que el gasto público ejecutado a nivel agregado se ajusta al monto originalmente programado y aprobado, como se define y reporta de manera pública. Lo anterior tiene un impacto directo en los resultados de presupuesto, ya que si el gasto agregado efectivo se desvía considerablemente del Presupuesto original aprobado menoscaba la disciplina fiscal y la capacidad de los gobiernos para controlar el ejercicio de los recursos públicos y, en consecuencia, para gestionar el riesgo.

Una baja credibilidad del presupuesto afecta la capacidad del gobierno para asignar recursos de manera eficaz y predecible a las prioridades de las políticas públicas. La prestación de bienes y servicios también puede verse afectada cuando las grandes desviaciones del gasto planificado provocan su contracción, existen restricciones de gastos esenciales para insumos clave o se restringen o suspenden ciertos bienes y/o servicios. Finalmente, la disciplina fiscal global también puede verse afectada por el gasto extrapresupuestario.⁵⁴

TABLA 7. Graduación de los indicadores de credibilidad de presupuesto (PEFA)

Credibilidad/confiabilidad del presupuesto	
CALIFICACIÓN	REQUISITOS MÍNIMOS PARA LA CALIFICACIÓN
A	El gasto agregado ejecutado fue de entre 95% y 105% del gasto presupuestado agregado en, por lo menos dos de los últimos tres ejercicios.
B	El gasto agregado ejecutado fue de entre 90% y 110% del gasto presupuestado agregado en, por lo menos dos de los últimos tres ejercicios.
C	El gasto agregado ejecutado fue de entre 85% y 115% del gasto presupuestado agregado en, por lo menos, dos de los últimos tres ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

FUENTE: PEFA, Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas, febrero 2016, Secretariado PEFA, Washington, D. C., p. 16. El Indicador “ID-1. Resultados del gasto agregado”, evalúa la medida en que el gasto presupuestario ejecutado a nivel agregado se ajusta al monto originalmente programado y aprobado, como se define y reporta en la documentación del presupuesto público y en los informes fiscales. Este indicador tiene una sola dimensión.

⁵⁴ *Ibid*, p. 28.

Resultados de la aplicación del indicador de credibilidad/confiabilidad de presupuestos PEFA

En este apartado se desarrolla una evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en términos de su credibilidad, es decir, qué tanto el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo enviado al Congreso fue modificado por la Cámara de Diputados y qué tanto el primero lo modificó, una vez que contó con el Decreto de Presupuesto y que empezó a ejercerlo del 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año. Para determinar qué tan creíble o qué tan realista es, PEFA ha construido una serie de indicadores (coeficientes) que se describen a continuación.

De acuerdo con los indicadores PEFA (A, B, C, y D) que corresponden a rangos de variación del presupuesto (95 – 105%; 90 – 110%, 85 – 115% y más amplio que 85 – 115%), resulta la siguiente visualización de los resultados tomando como orden de cálculo los ítems y agregaciones de gasto utilizadas en la primera parte del presente estudio. Hay que recordar que esta visualización identifica las variaciones de los niveles de gasto ejercidos por el Ejecutivo respecto de los aprobados por la Cámara de Diputados (recuadro azul del lado izquierdo superior de la tabla 8). Es importante enfatizar que la periodización es distinta, por cuanto toma periodos de tres años, como lo hace el indicador PEFA, y los sobrepone a la duración de cada Legislatura en la Cámara de Diputados.

Como puede observarse, las áreas con mayor color verde son los rubros de gasto agregados que menos variaciones tienen y que, en teoría, podrían figurar en un *score* PEFA que reflejara una mayor calidad de la gestión de las finanzas públicas. Se observa un patrón de aumento considerable de dicho color a partir del 2000, con excepción de la columna relativa a las secretarías de Estado o Autoridad Central de Presupuesto como se conoce en México y que refiere al gabinete presidencial o conjunto de secretarías de Estado, cuyos titulares son nombrados y removidos libremente por el presidente.⁵⁵

⁵⁵ Con excepción de la otrora Procuraduría General de la República, hoy Fiscalía General de la República y algunos funcionarios que requieren la ratificación del Congreso ante la propuesta del Ejecutivo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para ratificar el nombramiento que el presidente de la república haga del secretario o secretaria del Ramo en materia de Hacienda, así como de las y los demás empleados superiores de Hacienda.

TABLA 8. Resultados de la evaluación de credibilidad de presupuesto, ítems agregados. Comparación entre gasto aprobado y gasto ejecutado (efecto del Ejecutivo)

Ejercido vs Decreto Período	Gasto programable del Sector Público (Poderes y órganos autónomos, Ramos administrativos, Ramos Generales y Empresas de Control Directo)	Gasto programable de Ramos Administrativos (Poder Ejecutivo Federal) y Generales (descentralizado)	Poderes y Órganos Autónomos	Secretarías de Estado	Ramos Generales (descentralizados)	Gasto No Programable	Empresas Parastatales
1971-1973	D	D	B	B	D	D	A
1974-1976	B	B	D	A	D	D	B
1977-1979	A	A	A	A	D	D	A
1980-1982	A	D	D	C	D	D	D
1983-1985	B	B	D	B	D	D	C
1986-1988	A	A	D	D	D	C	B
1989-1991	A	A	D	D	D	D	B
1992-1994	A	A	D	C	A	C	A
1995-1997	A	A	C	D	D	D	C
1998-2000	A	A	A	A	D	A	A
2001-2003	A	A	A	B	A	A	A
2004-2006	C	C	A	D	B	B	C
2007-2009	C	C	A	B	B	A	C
2010-2012	B	B	A	B	A	A	C
2013-2015	B	B	A	B	B	B	A
2016-2018	C	C	B	D	B	A	B

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... doc cit.

La calificación menor inmediata, visualizada en color naranja identifica a las primeras dos columnas y la última, de izquierda a derecha. Los mejor evaluados a partir de 1997 son los Poderes y Órganos Autónomos, el Gasto No Programable y las Empresas Paraestatales. En el periodo previo al trienio 1997-2000, los rubros peor evaluados fueron los Poderes y Órganos Autónomos, los Ramos Generales y el Gasto No Programable (1970-1997).

En la visualización de la tabla 9, correspondiente a las diferencias entre el Decreto y el Proyecto del Ejecutivo (recuadro naranja del lado izquierdo superior), puede advertirse un claro patrón a partir del periodo 1998-2000, quizá con alguna excepción en el rubro de Poderes y Órganos Autónomos (para las áreas en blanco no es posible construir la calificación por datos no disponibles y confiables para los tres años requeridos). Es notable que tanto Gasto Programable de las Empresas Públicas, como el Gasto de las Empresas Paraestatales se encuentran prácticamente en verde durante todo el periodo, lo que indica la nula intervención de dichas asignaciones por parte de diputadas y diputados.

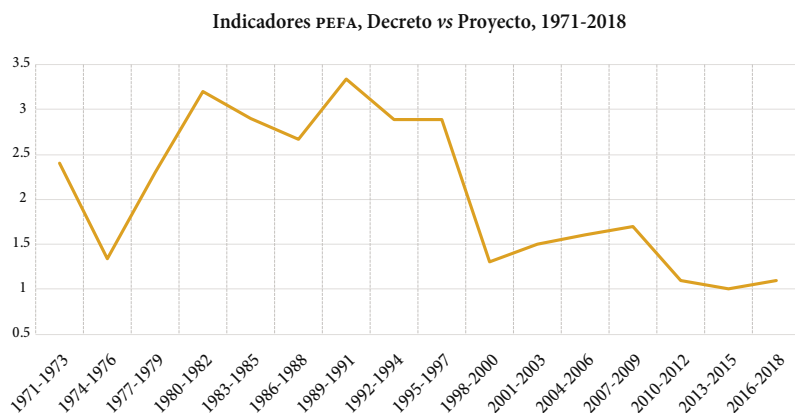
Para las siguientes gráficas, se sustituyen los *scores* en letras (A, B, C y D) por números (1, 2, 3 y 4), respectivamente. Como puede advertirse en las gráficas 11 y 12, correspondientes al efecto Diputados (línea continua punteada) y al efecto Ejecutivo (línea continua azul), pueden confirmarse algunas de las observaciones hechas con anterioridad. Primero, que las y los diputados en la primera Legislatura considerada (1971-1973) modificaron el proyecto del Ejecutivo y que lo siguieron haciendo con magnitud en los siguientes trienios, por lo menos hasta 1997. A partir de ese año y especialmente en los últimos trienios, la Cámara de Diputados prácticamente no modificó el Presupuesto. Debe advertirse que el espíritu de los indicadores PEFA de credibilidad/confiabilidad de presupuesto se crearon para medir y determinar el cambio y la magnitud de las desviaciones del gasto una vez aprobado el presupuesto por el Legislativo, por lo que este indicador, el efecto Diputados sobre el proyecto de gasto, es sólo una extensión del autor de este estudio, para fines comparativos. Sin embargo, tal indicador, así como los anteriores, permite poner en entredicho hipótesis y hallazgos de aquellos estudios previos que identificaron o pronosticaron una mayor proactividad de la Cámara de Diputados una vez que la mayoría en ella por el partido gobernante había sido perdida (Magaloni, B. y Díaz, A., 1998).

TABLA 9. Resultados de la evaluación de credibilidad de presupuesto, ítems agregados. Comparación entre el proyecto de gasto y el aprobado (efecto de Diputados)

Proyecto de Gasto Período	Gasto programable del Sector Público Privilegiado y órganos autónomos, ramas administrativas, ramas generales y empresas de control directo	Gasto programable de Ramas Administrativas (Poder Ejecutivo Federal y Generales (Secretaría de Control Directo))	Gasto Programable de Empresas Públicas (Empresas de control directo)	Gasto Programable del Gobierno Federal (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial + Órganos Autónomos)	Poderes y Órganos Autónomos	Secretaría de Estado	Ramas Generales (descentralizadas)	Gasto Programable (descentralizadas)	Gasto No Programable	Empresas Privilegiadas
1871-1873	A	A	A	D	D	D	B	D	B	A
1874-1876	A	A	A	A	A	A	D	A	C	A
1877-1879	C	D	B	B	A	D	D	D	D	A
1880-1882	C	D	A	D	A	D	D	D	D	A
1883-1885	B	D	A	C	B	C	D	D	D	A
1886-1888	B	D	A	D	D	D	D	D	D	A
1889-1891	D	D	A	D	D	D	D	D	D	A
1892-1894	C	D	A	C	C	C	D	D	D	A
1895-1897	C	D	A	D	D	D	D	D	D	A
1898-1900	A	A	A	D	A	D	D	D	D	A
1901-1903	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1904-1906	A	B	A	A	C	B	A	B	A	A
1907-1909	B	A	A	B	C	C	A	A	A	A
1910-1912	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A
1913-1915	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1916-1918	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A
1919-1921	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1922-1924	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1925-1927	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1928-1930	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1931-1933	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1934-1936	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1937-1939	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1940-1942	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1943-1945	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1946-1948	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1949-1951	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1952-1954	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1955-1957	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1958-1960	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1961-1963	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1964-1966	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1967-1969	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1970-1972	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1973-1975	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1976-1978	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1979-1981	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1982-1984	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1985-1987	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1988-1990	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1991-1993	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1994-1996	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
1997-1999	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2000-2002	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2003-2005	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2006-2008	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2009-2011	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2012-2014	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2015-2017	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2018-2020	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2021-2023	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2024-2026	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2027-2029	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2030-2032	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2033-2035	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2036-2038	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... doc cit.

GRÁFICA 11. Resultado de la evaluación de credibilidad, efecto Diputados

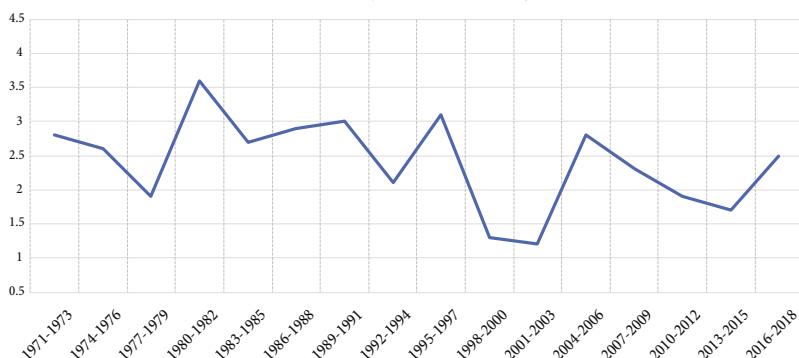


FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

En cuanto a los resultados del indicador PEFA, en realidad se observa un patrón a lo largo de todo el periodo donde el Ejecutivo modifica de manera importante el presupuesto aprobado por el Legislativo. Como se muestra en la gráfica 12, quizá con la exclusión de dos periodos (la segunda mitad del sexenio de dos presidentes (1974-1976 y 1998-2000), todos los demás trienios se caracterizan por una importante desviación de los presupuestos aprobados por las legislaturas. Incluso los niveles de variación o discrecionalidad del Ejecutivo de la última Legislatura son muy parecidos al de la Legislatura inicial (2016-2018 *versus* 1971-1973), lo cual quiere decir que la discrecionalidad se mantiene. Lo más interesante, en adición, es que las modificaciones se mantienen a lo largo de periodos donde las variaciones de importantes indicadores macro como inflación, tipo de cambio, tasa de interés, endeudamiento, precio del barril de petróleo crudo y plataforma de exportación, entre otros, son altamente volátiles.

GRÁFICA 12. Resultado de la evaluación de credibilidad, efecto Ejecutivo

Indicadores PEFA, Ejercido *versus* Proyecto, 1971-2018

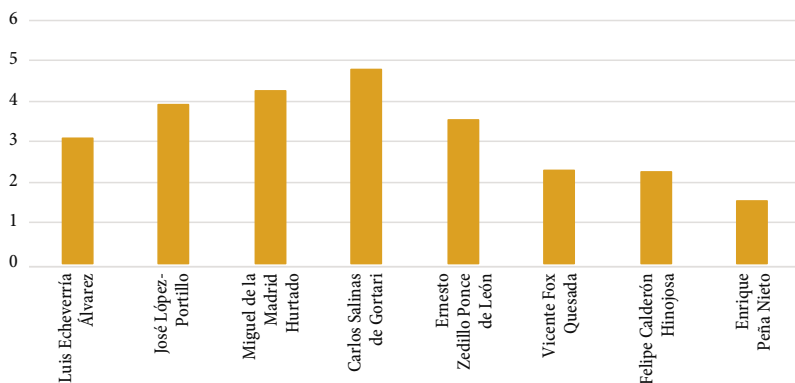


FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

Las gráficas 13 y 14 utilizan el mismo método, pero agregan sexenios en lugar de trienios. Para identificar cada periodo de seis años se utilizan las iniciales de cada presidente. Puede observarse en el efecto Diputados, o las variaciones de la asignaciones hechas por estos al Proyecto del Ejecutivo, que existe una clara tendencia a la baja.

GRÁFICA 13. Resultado de la evaluación de credibilidad, efecto

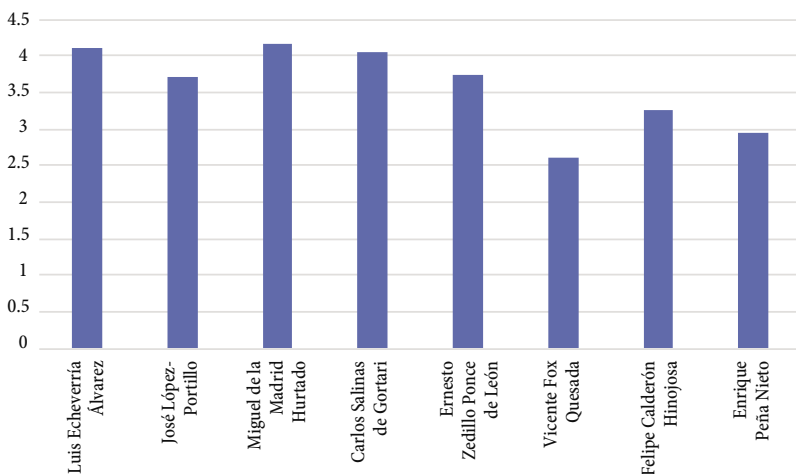
Diputados, por sexenio



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4. Los indicadores por sexenio suman las dos legislaturas que los componen por lo que el resultado es mayor a 4.

En el caso de los Ejecutivos, aunque hay una mayor variabilidad se mantienen altos en todos los periodos, con una ligera tendencia menor en los últimos tres sexenios, aunque los niveles de variabilidad se mantienen altos.

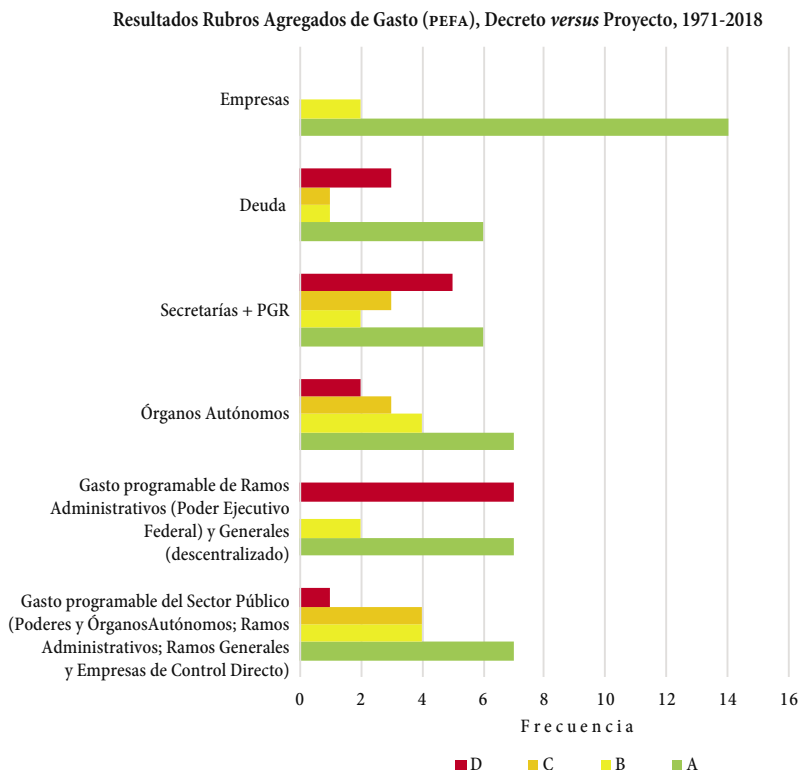
GRÁFICA 14. Resultado de la evaluación de credibilidad, efecto Ejecutivo, por sexenio



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit*. Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4. Los indicadores por sexenio suman las dos legislaturas que los componen por lo que el resultado es mayor a 4.

En los siguientes seis ítems agregados de gasto se confirman algunas tendencias vistas anteriormente. Se comparan los resultados PEFA expresados en números a partir de secuencias (número de veces que se repiten los mismos *scores*, $n=48$). El gasto paraestatal (empresas públicas) es por mucho el que menos modifican diputadas y diputados, en contraste con las secretarías y el gasto programable de los Ramos Administrativos, que agregan a las Secretarías el gasto federalizado (Ramos Generales).

GRÁFICA 15. Resultados de credibilidad de Presupuesto, ítems agregados de gasto efecto Diputados



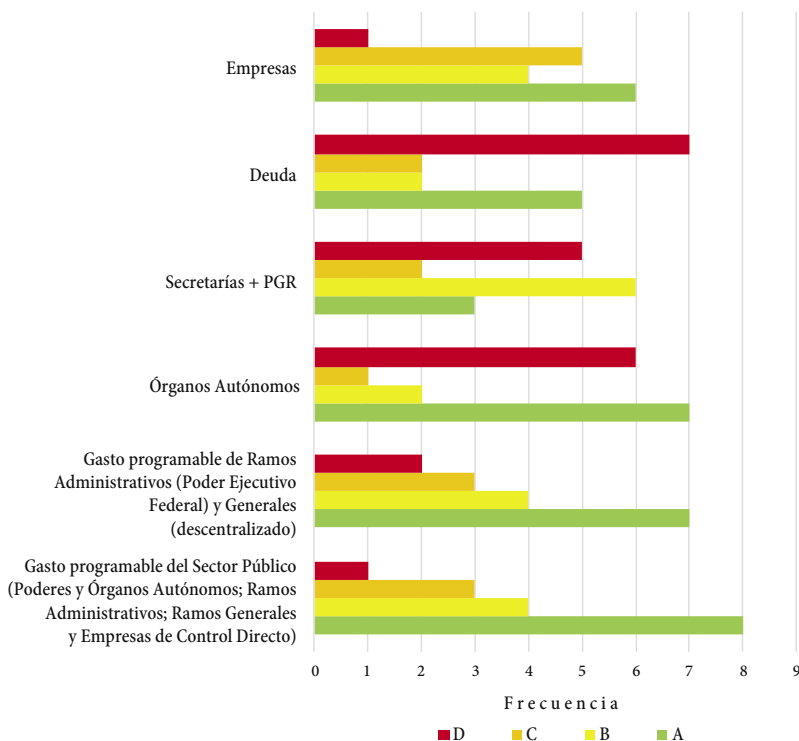
FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

Para los resultados del efecto del Ejecutivo sobre el Decreto de los Diputados, los tres ítems por orden de importancia más modificados son Deuda, Órganos Autónomos y las secretarías de Estado. Es este último rubro el que menor número de resultados “A” presenta respecto de todos, lo que indica que las variaciones rara vez han sido menores.⁵⁶

⁵⁶ Es importante precisar que si bien los *scores* pueden ser similares para ambos actores (Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo), las magnitudes del gasto varían enormemente. El presupuesto para los Órganos Autónomos puede variar igual o más que algunos otros rubros, pero su presupuesto, en términos de montos, es mucho menor a los demás rubros de gasto.

GRÁFICA 16. Resultados de credibilidad de presupuesto, ítems agregados de gasto efecto Ejecutivo

Resultados Rubros Agregados de Gasto (PEFA), Ejercido *versus* Decreto, 1971-2018



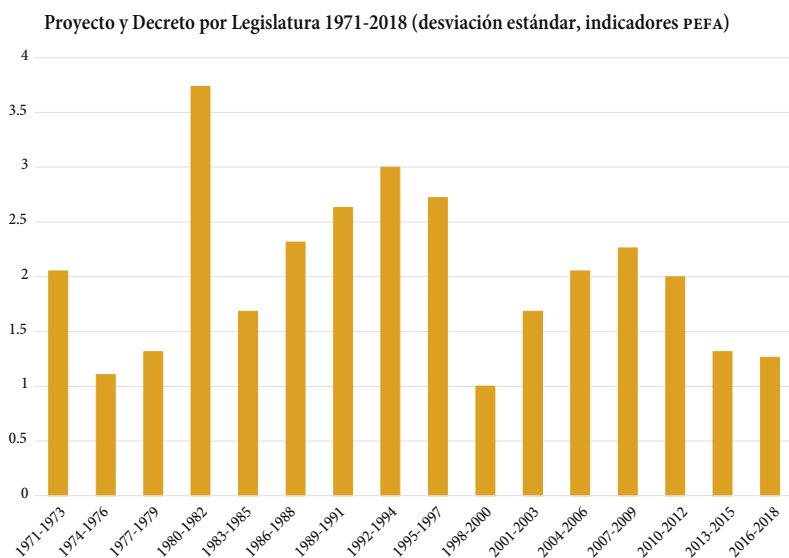
FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

En las gráficas 17, 18 (barras naranja), 19 y 20 (barras azul) se comparan los efectos de Diputados y Ejecutivo, respectivamente, divididos por legislaturas y sexenios. En general, se confirma la disminución sustantiva de la incidencia de los Diputados en ambas presentaciones al igual que el regreso, por así decirlo, de Ejecutivos recientes que modifican los Decretos en iguales o incluso mayores que en los primeros años de la década de los

En este sentido, si tomamos la magnitud de los recursos involucrados en la asignación, el *score* de un gasto menor debe de ponderarse correctamente.

setenta. Por ejemplo, en los últimos cinco ejercicios los Ejecutivos modificaron incluso más que en los tres ejercicios correspondientes a la década de los setenta. El comportamiento, tanto de Diputados como de Ejecutivos, lleva a concluir que la Legislatura dejó de ser proactiva en cuanto a su papel en la asignación de recursos públicos y pasiva o ausente en el monitoreo o vigilancia del ejercicio del gasto. En cuanto a la perspectiva sexenal, los últimos dos sexenios prácticamente son comparables, e incluso superan a aquellos asociados con el “populismo económico”.

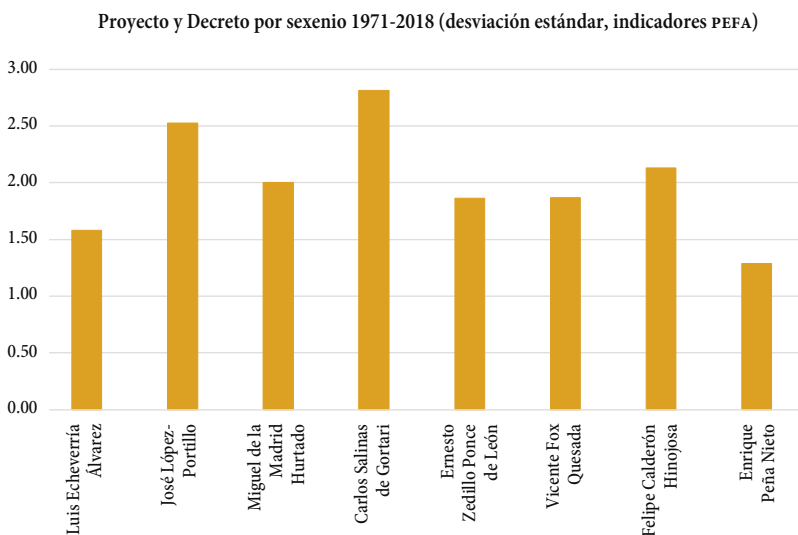
GRÁFICA 17. Resultados de credibilidad de presupuesto, ítems agregados de gasto efecto Diputados, por Legislatura



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

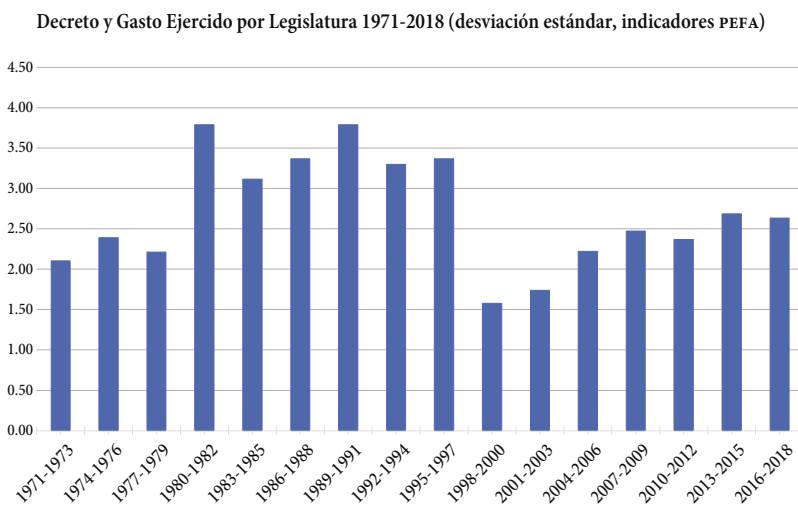
Las cuatro legislaturas que modificaron de forma más parecida los presupuestos (1974-1976/1977-1979 y 2013-2015/2016-2018), pertenecen no sólo a contextos macroeconómicos y sociopolíticos contrastantes, sino que “conviven” con Ejecutivos muy distintos, ya que los más recientes modifican mucho más el presupuesto. La única Legislatura “atípica” por la naturaleza del cambio del proyecto y su coexistencia con un Ejecutivo poco proclive a desviar el Presupuesto es la que corre de 1998 al 2000.

GRÁFICA 18. Credibilidad de presupuesto por sexenio, efecto Diputados



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

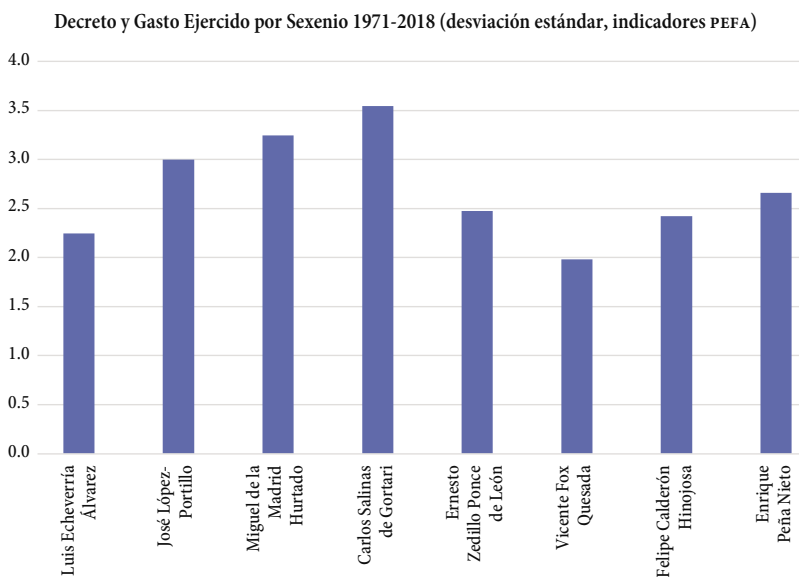
GRÁFICA 19. Credibilidad de presupuesto por Legislatura, efecto Ejecutivo



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

En cuanto a la perspectiva sexenal, los últimos dos sexenios prácticamente son comparables, e incluso superan a aquellos asociados con el “populismo económico”. En contraparte al análisis por Legislaturas, el gasto durante el sexenio 2001-2006 coexiste con legislaturas relativamente proactivas.

GRÁFICA 20. Credibilidad de presupuesto por sexenio, efecto Diputados

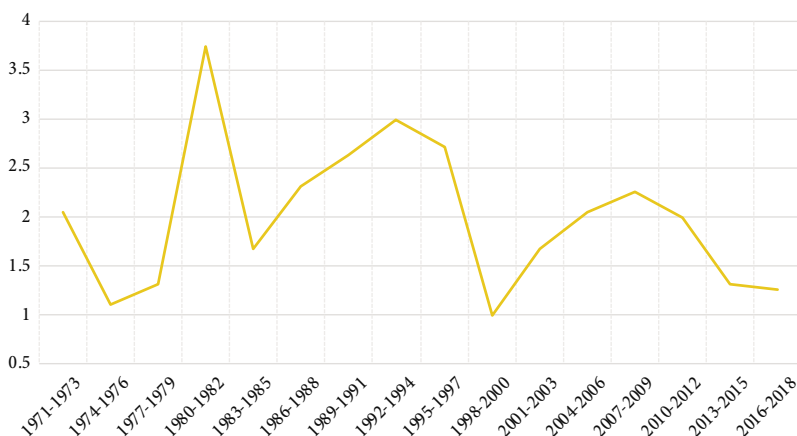


FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

Finalmente, se despliega el comportamiento de los indicadores de credibilidad/variabilidad en términos del rubro agregado con mayores fluctuaciones de gasto por parte del Ejecutivo: las secretarías de Estado. En este sentido puede observarse que si bien los diputadas y diputados, en la gráfica inmediata modificaron el presupuesto de este ítem, la tendencia fue a la baja, aunque destaca, particularmente en la primera Legislatura considerada, una tendencia a modificar el presupuesto.

GRÁFICA 21. Credibilidad de presupuesto, secretarías de Estado, efecto Diputados

Indicadores PEFA, Decreto *versus* Proyecto, 1970-2020 (secretarías de Estado)

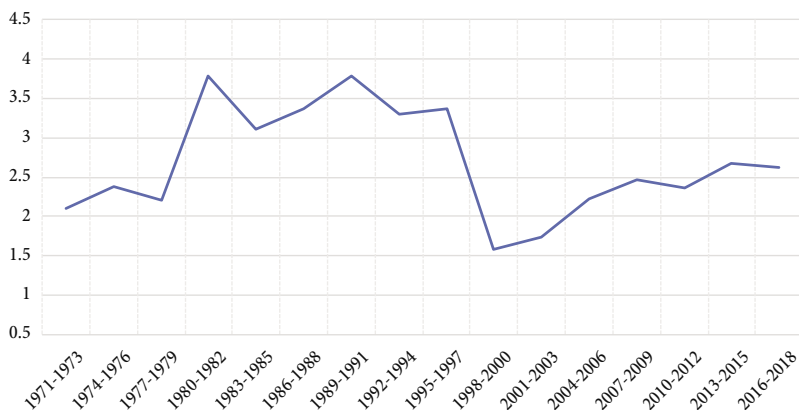


FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

Quizá la sorpresa, al desplegar los resultados en términos de la modificación del Ejecutivo de los presupuestos correspondientes a su área de influencia directa, las secretarías de Estado, aparece al identificar patrones de comportamiento parecidos y mucho más consistentes en las últimas siete legislaturas que en las primeras tres de la serie. El periodo 1979-1997 puede caracterizarse como de volatilidad alta en términos macroeconómicos, no así el periodo que le sigue. Si bien tiene lugar una crisis de poca duración en 2002, una de relativa duración pero mucho mayor profundidad en 2009 y la caída paulatina de los precios del petróleo a partir de 2014 y por lo menos hasta finales de 2017, no existen comportamientos exponenciales de la inflación, el PIB, o bien, el tipo de cambio. Es decir que el Ejecutivo, al menos hasta este punto de desarrollo del presente estudio, en apariencia, no tenía una razón vinculada a la inestabilidad macro que, como evidentemente ocurre en la década de los ochenta y al menos la mitad de los noventa, tendría lugar.

GRÁFICA 22. Credibilidad de presupuesto, secretarías de Estado, efecto Ejecutivo

Indicadores PEFA, Ejercido versus Decreto, 1970-2020 (secretarías de Estado)

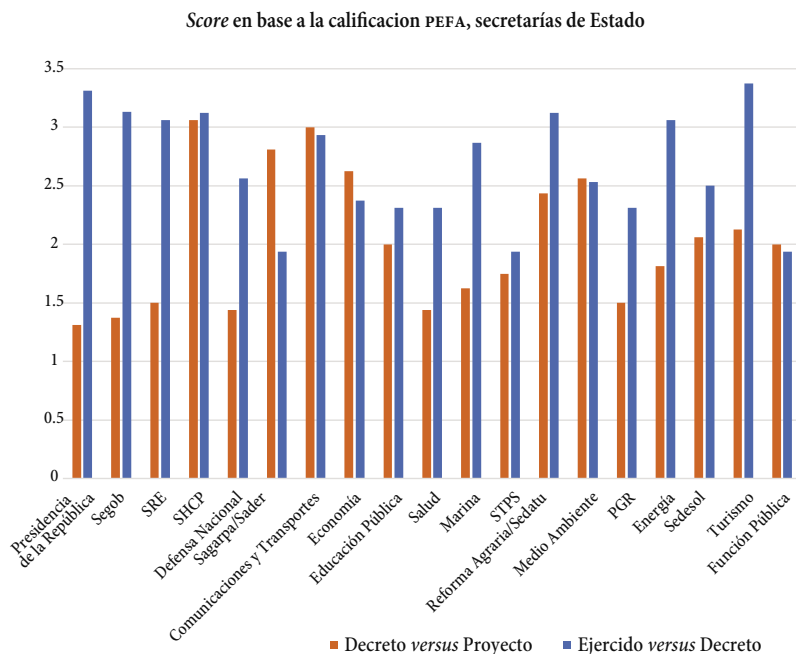


FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.* Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

Las variaciones desagregadas por Secretaría se presentan en la gráfica 23. Destacan los comportamientos al alza de la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, como los de *mayor* variabilidad en el ejercicio y *menor* en la asignación por diputadas y diputados.⁵⁷ En una dirección opuesta, los Ejecutivos redujeron significativamente los presupuestos de la Sagarpa/Sader y mantuvieron al menos un mismo nivel de variación respecto del Ejecutivo en los presupuestos en la secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes; Economía; Educación Pública, del Trabajo; Medio Ambiente y Función Pública.

⁵⁷ Debe advertirse que el presupuesto de la SRE es altamente variable toda vez que está expuesta, durante el ejercicio, a los tipos de cambio de las monedas que utiliza para el pago de su operación fuera del territorio nacional.

GRÁFICA 23. Credibilidad de presupuesto, secretarías de Estado, efecto Diputados *versus* Ejecutivo



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... doc cit. Mientras la trayectoria se encuentre más alejada de 0 la credibilidad es más baja. La escala máxima es 4.

Es importante destacar que, en contraste con los indicadores de cambio presentados en la primera y segunda parte del presente estudio, los indicadores PEFA revelan variabilidad al alza o a la baja y, por lo tanto, lo que podemos ver en la gráfica 23 son las variaciones en términos de rangos, lo que implica que no se detecta la “direccionalidad” de las decisiones del Ejecutivo o el Legislativo. Es decir, un monto de modificación parecida entre ambos no significa ni que fue en la misma dirección o que fue en un periodo igual o cercano, pues los promedios son a lo largo de toda la serie histórica. Hay que recordar que la Cámara de Diputados fue particularmente proclive a modificar los presupuestos en el periodo de inestabilidad macro (1980-1996, aproximadamente).

En las tablas 10 y 11 se enlistan los rubros con mayores y menores modificaciones por el Legislativo y el Ejecutivo. Como podrá apreciarse, las preferencias contrastan con las del Ejecutivo.

TABLA 10. Mayores y menores coeficientes de credibilidad de Presupuesto por secretaría, efecto Diputados

RUBROS CON MAYORES MODIFICACIONES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO, 1971-2018	
PEORES 10 RUBROS DE GASTO	SCORE CON BASE A CALIFICACIÓN PEFA
SHCP	3.06
Comunicaciones y Transportes	3.00
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	2.88
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	2.81
Economía	2.63
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	2.56
Poder Judicial	2.44
Reforma Agraria/Sedatu	2.44
Turismo	2.13
Sedesol	2.06

RUBROS CON MENORES MODIFICACIONES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO, 1971-2018	
PEORES 10 RUBROS DE GASTO	SCORE CON BASE A CALIFICACIÓN PEFA
Pemex	1.19
Presidencia de la República	1.31
IMSS	1.38
CFE	1.38
Segob	1.38
Salud	1.44
Defensa Nacional	1.44
Función Pública (3)	1.50
PGR	1.50
SRE	1.50

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

De manera general, puede apreciarse que las preferencias de discrecionalidad en el gasto por parte de los Diputados *versus* los Ejecutivos se relaciona con el objeto sectorial del mismo. Mientras que los primeros, como ya se había identificado, orientan los cambios hacia sectores que inciden en el desarrollo, los segundos la orientan al control político (Presidencia, Segob)

y al macroeconómico (deuda pública, ADEFAS, SHCP). El caso de Energía es particularmente interesante, pues mientras que figura en las decisiones de gasto del Ejecutivo que escapan de los diputados no figuran en las de los Diputados, donde incluso Pemex es el ítem que menos variación tiene en la discusión del presupuesto. De manera casi simétrica, los presupuestos orientados al control político no son afectados por los Diputados, y en el control macroeconómico también figuran SHCP, ADEFAS, con la excepción de deuda pública, una atribución que se comparte con el Senado, por lo que no es digna de comparación, al menos con las decisiones que derivan de los Diputados.

Las variaciones menores por parte del Ejecutivo ofrecen hallazgos interesantes, como el hecho de que Energía sí varíe de manera importante, no así Pemex.

TABLA 11. Mayores y menores coeficientes de credibilidad de presupuesto por secretaría, efecto Ejecutivo

RUBROS CON MAYORES MODIFICACIONES DURANTE EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO, 1971-2018	
PEORES 10 RUBROS DE GASTO	SCORE CON BASE A CALIFICACIÓN PEFA
Deuda pública	3.44
Turismo	3.38
Presidencia de la República	3.31
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	3.31
Segob	3.13
SHCP	3.13
Reforma Agraria/Sedatu	3.13
SRE	3.06
Energía	3.06
Comunicaciones y Transportes	2.93
RUBROS CON MENORES MODIFICACIONES DURANTE EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO, 1971-2018	
MEJORES 10 RUBROS DE GASTO	SCORE EN BASE A CALIFICACIÓN PEFA
STPS	1.94
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	1.94
Pemex	2.0
IMSS	2.07

TABLA 11. Mayores y menores coeficientes de credibilidad de presupuesto por Secretaría, efecto Ejecutivo (*continuación*)

RUBROS CON MENORES MODIFICACIONES DURANTE EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO, 1971-2018	
MEJORES 10 RUBROS DE GASTO	SCORE EN BASE A CALIFICACIÓN PEFA
ISSSTE	2.19
Poder Judicial	2.25
Poder Legislativo	2.25
PGR	2.31
Salud	2.31
Educación Pública	2.31

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*



IV. MEDICIÓN DE LA DESVIACIÓN del gasto público en México

Esta cuarta parte utiliza el criterio vigente que deriva de las leyes, normas y procedimientos en materia de finanzas públicas de México para determinar igualmente la variación de los presupuestos públicos. Las reglas fiscales implícitas o lineamientos para el ejercicio del gasto que se derivan de los artículos 58 y 59 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente, los cuales establecen que,

Artículo. 58

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

Artículo. 59

Las entidades requerirán la autorización de la Secretaría únicamente para realizar las siguientes adecuaciones presupuestarias externas:

1. En el caso de las entidades que reciban subsidios y transferencias:
 - a) Traspasos de recursos de gasto de inversión y obra pública a gasto corriente;
 - b) Traspasos que impliquen incrementar el presupuesto total regularizable de servicios personales de la entidad;
 - c) Cambios a los calendarios de presupuesto no compensados;

- d) Las modificaciones que afecten los balances de operación primario y financiero;
 - e) Las modificaciones a subsidios que otorguen con cargo a recursos presupuestarios; y
 - f) Las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes.
- II. En el caso de las entidades que no reciban subsidios y transferencias, respecto de las adecuaciones a que se refieren los incisos b), d) y f) anteriores.

El enfoque de la sección actual es determinar si la regla vigente en la ley se estableció a partir de 2006, e incluso preguntarnos si dicha regla fue determinada con base en la experiencia previa.⁵⁸ Si tomamos la regla de variación mayor al 5% vigente, fueran incrementos o decrementos, se producirían los resultados que abordamos en los siguientes despliegues gráficos.⁵⁹ Para ello, se toma la regla actual contenida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual indica que se reportará a la Cámara de Diputados y esta podrá emitir opinión respectiva, cuando la suma de todas las adecuaciones al presupuesto durante el ejercicio excedan de 5% del total aprobado para el Ramo en cuestión. Puede advertirse que de aplicar esta regla hacia el pasado los años en los cuales dichas adecuaciones son significativos. La regla contenida en la ley subraya que se le reportará a la Cámara de Diputados de manera trimestral. El análisis que aquí se desarrolla toma las variaciones de 5% o más durante todo el año.

La gráfica 24 confirma algunos patrones encontrados con los coeficientes de cambio (apartado número II) y magnitud (apartado III). Los ítems de gasto recurrentes son Presidencia, SRE, SHCP, Segob y Energía. Los ítems sectoriales orientados a la promoción del crecimiento/desarrollo económicos, como Trabajo, Sagarpa/Sader, Sedesol, Medio Ambiente y Comunicaciones y Transportes, tienen bajas frecuencias de variación. Destacan las variaciones de la SEP y el ISSSTE, donde pueden existir problemas en el proceso de planeación, presupuestación y programación del presupuesto o, bien,

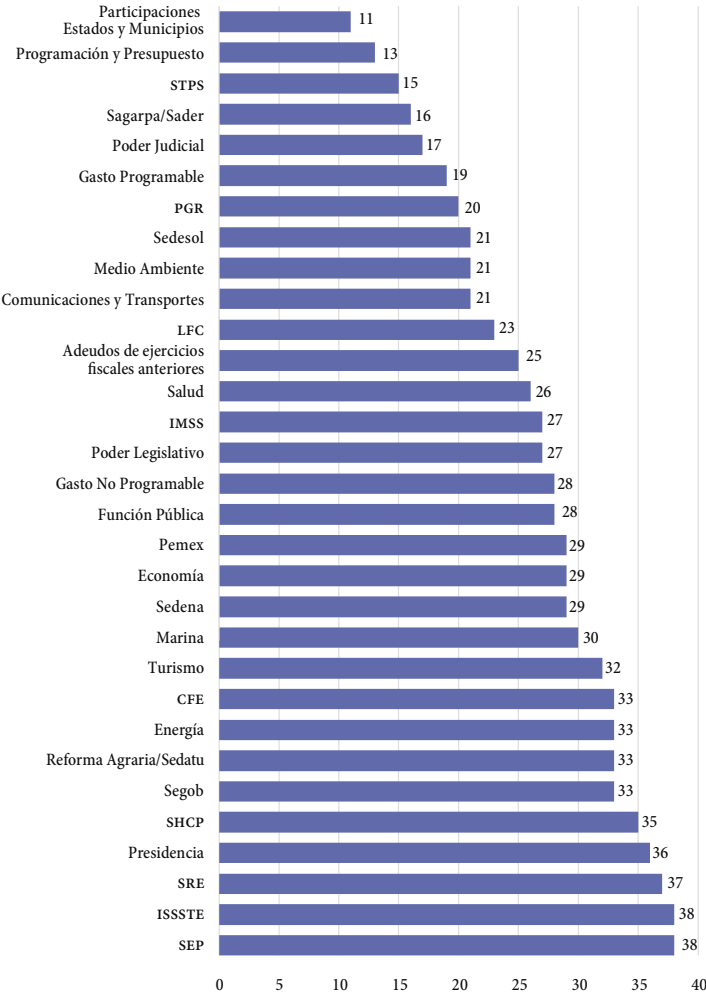
⁵⁸ Para efectos de esta investigación se consultaron distintas fuentes para determinar cómo fue que se estableció dicho porcentaje, por ejemplo, en la Iniciativa o en los dictámenes u otras opiniones previas a la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria introducida en 2006. No se encontró ayuda o memoria de cálculo o el método o criterios para fijar dicho porcentaje.

⁵⁹ A partir de esta sección ya se incluye la información del Ejercicio Fiscal 2019 y la información del 2020 correspondiente exclusivamente al Proyecto y Decreto.

presupuestos parcialmente revelados a la Legislatura, así como la programación del presupuesto en categorías muy agregadas, particularmente en el momento de discusión y aprobación del Decreto. Esto, en todo caso, sería objeto de un estudio más profundo y amplio a desarrollarse en el futuro.

GRÁFICA 24. Número de veces que se ha rebasado la regla vigente de adecuaciones

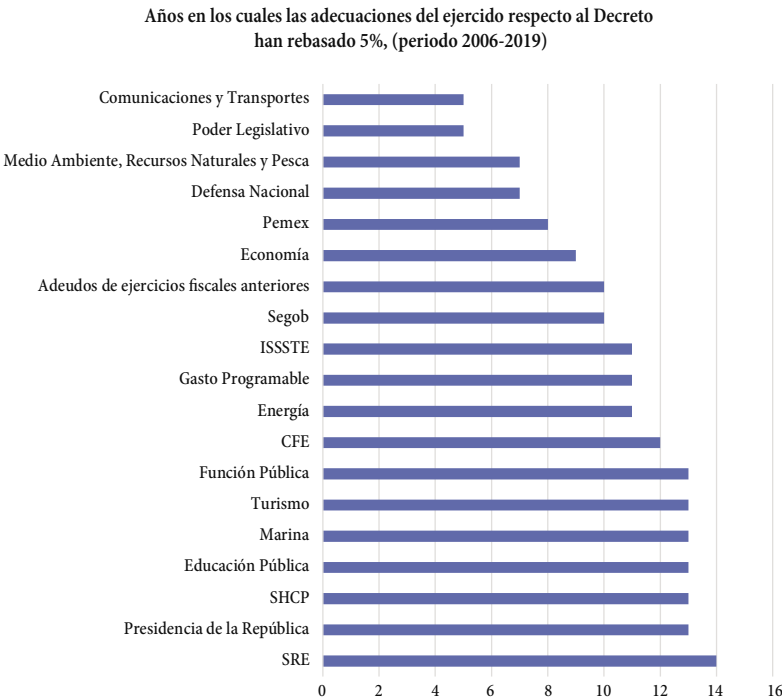
Número de años donde las adecuaciones han rebasado 5%, (n=48, periodo 1971-2019)



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

La hipótesis que sostiene la gráfica 25 varía respecto de la anterior en términos del periodo de validez de la regla vigente en la ley. Como podemos observar del total de años (16), desde que, en teoría la ley debería aplicar la regla, la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han rebasado 13 veces la regla. Sigue la tendencia, como se observa en el desarrollo del presente estudio, de variar poco los ítems asociados a las empresas públicas y los sectores en apoyo de la economía. Segob sería el ítem “desplazado” del periodo anterior, colocándose en una posición intermedia. Sin embargo considerando la media, equivalente a siete años de variación mayor a 5%, prácticamente todos los rubros están por encima de ella.

GRÁFICA 25. Número de veces por Ramo Administrativo (dependencia), que se ha rebasado la actual regla vigente de adecuaciones durante el ejercicio de presupuesto



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

Las anteriores gráficas permiten contrastar los patrones de comportamiento del Ejecutivo antes y después de la nueva Ley de Presupuesto de 2006. En realidad las adecuaciones iguales o mayores de 5% no se redujeron ya que una gran cantidad de instituciones (como se puede ver en la gráfica 25) siguieron desviando sus presupuestos erogados de los originalmente aprobados por la Cámara de Diputados. Si esta pudiese no sólo, como lo indica la ley actual, opinar sino ya sea autorizar o, bien, estar obligada a opinar o a publicar un análisis, etc., es posible que esas desviaciones se regularizaran o posiblemente se redujeran significativamente.

Si los cambios y desviaciones son frecuentes tanto en las mismas instituciones como en los mismos rubros de gasto, los presupuestos podrían ser más creíbles al regularizar dichas fluctuaciones. De igual manera, una reforma a la ley tendría que considerar o fundamentar el por qué de ese porcentaje y el periodo de tiempo respectivo. En la sección de recomendaciones, hacia el final del presente estudio, se desarrolla más esta idea.⁶⁰

⁶⁰ El cálculo de adecuaciones mayores al 5% se ha realizado de manera anual por Ramo, sin embargo la Ley aplicable indica que debe reportarse una variación igual o mayor al 5% en un trimestre y la práctica es hacerlo con mayor desagregación dentro del Ramo.

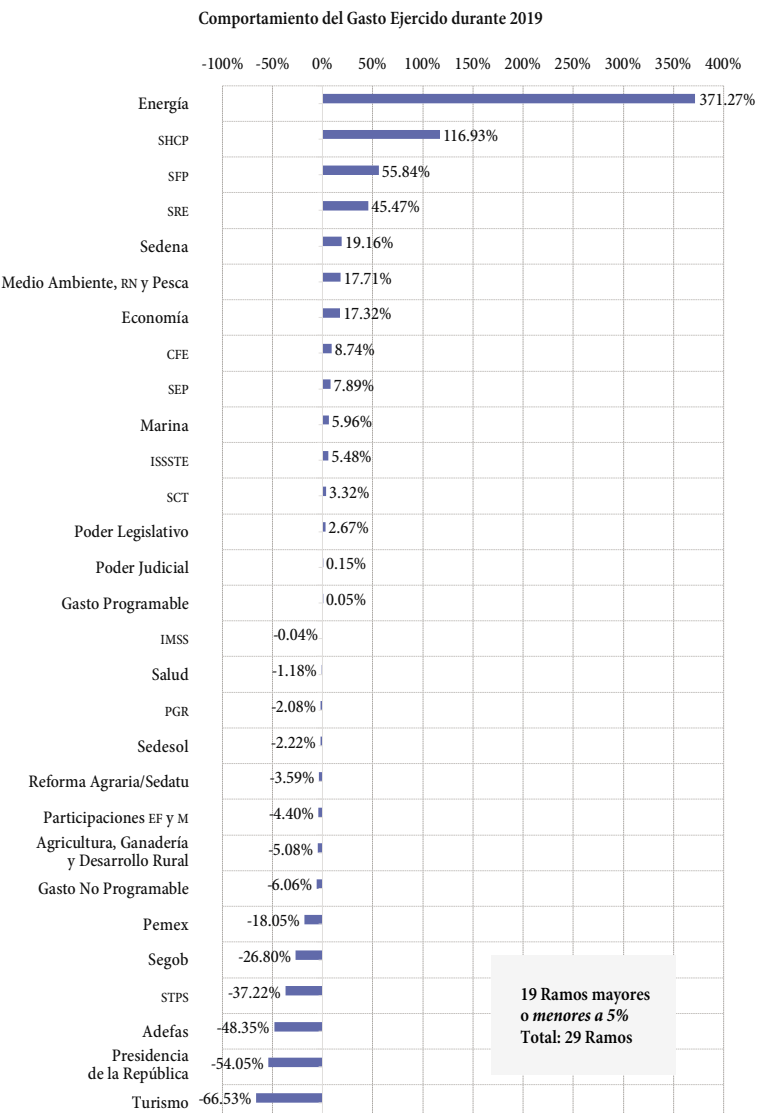


V. COMPORTAMIENTO ACTUAL de los poderes Ejecutivo y Legislativo

Con información de sólo un año fiscal completo, esta quinta parte analiza al presente gobierno (2019-2024) y la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados (2018-2021) enfatizando pautas comunes en años previos y algunos otros elementos dinámicos. Como puede advertirse en la gráfica siguiente, el rubro Energía es por mucho el que más ha variado, junto con los de SHCP y SRE. Quizá con la única excepción de la Secretaría de la Función Pública, se pueden advertir ítems parecidos a periodos o métodos de medición anteriores. El caso que pareciera romper la tendencia histórica es Turismo y, desde luego, Presidencia; sin embargo, tal como se ha propuesto en esta investigación, son el *cambio* y la *magnitud* los criterios apropiados y no una simple reducción o incremento porcentual en términos reales.

De acuerdo con la gráfica 26, son 19 de un total de 29 Ramos los que superan la regla establecida en la ley vigente y que las magnitudes son significativas. Los indicadores de magnitud del PEFA no pueden replicarse puesto que al menos requieren de tres años para poderse calcular. Sin embargo, es importante destacar que el indicador PEFA no reconoce variables político-institucionales y, por tanto, puede ser posible utilizarlos sin tomar el criterio de economía política del presente estudio donde los indicadores de magnitud se superponen a la periodicidad y la unidad de propósito de cada Legislatura y de cada Presidencia.

GRÁFICA 26. Desviaciones del gasto por Ramos Administrativos, ejercicio 2019



FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Mexico Public... *doc cit.*

La ley actual obliga al Ejecutivo a reportar en los informes trimestrales las variaciones de gasto mayores, de acuerdo con la regla vigente de variaciones de 5%. En este sentido, es posible comparar, al menos desde 2007, los reportes que el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, envía al Congreso. Estos reportes se consolidan en la última entrega, correspondiente al cuarto trimestre de cada año, por lo que es posible advertir esas variaciones con un grado de desagregación relativamente significativo.⁶¹ Como se advierte, las variaciones de gasto en términos estrictos de las adecuaciones superiores a 5% son numerosas.

En la tabla 12, el valor total de adecuaciones de estas como proporción del PIB es de alrededor de 1.45 y 1.65 puntos del PIB o 12 y 13% del Gasto Programable para los años 2018 y 2019, respectivamente. Esto es consistente con el número total de adecuaciones pues estas se incrementan también. Sin embargo el monto en millones de los ingresos excedentes *autorizados* se reduce significativamente de 251 mil millones de pesos a alrededor de 81 mil millones de pesos. Esto quiere decir que una buena parte de las adecuaciones en 2019 se dieron como resultado de operaciones no financiadas con ingresos excedentes sino de intercambios entre dependencias. En términos de los ingresos excedentes *informados*, aunque la suma aumenta, no representa una diferencia significativa para explicar el incremento del monto total de adecuaciones. En realidad, la existencia de ingresos excedentes no explica las variaciones de presupuesto en la parte del Gasto Ejercido comparado con el Gasto Autorizado por las y los diputados.

En términos de la ley, el Ejecutivo debe de informar en cada trimestre qué adecuaciones variaron en más de 5%. Al parecer, esto lo ha hecho desde 2007, cuando entró en vigor esta medida;⁶² sin embargo, es importante señalar que existen diversas adecuaciones inferiores a 5% que no obligan al Ejecutivo a reportar. Al mismo tiempo, la ley permite a las diputadas y los diputados emitir al Ejecutivo una opinión no vinculatoria sobre las adecuaciones mencionadas.

⁶¹ En los reportes se incluyen las variaciones por Ramos, por sector central, por órganos descentralizados y entidades apoyadas (organismos públicos descentralizados de control directo). De acuerdo con la ley, la regla aplica para los Ramos Administrativos como categoría.

⁶² La revisión de todos los reportes en el periodo respectivo (2007-2020) confirman la inclusión de esas variaciones. Sin embargo, existen importantes variaciones en la calidad de los reportes, en especial de la estandarización y comparabilidad.

TABLA 12. Indicadores comparativos de adecuaciones mayores a 5%.
Ejercicios 2018 y 2019

COMPARATIVO DE LAS ADECUACIONES SUPERIORES A 5%, MMDP		
	2018	2019
Monto original de adecuaciones (MDP)	1,008,626	1,132,720
<i>Número total de adecuaciones</i>	178	191
Monto en millones de pesos, (MDP)	353,120	409,286
% PIB	1.45	1.65
% Gasto programable Gobierno Federal (R. Admin., Aut. y Grales.)	12	13
<i>Número de ingresos excedentes autorizados</i>	50	49
Monto en millones de pesos (MDP)	251.095	80,747
<i>Número de ingresos excedentes informados</i>	11	13
Monto en millones de pesos, MDP	9,819	12,864

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para determinar el valor total de las adecuaciones, se presenta en forma bruta; es decir, que las reducciones se toman como montos en positivo.

Al momento de esta investigación no fue posible encontrar opiniones acerca de alguna de las adecuaciones para el periodo 2007-2020 o, bien, si es que estas existen, no fueron públicas. No obstante, hay que destacar que el Ejecutivo informa al Congreso de manera *ex post* sobre dichas adecuaciones, por lo que en realidad la opinión no sólo no es no vinculante, sino posterior a la decisión, lo que limita de manera importante la incidencia de diputadas y diputados durante el ejercicio.

Finalmente, es relevante subrayar que en los años de existencia de la regla contenida en la ley, tanto las adecuaciones como los ingresos excedentes no explicaron las variaciones en los gastos ejercidos de los Ramos Administrativos y otras categorías consideradas para este estudio en la base de datos consolidada.

En realidad, lo que puede observarse es una asombrosa continuidad del actual gobierno respecto de sus predecesores, tanto en el inmediato como en el largo plazo. El número total de adecuaciones aumentó en 2019 respecto de 2018, sin que los ingresos excedentes puedan explicar una buena parte de las mismas. Esto quiere decir que los cambios al alza o a la baja se produjeron por fondeo y eventual castigo de otros rubros. En el marco de la iniciativa del presidente que se menciona al principio de este estudio, en el sentido de

buscar mayor libertad para asignar presupuesto, este hallazgo es relevante. En realidad, la capacidad para opinar o emitir alguna recomendación por parte de la CPCP o, bien, de alguna otra institución de apoyo al interior de la Cámara de Diputados, como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFPP sería limitada al, en teoría, tener que haber desarrollado análisis para 191 adecuaciones superiores a 5%.

Independientemente del tipo de evaluación o análisis, esto supone un reto a las actuales capacidades de la Cámara y en realidad lo que tendría que hacerse sería el llevar a cabo una estrategia para reducir este tipo de cambios durante el ejercicio del gasto, sobre todo por las consecuencias en la credibilidad, anualidad, y la incidencia y visión de mediano y largo plazo del mismo.



VI. COMPARACIÓN INTERNACIONAL y subnacional de los límites a la discrecionalidad del gasto

En esta sexta parte se abordan algunos aspectos comparativos con otros países y aun con gobiernos estatales de México para ofrecer una síntesis de hallazgos y recomendaciones a la gestión de las finanzas públicas y, en específico, del Presupuesto. En realidad, como podrá observarse, existen gobiernos estatales en México y gobiernos nacionales en otros países que cuentan con reglas mucho más precisas y mucho más estrictas que desincentivan de manera importante los intentos de los Ejecutivos por variar las asignaciones de gasto inicialmente aprobadas por legisladoras y legisladores.

La práctica del Ejecutivo federal mexicano que deriva de la ley y reglamentos aplicables tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo, no son universales en los Estados o gobiernos subnacionales. Existen tres entidades federativas donde se obliga a los Poderes Ejecutivos a buscar la aprobación de la Legislatura local si se pretende modificar el presupuesto derivado de la aprobación de diputadas y diputados locales. En ocho estados se mencionan porcentajes de adecuación del Presupuesto (Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco y Oaxaca). Del total de 32 entidades federativas, sólo tres requieren una autorización expresa de la Legislatura: Baja California, Chihuahua y Guanajuato. A continuación se detallan las principales características de los tres casos:

1. **Baja California.** La creación, supresión, ampliación, transferencia o reducción de recursos durante el ejercicio requiere la autorización del Congreso, sin porcentaje y antes de la modificación solicitada. Existen excepciones a la autorización de la Legislatura en modificaciones presupuestales específicas donde sólo se tendrá como límite el informar con 15 días siguientes a la fecha en que estas se efectúen (transferencias entre mismo Ramo y capítulo de gasto, mientras que no se exceda 15% el monto autorizado y transferencias vinculadas a inversión pública con el mismo porcentaje y sin que se afecte el gasto social).
2. **Chihuahua.** Regula los ingresos extraordinarios de distinto tipo (transferencias federales, deuda y financiamiento, economías e ingresos adicionales hasta por 5%) como criterio para admitir adecuaciones. Para todos los casos que no caigan en el supuesto anterior se requerirá de autorización de la Legislatura estatal, en particular, si exceden los ingresos extraordinarios a 5% de los Presupuestos de Egresos.
3. **Guanajuato.** Da la facultad al Ejecutivo de autorizar traspasos entre dependencias (secretarías) y entidades (empresas públicas) entre sí, que en conjunto no rebasen 6.5% del presupuesto anual de quien otorga y recibe. Si fuesen montos superiores, se requerirá autorización del Congreso del Estado.

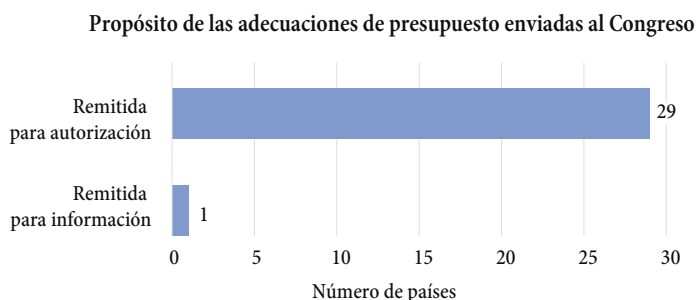
Es interesante que en el caso de la Ciudad de México la ley obligue al Ejecutivo a solicitar la opinión del Congreso local cuando el ajuste de gasto alcance o rebase 10% del presupuesto anual de la dependencia, órgano desconcentrado, alcaldía o entidad. Esta opinión se debe de integrar al Informe de Avance Trimestral, lo cual aparentemente puede tener hasta un retraso de tres meses; es decir, que la opinión, en caso de generarse, se daría *ex post*. De igual manera, no fue posible encontrar la evidencia, metodología o ayuda de memoria de cálculo para el establecimiento de este 10% y, en términos generales, parece no tener comparación internacional tanto con gobiernos federales como subnacionales.

En general todos los estados distintos a los tres ya mencionados, admiten y precisan adecuaciones durante el ejercicio del gasto, pero no mencionan al papel del Congreso estatal. En un estudio recientemente publicado, Baja California, Guanajuato y Chihuahua tienen los lugares 27, 28 y 31 a nivel

nacional como los estados que menos modificaron el presupuesto durante el ejercicio en el periodo 2003-2016 (Sánchez Martínez, 2020: 160). En el estudio citado, el valor máximo es 38.7% (Tlaxcala) y, el menor, Baja California (7.4%). Los estados tienen, además, junto con Yucatán y Jalisco, variaciones menores de dos dígitos en un periodo de 13 años, mientras que el promedio para todos los estados es de 18.6%. La Ciudad de México no se incluye en el estudio; es decir, existe una clara alineación entre la regla de pedir autorización por anticipado al Congreso estatal para cambiar el presupuesto originalmente aprobado por las y los diputados.⁶³ La dimensión internacional puede poner en perspectiva los hallazgos a nivel subnacional reportados.

En un comparativo internacional, la OCDE recientemente actualizó una encuesta que ha realizado desde 2006. En la última encuesta, la OCDE reporta que México es el único país que remite los cambios en el Presupuesto o presupuestos suplementarios, exclusivamente como información y no para autorización de este, independientemente de si hubiese sido *ex ante* o *ex post* o de la naturaleza y especificidad del cambio o su magnitud. De igual manera, comparte con otros cuatro países el que no se requiera autorización del Congreso para realizar adecuaciones (véanse las gráficas siguientes).

GRÁFICA 27. Comparativo del universo de países en la OCDE respecto del propósito de las adecuaciones enviadas al Congreso

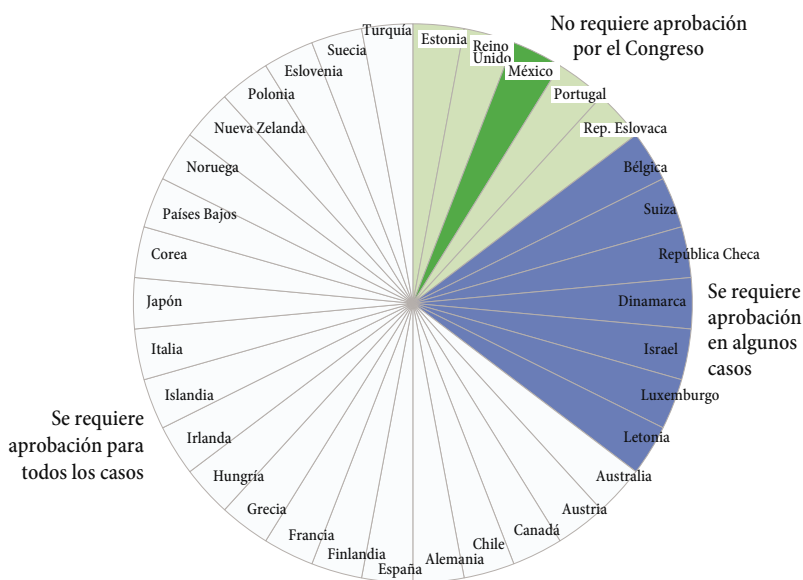


FUENTE: Elaboración y traducción libre de OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, 2019.

⁶³ Otros hallazgos interesantes son: a) sí existe un efecto sobre la brecha entre los Presupuestos aprobados y ejercidos cuando los Estados son gobernados por la oposición o no hay una alineación partidista vertical; b) los gobiernos panistas tienden menos a desviarse del Presupuesto original; c) no existe relación estadísticamente significativa de las desviaciones de Presupuesto con ciclos electorales.

Como puede advertirse, México es el único país que envía, sólo para efectos de información, reportes al Congreso sobre cambios en el gasto respecto del inicialmente aprobado. En el caso de las solicitudes de aprobación *ex ante*, México comparte con Estonia, el Reino Unido, Portugal y la República Eslovaca, la disposición de no requerir aprobación por el Congreso. Es decir, al menos normativamente, México es de los pocos países en la OCDE con una relación propia o característica de sistemas parlamentarios.

GRÁFICA 28. Aprobación *ex ante* de adecuaciones de presupuesto por congresos



FUENTE: Elaboración y traducción libre de OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, 2019.

En la última evaluación de transparencia fiscal para México llevada a cabo por el Fondo Monetario Internacional (Pattanayak, S., *et al.*, 2018), se enfatiza que el Poder Ejecutivo tiene una discrecionalidad considerable para modificar los presupuestos públicos, promediando 7% mayor al total en el periodo 2008-2017 (Pattanayak, *et al.*, 2018). Por otro lado, en un estudio sobre las adecuaciones en 87 países en donde se llevaron a cabo evaluaciones PEFA, el FMI concluyó que en 65 países (75% del total de evaluados), el

gasto agregado se desvió más de 10% en al menos dos de tres años considerados. Del total de países, aproximadamente 75% no tiene límites a la discrecionalidad para realizar adecuaciones después de la aprobación del presupuesto o, bien, tienen reglas que le dan una alta flexibilidad al Ejecutivo, incluyendo la expansión del gasto total. Por ejemplo, en Finlandia y Suecia, este tipo de cambios requieren de la autorización del Congreso, mientras que en la mayoría de los países no se permiten cambios entre ministerios, pero sí al interior, como en Francia. Se permiten adecuaciones entre programas en algunos países, pero pocos sin restricciones, por ejemplo, en Francia no se admiten reducciones al gasto corriente, mientras que en el Reino Unido están prohibidos los movimientos entre gastos corrientes y de capital (Sandeep, S. y Ylaoutinen, S., 2016: 2 y 4).

Las comparaciones internacionales pertinentes y disponibles permiten contextualizar las instituciones de la gobernanza del presupuesto público de México. En realidad estas comparaciones contrastan con muchas otras métricas que ya se han mencionado a lo largo de este estudio, donde el país pareciese, al menos desde el punto de vista formal, que tiene las condiciones para que la Cámara de Diputados juegue un papel de contrapeso efectivo del Ejecutivo, específicamente en lo que tiene que ver con las finanzas públicas. Sin embargo, en realidad, tanto desde el punto de vista estrictamente de las capacidades del Ejecutivo, México aún puede hacer mucho y desde luego, esto también se relaciona con el tipo de interacción que tiene con el Poder Legislativo. Por ejemplo, el Open Budget Survey coloca a México en el cuarto lugar a nivel mundial (total de países considerados 117) como el país que provee mayor información de manera pública sobre cómo se obtienen y se gastan los recursos públicos con los que cuenta el gobierno (sólo detrás de Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia).⁶⁴ En realidad, si se trata de considerar exclusivamente la disponibilidad de información como un indicador de transparencia específicamente en las adecuaciones o desviaciones de gasto llevadas a cabo por el Ejecutivo, la información es escasa. La evaluación o fundamentación de esas opiniones, en el caso de que la Cámara de Diputados decida emitirlas, como lo dispone la ley actual, no podrían materializarse pues no existe un método o estándar de presentación de la

⁶⁴ Véase: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings> (consultado el 9 de septiembre de 2020).

información para determinar el impacto de esas modificaciones. Al menos, se puede afirmar lo anterior tomando como base la disponibilidad pública de la información.

Por todo lo anterior, el reto es enorme y no debería centrarse exclusivamente en la gobernanza, en capacidades efectivas o en el papel de la Cámara de Diputados en el Presupuesto, sino en su contraparte en el Ejecutivo. En la sección de Recomendaciones se profundizará más en estas reflexiones.



HALLAZGOS

1. La modificación de los Proyectos de Presupuesto por las diputadas y los diputados o incidencia efectiva, ha perdido fuerza. Su magnitud actual se parece o, incluso, es inferior a los de la primera mitad de la década de los setenta, algo que resulta contraintuitivo, considerando las herramientas técnicas y recursos materiales y humanos, así como la diversificación del ejercicio democrático; esto es, la existencia de nuevos partidos, elecciones cada vez más transparentes y democráticas, etc. El hecho de que la Cámara haya visto disminuido de manera considerable su papel es aún más relevante ya que, de manera simultánea, los Ejecutivos han modificado de manera muy importante durante el año fiscal el Decreto en el que diputadas y diputados apenas incidieron. En términos estrictamente de influencia o poder de cambio del proyecto por parte de diputadas y diputados, la Cámara ha perdido relevancia. De igual manera durante el ejercicio del gasto no ha podido disminuir o al menos mantener la discrecionalidad de la que el Ejecutivo ha gozado a lo largo de medio siglo para modificar el presupuesto. Estos hallazgos se confirman durante la utilización de una variedad de indicadores y mediciones propios para las finanzas públicas, presentadas en el desarrollo de este trabajo. En adición, si se toman los indicadores estrictamente políticos, como la pérdida de la mayoría del otrora partido llamado hegemónico (PRI), la llegada de un presidente distinto y el cambio de partido en la Presidencia, o bien, la presencia de la oposición y el multipartidismo en la Cámara, en realidad la incidencia de las y los diputados en el gasto

público federal se ha debilitado considerablemente en todas sus etapas (planeación, presupuestación, programación, monitoreo/vigilancia y evaluación tanto *ex ante* como *ex post*).

2. Las variaciones de los Presupuestos, las reasignaciones de los recursos públicos por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo federal sobrepasan por mucho las mejores prácticas y se encuentran en niveles muy altos de variación, lo que debilita de manera importante a las finanzas públicas e incluso pone en duda criterios tan importantes como la anualidad y al mismo tiempo, la necesidad de contar con visiones de mediano y largo plazo. Los resultados de la evaluación de credibilidad del gasto público, particularmente en lo referente al gasto sectorial y de las secretarías o dependencias indican que se tienen presupuestos poco creíbles o confiables, lo que genera un conjunto de incentivos perversos y “daño moral” al construir un sistema donde los actores no tienen interés por utilizar sus facultades de decisión en la asignación de los recursos públicos. Al debilitar o incluso negar el proceso de planeación, presupuestación y programación se debilita todo el ciclo de presupuesto, lo que en la realidad provoca que cada fase del mismo no sea evaluable o, bien, auditable con un responsable de por medio.
3. En algunos periodos, la conducta de la Cámara de Diputados es opuesta a la del Ejecutivo: mientras que la primera aumenta los montos globales de gasto, el segundo los reduce. Lo mismo ocurre en caso opuesto. El único periodo que denota una baja modificación del Presupuesto por parte de la Cámara de Diputados y el Ejecutivo es el periodo de 1997 al 2000 y en el periodo reciente, particularmente en las tres últimas legislaturas, considerando a la actual (2019-2021). También se observa que los patrones de aumento por parte de diputadas y diputados tienen preferencias estables en el tiempo; por ejemplo, que las y los diputados frecuentemente modifican el Presupuesto asociado con el crecimiento económico y el gasto de inversión, tanto física como social. Rara vez o excepcionalmente inciden en el gasto de las empresas públicas o de las dependencias o secretarías de Estado. En todo el periodo analizado destacan la Oficina de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación, por su baja o muy baja credibilidad. Esto quiere decir que el Presupuesto que fondea las principales políticas públicas no sólo no es afectado por la

Cámara de Diputados, sino que durante el ejercicio, este varía de manera muy importante.

4. Los montos de desviación del Presupuesto ejercido respecto del aprobado por las y los diputados ha crecido, no únicamente en términos de cambio, sino en magnitud. Esto es especialmente importante al observar que, en sólo los últimos dos sexenios, el Ejecutivo modificó el Presupuesto público federal más que todos los anteriores (6), es decir que la desviación de gasto de 2006 a 2018 equivale a toda la desviación en el periodo 1970-2006. Si tomásemos el año 2000 como punto de referencia en la medida en que un nuevo presidente de un partido distinto al que históricamente controlaba la Presidencia fue electo, se tiene que a partir de ese año se asignaron el doble de todos los recursos previos (1971-2000: 3.3 billones; 2000-2018: 6.3 billones). Es particularmente llamativo que en el periodo 1970-1982 el Ejecutivo reasignó Presupuesto aprobado por diputadas y diputados por 1.9 billones de pesos, lo que contrasta con otros dos sexenios (el 2006-2018) por mucho más que el doble, (4.9 billones). Es significativo que periodos asociados con una mayor democratización del sistema político en lo general presenten magnitudes de desviación mucho más importantes que en periodos de partido único y presidencias prácticamente sin oposición.
5. En términos internacionales, parece evidente que México no tiene las reglas de presupuesto para contar con presupuestos más creíbles, con todo lo que ello implica para la macroeconomía, la política fiscal y la calidad de la democracia y las políticas públicas. La revisión que se ha hecho de los gobiernos estatales es un indicador contundente de que mientras existan reglas que no sólo favorezcan, sino que promuevan el papel de contrapeso de las legislaturas respecto de las decisiones de los Ejecutivos por alterar la trayectoria de los Presupuestos aprobados por los Congresos, es posible contar con Presupuestos más creíbles, confiables y realistas y, desde luego, procesos de toma de decisión más democráticas, transparentes y técnicamente sólidas en el mediano y largo plazos. Los cambios que anualmente se dan en los presupuestos a iniciativa de los Ejecutivos parecen reflejar un alto grado de improvisación y una importante área de opacidad no sólo para las y los representantes en las legislaturas, sino para cualquiera que quiera analizar los resultados, tanto en tér-

minos de gestión y desempeño, como de impacto, en la economía y la sociedad. Esto indica que el Presupuesto es altamente ineficiente y que no existen las condiciones para que pueda apoyar el crecimiento, o en su caso, el desarrollo como tal.

6. Finalmente, como hallazgo tácito del desarrollo de este estudio, se requiere reformar y replantear, desde luego en aspectos específicos y relativamente delimitados, la gobernanza del presupuesto público federal, no sólo desde el punto de vista financiero, sino contable y, aún, regulatorio y procedimental. La evaluación más reciente del Fondo Monetario Internacional sobre las políticas de transparencia de las finanzas públicas del gobierno de México ayuda a identificar los temas y las agendas prioritarias, pero, al mismo tiempo, y una vez que se ha construido una de las bases de datos de finanzas públicas más ambiciosas para la fundamentación de este trabajo, también es relevante hacer énfasis en la imperiosa necesidad de reformular, transparentar, socializar y sistematizar la técnica de producción e integración estadística de las finanzas públicas de México. En particular, desarrollar categorías, indicadores e insumos analíticos estables y confiables para que toda persona investigadora, comprometida o interesada en el uso de los recursos públicos pueda realizar sus esfuerzos de manera eficiente.
7. La posibilidad de estudiar las finanzas públicas de México se ve seriamente limitada por la imposibilidad de contar con una institución relativamente neutral desde el aspecto técnico, que garantice la recolección, integración, consolidación y divulgación de estadísticas con estándares y métodos explícitos. La comparabilidad es difícil así como la comprensión de procesos que pueden ser simplificados y enriquecidos para efectos de rendición de cuentas y efectiva evaluación de la incidencia del gobierno. En este sentido, la integración de un Consejo Fiscal Independiente en México no sólo es una condición necesaria, sino urgente para poner a la altura del desarrollo político y económico de México a las finanzas públicas.



RECOMENDACIONES

Este trabajo ha pretendido utilizar estadística e indicadores con enfoques conceptuales y metodologías internacionalmente aceptadas para caracterizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de finanzas públicas. La discusión en torno a la necesidad de establecer un Consejo Fiscal en México ha colocado en la opinión pública el hecho de que entre ambos Poderes existe una disparidad de capacidades muy importante que permite al Ejecutivo tener una gran discrecionalidad para asignar el presupuesto público sin contrapesos tanto políticos como técnicos.

Un entorno democrático y de mayor resiliencia financiera exige, especialmente en el entorno global de pandemia y depresión económica, un uso mucho más ambicioso de los recursos públicos. Esta ambición debe orientarse principalmente por la construcción de bienes y servicios públicos de calidad y a precios que internalicen el ambiente de desigualdad y pobreza que lamentablemente caracteriza a nuestro país. Pero para que los recursos públicos puedan ofrecer resultados y mejorar la vida de las personas, requieren capacidades especiales y herramientas que ya son conocidas y que se utilizan en muchos países. Es entonces posible y factible, apropiarnos a la brevedad de la enorme experiencia acumulada fuera de nuestras fronteras.

Cualquier Ejecutivo está obligado a fundamentar con evidencia las razones de sus decisiones en materia de gasto público a un Poder Legislativo que no sólo está obligado, sino capacitado para incrementar el valor público de esas decisiones. Ambas son condiciones necesarias y urgentes, y un pun-

to de partida para la fundamentación del desarrollo. Especialmente en un entorno global y, lamentablemente, nacional de polarización no sólo social, sino económica y política, la construcción de consensos es una necesidad imperiosa. Esos consensos deben de reflejarse cada vez más en las finanzas públicas y la financiación de políticas públicas específicas.

Por todo lo anterior se requiere establecer un consenso mínimo y crítico de las importantes limitantes del Ejecutivo y Legislativo en materia de gasto público, y en cómo estas influyen en la construcción de Presupuestos inútiles en el mediano y largo plazos, ineficaces en el tiempo inmediato y claramente incapaces de incidir de manera tangible en el bienestar de la ciudadanía. El agotamiento de la gobernanza del Presupuesto es evidente y su contraste con las necesidades del México de hoy es una tarea que obliga a actuar en consecuencia.

Las finanzas públicas experimentan uno de los mayores retos en la historia contemporánea de nuestro país. Es una oportunidad singular para replantear, si es preciso, los principales pilares de su gobernanza.



BIBLIOGRAFÍA

- Aboites Aguilar, L., & Jauregui, L. (2005). *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*. Ciudad de México: Instituto Mora.
- Aboites Aguilar, L., & Unda Gutierrez, M. (eds.) (2011). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*. Ciudad de México: El Colegio de México, A. C.
- Aguayo, S. (1997, 18 de agosto). "La 'partida secreta' de los presidentes mexicanos". En *Reforma*, p. 1.
- Aizenman, Joshua & Pinto, B. (2005). *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1995). *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries* (Working Paper núm. 5214). Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A. & National Bureau of Economic Research (1996). "Budget institutions and Fiscal Performance in Latin America", pp. 24 [i.e. 32], [15]. En *NBER Working Paper Series*; Working Paper 5586, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). "Fiscal Discipline and the Budget Process". *The American Economic Review*. 86:401-407. Estados Unidos: American Economic Association.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Allen, R., Hurcan, Y., Murphy, P., Queyranne, M., & Ylaoutinen, S. (2015). *The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Allen, R. (2002). "Budgetary and Financial Management Reform in Central and Eastern Europe", pp. 8-114. En *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*. París: J. L. Chan, OCDE.

- Alvarado Ramírez, J. A. (2009). *Informe Final. Programa para la implantación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Auditoría Superior de la Federación (2008). Áreas de opacidad y riesgo, oportunidades de mejora, p. 74. México: Auditoría Superior de la Federación.
- _____ (2016). *Instituciones y reglas fiscales para la sostenibilidad de las finanzas públicas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Bailey, John J. (1980). "Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget". En *Inter-American Economic Affairs* 34:27-59. Estados Unidos: Inter-American Affairs Press.
- _____ (1984). "Public Budgeting in Mexico, 1970-1982". En *Public Budgeting & Finance* 4:76-90. Estados Unidos: Wiley-Blackwell.
- Inter-American Development Bank & OECD (2011). *Using Country Public Financial Management Systems: A Practitioner's Guide*. Busan, Korea: 4th High Level Forum on Aid Effectiveness.
- Bazdresch, C., & Levy, S. (1991). "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982". En R. Dornbusch & S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Blais, A. & Dion, S. (1991). *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh, Filadelfia: University of Pittsburgh Press.
- Blejer, M. I. (1997). *Macroeconomic Dimensions of Public Finance. Essays in Honour of Vito Tanzi* (2003 ed.). Londres, Reino Unido: Routledge.
- Blöndal, J. R. (2003). "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends". En *OECD Journal on Budgeting*, 2:20.
- Cano, J. (2019, 22 de agosto). "Sobrepasó gasto EPN en \$2 billones". En *Reforma*, Primera Plana.
- Carey, J. M. (1996). *Term Limits and Legislative Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Carrillo Castro, A. (2005). *Génesis y evolución de la administración pública centralizada* [pp. Diagram of the Mexican Centralized Public Administration Historical Evolution (1821-2005)]. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Casar, M. A. (2001). *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: Un estudio del caso (núm. 137)*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____ (2002). "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)". En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin*

- America, pp. 114-146. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- CEFP (2003). *Encadenamiento de series históricas del Producto Interno Bruto de México, 1970-2001*, p. 15. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- Cejudo, G. (2002). *Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000*. Manuscrito inédito.
- Chávez Presa, J. A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Clements, B., Faircloth, C. & Verhoeven, M. (2007). "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues". En *IMF Working Paper*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina. (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Cothran, D. A. (1994a). "Mexican Economic and Fiscal Policies to Sustain Political Stability". En *Public Budgeting & Finance*, 14 (Invierno 1994), pp. 98-119. Estados Unidos: Wiley-Blackwell.
- _____ (1994b). *Political Stability and Democracy in Mexico: The "Perfect Dictatorship"?* Westport, Connecticut: Praeger.
- _____ (1986). "Budgetary Secrecy and Policy Strategy: Mexico under Cárdenas". En *Mexican Studies / Estudios Mexicanos* 2:35-58. California: University of California Press.
- Cox, G. W., & Morgenstern, S. (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En S. Morgenstern & B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, pp. 446-468. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Currístine, T., Aldunate, E., Emery, R., Krause, P., & Redonda, A. (2009). *OECD Review of Budgeting in Mexico*. París, Francia: OECD.
- Currístine, Teresa (2007). "Performance Budgeting in OECD Countries", pp. 221. En *Performance Budgeting in OECD Countries*, editado por P. G. a. T. Development. París, Francia: OECD.

- De Renzio, P., Lakin, J., & Cho, C. (2019). *Budget Credibility Across Countries*. N/A: International Budget Partnership.
- Devlin, J. & Lewin, M. (2005). "Managing Oil Booms and Busts in Developing Countries", pp. 186-213. En *Managing Economic Volatility and Crises*, editado por J. Aizenman and B. Pinto. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dornbusch, R. & Edwards, S. (1991). *The Macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dubrow, G. (2019). *Prácticas parlamentarias de control de presupuesto ex ante y ex post*. N/A: Westminster Foundation for Democracy.
- Echeverry, J. C., Bonilla, J. A. & Moya, A. (2006). *Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: origen, motivación y efectos sobre el presupuesto*. Universidad de Los Andes, Facultad de Economía: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ECORYS (2014). *El rol de la Asamblea Legislativa y de la Entidad de Fiscalización Superior en el aumento de la calidad del gasto público: Experiencias e iniciativas desde América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: GIZ.
- Edwards, S. (1995). "Public Sector Deficits and Macroeconomic Stability in Developing Economies", p. 66. En *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*. Jackson Hole, Wyoming: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Farfán Mares, G. (2003, 24-25 de noviembre). *Governing the Budget in Mexico: 30 years of Administrative Reforms in a Centralized Polity (1973-2003)*. Trabajo presentado en el 13eme Colloque International de la Revue Politiques et Management Publique. Une Generation de Reformers en Management Public: et Apres, Estrasburgo, Francia.
- _____ (2017, 10 de agosto). "Una hacienda pública tutelada". En *Reforma*, p. 1.
- _____ (2019). "Transparencia fiscal". En G. Cejudo (ed.), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, pp. 324-332. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Farfán Mares, G. (2009, 1 de noviembre). "¿Más impuestos o menores gastos? La farsa del presupuesto". En *Enfoque*, suplemento *Reforma*, p. 3.
- _____ (2010). *Non-Embedded Autonomy: The Political Economy of Mexico's Rentier State (1918-2010)*. Tesis doctoral. Londres: London School of Economics and Political Science.
- _____ & García Briones, A. L. (2009). "La reforma de Petróleos Mexicanos". En M. Hernández Estrada, J. Del Tronco & G. Sánchez Gutiérrez (Eds.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de*

- acuerdos*, p. 313. Mexico: Centro de Colaboración Cívica, A.C.; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México); Instituto Mora; Fundación Este País.
- _____ (2008, 21 de diciembre). “El uso político del presupuesto”, en *Enfoque*, suplemento *Reforma*, p. 3.
- _____ y Velázquez Flores, R. (2012). “Presupuesto y política exterior en México: planeación estratégica, incrementalismo y discrecionalidad”. En *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5:9, enero-junio de 2012.
- _____ (2011). “La economía política del Estado rentista mexicano (1970-2010)”, en *Foro Internacional*, LI:32. México: El Colegio de México.
- Fatás, A. & Mihov, L. (2002). “The Case of Restricting Fiscal Policy Discretion”. En *INSEAD & CEPR*, Londres, Reino Unido.
- Fukasaku, K. & Hausmann, R. (1998). *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America*. París, Francia: Inter-American Development Bank/Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- IMF (2014). *Budget Institutions in G-20 Countries: An Update*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gavin, M., Hausmann, R., Perotti, R. & Talvi, E. (1996). “Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness”. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Gesoc. (2019). *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales*. Ciudad de México: Gestión Social y Cooperación.
- Guerrero Amparán, J. P. (2002). *El marco jurídico del presupuesto público federal*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hallenberg, M. & Von Hagen, J. (1998). “Electoral Institutions and the Budget Process”, pp. 65-94. En *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, editado por K. Fukasaku y R. Hausmann. París, Francia: Inter-American Development Bank/Development Centre of the Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Hallenberg, M. & Marier, P. (2001). *Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries*. Bonn: Center for European Integration Studies.
- Hallerberg, M., Scartascini, C. & Stein, E. (2009). *Who decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, 324 pp. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

- Heald, D. (1983). *Public expenditure: its Defence and Reform*. Oxford: Robertson.
- Hernández Chávez, A. (1998). *La nueva relacion entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hood, C. (2008). "Performance Measurement: Indicating the way to better public services?." En *Mexico 2008 World Bank Conference on Performance Budgeting*. Ciudad de México: The World Bank Group.
- Huber, J. D. & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, editado por M. Levi. Nueva York: Cambridge University Press.
- IMF (2014a). *Budget Institutions in G-20 Countries-Country Evaluations*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- _____(2014b). *Budget Institutions in G-20 Countries: An Update*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- _____(2018). Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. Washington, D.C. International Monetary Fund (Prepared by Roel Beetsma, Xavier Debrun, Xiangming Fang, Young Kim, Victor Lledó, Samba Mbaye, and Xiaoxiao Zhang).
- _____(2013). The Functions and Impact of Fiscal Councils. Washington, D.C. International Monetary Fund.
- IMCO (2010). *La caja negra del gasto público*. Índice de Competitividad Estatal 2010, 208 pp. Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Jaime, E., & Avendaño, E. (2011). *La Presidencia de la República: un apartado que no conoce la crisis*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Krause, P. (2009). *Patterns of Executive Control over Public Spending, Emerging Research in Political Economy and Public Policy* (25 pp.). Londres, Reino Unido: London School of Economics and Political Science.
- Krause, P., Hadley, S., Mustapha, S., & Welham, B. (2016). *The Capabilities of Finance Ministries*. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute.
- Kristensen, J. K., Bowen, M., Long, C., Mustapha, S. & Zrinski, U. (Eds.) (2019). *PEFA, Public Financial Management, and Good Governance*. Washington, D. C.: Public Expenditure and Financial Accountability, Overseas Development Institute, The World Bank Group.
- Leruth, L. & Paul, E. (2006). *A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries* (45 pp.). Editado por F. A. D. a. O. i. E. A. D. a. O. i. Europe: International Monetary Fund.

- Lienert, I., & Jung, M. -K. (2004). "The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison". En *OECD Journal on Budgeting*, número especial, 4(3), 479.
- Magaloni, B., & Díaz, A. (1997, 13 de noviembre). "Del dicho al hecho hay mucho trecho". En *Reforma*, p. 1.
- Magaloni, B., & Díaz, A. (1998). "Autoridad presupuestal en México: una primera aproximación". En *Política y Gobierno*, 5(2), pp. 503-528.
- Marichal, C. (2007a). *Bankruptcy of Empire*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Matheson, Alex (2002). "Better Public Sector Governance: the Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations" (pp. 37-49). En *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, editado por J. L. Chan. París: OCDE.
- Merino Huerta, M. (2013). *Diagnóstico de mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y contabilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Messmacher, M. (2011, 7 de marzo). *Reconstrucción de las Haciendas Públicas*. Trabajo presentado en el 3er Foro Regional del Colegio de Economistas.
- México Evalúa. (2014). *Descifrando la caja negra del gasto*. Ciudad de México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.
- Mills, G. B. & Palmer, J. L. (1984). *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, D. C.: Urban Institute Press.
- Molinar Horcasitas, J. (1991). *El tiempo de la legitimidad*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Mustapha, S. (2019). "Political Institutions and PFM Performance". En J. Kristensen, k., Bowen, M., Long, C., Mustapha, s. & Zrinski, U. (Eds.). *PEFA, Public Financial Management, and Good Governance* (pp. 37-59). Washington, D. C.: Public Expenditure and Financial Accountability, Overseas Development Institute, The World Bank Group.
- OECD (2007). "OECD Budget Practices and Procedures Survey" (40 pp.), editado por P. G. a. T. D. P. G. Committee: Organisation of Economic Co-operation and Development.
- ____ (2008b). "OECD International Database of Budget Practices and Procedures". Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- ____ (2009). "OECD Review of Budgeting in Mexico". En *OECD Journal on Budgeting* 2009:174.

- OECD Independent Fiscal Institutions Database (2019). Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>. Página consultada el 31 de agosto de 2020.
- OECD Journal on Budgeting, *OECD Review of Budgeting in Mexico*, vol. 2009, suplemento 1.
- ____ (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*. París, Francia, p. 264
- ____ (2011). *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*. París, Francia: Organisation of Economic Co-operation and Development.
- ____ (2002). “Models of Public Budgeting and Accounting Reform” (356 pp.), vol. 2, suplemento 1. En *OECD Journal on Budgeting*, editado por J. L. Chan. Beijing, China: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- ____ (2005). “Reallocation: The Role of Budget Institutions”. Budgeting and Management Division of the Public Governance and Territorial Development Directorate, Secretary General of the Organisation for Economic Co-operation and Development, París, Francia.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008a). “International Budget Practices and Procedures Database.” Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- Ortega, J. (2013). *Derecho presupuestario mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.
- Page, E. C. (2003). “The Civil Servant as Legislator: Law Making in British Administration”. En *Public Administration*, 81(4), pp. 651-679.
- Palanza, V., Scartascini, C. & Tommasi, M. (2012). *On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.
- Pattanayak, S., Pedastsaar, E., Shah, A., Verdugo, C., Allen, R., Bardella, F., et al. (2018). México: Fiscal Transparency Evaluation (IMF Country Report). Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Petrei, H. (1998). *Budget and control : reforming the public sector in Latin America*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.
- Philip, G. (1991). *The Presidency in Mexican Politics*. Londres, Reino Unido: St Antony's/ Macmillan series.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Pimienta, C. & Pessoa, M. (Eds.). (2015). *Public financial management in Latin America: the key to efficiency and transparency*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank/International Monetary Fund.
- Poterba, J. M. & Von Hagen, J. (1999). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Poterba, J. (1994). "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". En *Journal of Political Economy* 102:799 - 821.
- Puente Martínez, K. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. Ciudad de México: UNAM-La Biblioteca.
- Przeworski, Adam. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roubini, N. & Sachs, J. (1988). "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Rubin, I. (1993). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Gorrowing and Balancing*. Chatham, N. J.: Chatham House.
- Sánchez Martínez, J. S. (2020). *Gasto subnacional, presupuestado y ejercido: la brecha entre el plan y la práctica en México*. Foro Internacional, 238(1), 139-174.
- Sandeep, S. & Ylaoutinen, S. (2016). *Managing Budgetary Virements*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Santiso, C. & Varea, M. (2013). *Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe* (No. IDB-PB-194). Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santiso, C. (2005). "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budgetary Process in Latin America". En XVII Regional Seminar on Fiscal Policy. Santiago de Chile, Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Schick, A. (1966). "The road to PPB: The stages of budget reform". En *Public Administration Review*, diciembre:243 - 258.
- Schuknecht, L. (1998). "Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries". (20 pp.). Ginebra, Suiza.
- SHCP (2008a). *Glosario de Términos Hacendarios más Utilizados en la Administración Pública Federal* (254 pp.). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- _____. (1969). "Proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación 1970". En *Egresos: Diario de Debates*. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- SHCP-SPC (2020). *Servidores públicos de carrera titulares por unidad responsable*. Ciudad de México: SHCP-Servicio Profesional de Carrera.
- Shepsle, K. A. & Weingast, B. R. (1984). "Legislative Politics and Budget Outcomes." (pp. 343-367). En *Federal Budget Policy in the 1980s*, editado por G. B. Mills and J. L. Palmer. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge [Inglaterra]. Nueva York: Cambridge University Press.
- Slomianski Marcovich, P. (1998). "The Budgeting Process in Mexico". Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sour, L., Ortega, I. & San Sebastián, S. (2003). ¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?. *Programa de Presupuesto y Gasto Público / Centro de Investigación y Docencia Económicas*. Ciudad de México: CIDE.
- Tabellini, G. E. & Alesina, A. (1988). "Voting for the Budget Deficit". Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Tanzi, V. (2000). "Rationalizing the Government Budget: Or Why Fiscal Policy is so Difficult". En A. O. Krueger (Ed.), *Economic Policy Reform: The Second Stage* (pp. 435-452). Chicago: University of Chicago Press.
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: a Global Perspective* (Primera edición). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Tanzi, V. (1999). "Why Governance Matters in the Allocation and Management of Public Revenue and Expenditure". En *Asian Review of Public Administration* XI:13.
- Tavits, M. (2004). "The Size of Government in Majoritarian and Consensus Democracies". En *Comparative Political Studies* 37(3), 340 - 359.
- Torres Espinosa, E. (1999). *Bureaucracy and politics in Mexico : the case of the Secretariat of Programming and Budget*. Aldershot: Ashgate.
- Turrent Díaz, E. (2004). "Política tributaria: el arte de lo possible" (entrevista con Antonio Ortiz Mena). En *Análisis Económico* XIX(040), 185-196.
- Ugalde, L. C. (1990). *El crecimiento del gasto público en México: Una hipótesis alternativa*. Unpublished Bachelors. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- _____. (2000a). *The Mexican Congress: Old player, New Power*. Washington, D. C.: CSIS Press.

- _____. (2000b). *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (Ed.). (2014). *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012*. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público. Ciudad de México: Integralia Consultores/SITESA.
- _____. (1997). “La aprobación del presupuesto: ‘El poder de la Bolsa’ 1970-1997”. En *Reforma*.
- Unidad de Evaluación del Desempeño. (2017). *Resultados Ramo 02*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos.
- United Nations Statistics Division. (2000). *Classification of the Functions of Government*: United Nations Statistics Division.
- Von Trapp, L. (2017). “Evolutions in Legislative Budgeting and Independent Fiscal Institutions”. En CEP (Ed.), *Un estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (34 pp.). Santiago de Chile: CEP OECD.
- Von Trapp, L. & Nicol, S. (2018). “Measuring IFI independence: A first pass using the OECD IFI database”. En R. Beestma & X. Debrun (Eds.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* (pp. 47-65). Londres, Reino Unido: Centre for Economic Policy Research.
- Von Trapp, L., lienert, I. & Wehner, J. (2016). “Principles for independent fiscal institutions and case studies”. En *OECD Journal on Budgeting* 2015(2), 9-272.
- Wang, R. F., Irwin, T. C. & Murara, L. K. (2015). “Trends in Fiscal Transparency: Evidence from a New Database of the Coverage of Fiscal Reporting”. En *IMF Working Papers* (WP/15/188), 37.
- Wehner, J. (2007). “Budget Reform and Legislative Control in Sweden”. En *Journal of European Public Policy* 14(2), 313-332.
- Wehner, J. (2006). “Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions”. En *Political Studies* 54:767-785.
- Weldon, J. A. (2002). “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico” (pp. 377-412). En *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. Morgenstern y B. Nacif. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Wildavsky, A. (1978). “A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts”. En *Public Administration Review*: pp. 501-509.
- Wilkie, J. W. (1967). *The Mexican Revolution: Federal expenditure and social change since 1910*. Berkeley: University of California Press.

- World Bank. (2020). *Modernization of Public Financial Management Systems in Mexico*. Washington, D. C.: IBRD-IDA, World Bank Group.
- Zaid, G. (1994a). *La economía presidencial*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Zaid, G. (1994b). *La nueva economía presidencial*. Ciudad de México: Grijalbo.

ANEXOS

1. Resultados de la evaluación de la Oficina de la Presidencia de la República de acuerdo con el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), para el ejercicio fiscal 2017 (UED-SSE-SHCP)

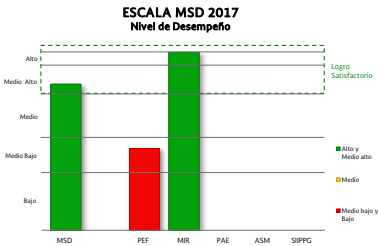


Subsecretaría de Egresos
Unidad de Evaluación del Desempeño

MODELO SINTÉTICO DE INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO (MSD) Ejercicio Fiscal 2017

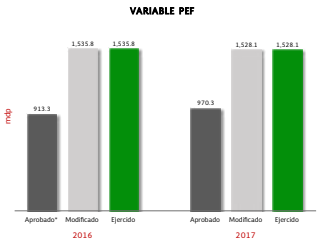
Ramo	2	Oficina de la Presidencia de la República
Pp	P002	Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del Presidente de la República

Variable	MSD Cuantitativo	MSD Cualitativo
MSD	4.1	MEDIO ALTO
PEF	2.3	MEDIO BAJO
MIR	5.0	ALTO
PAE	NA	
ASM	NA	
SIFPG	NA	



I. Presupuesto de Egresos de la Federación PEF 2017

Valoración PEF Ejercicio t-1		Valoración PEF Ejercicio t	
2016	2017	2016	2017
Cuantitativa	Cualitativa	Cuantitativa	Cualitativa
2.0	MEDIO BAJO	2.5	MEDIO BAJO



2016					2017					Variable MSD-PEF 2017	
Aprobado*	Modificado	Ejercicio	% Ejecución	Valoración MSD	Aprobado	Modificado	Ejercicio	% Ejecución	Valoración MSD	Cuantitativa	Cualitativa
913.3	1,535.8	1,535.8	168.2	2.0	970.3	1,528.1	1,528.1	157.5	2.5	2.3	MEDIO BAJO

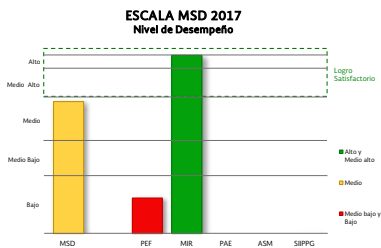
mdp: millones de pesos.
*Se considera el monto del "Ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para reafirmar el compromiso con la estabilidad macroeconómica" y del "Ajuste al gasto público para asegurar la estabilidad de la economía nacional", anunciados el 17 de febrero y 24 de julio de 2016, respectivamente.

La variable PEF valora la planeación eficaz del gasto del Pp durante los últimos dos ejercicios fiscales, mediante la variación del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública respecto del presupuesto aprobado (o en su caso, del modificado) en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A tales variaciones, se les asigna una ponderación de 65% para el ejercicio fiscal valorado y de 35% para el ejercicio fiscal t-1.

MODELO SINTÉTICO DE INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO (MSD) Ejercicio Fiscal 2017

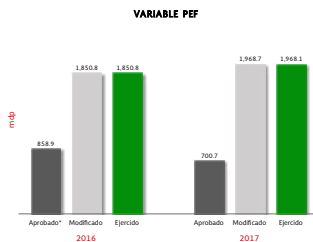
Ramo	2	Oficina de la Presidencia de la República
Pp	P004	Apoyo a las actividades de seguridad y logística para garantizar la integridad del Ejecutivo Federal

Variable	MSD Cuantitativo	MSD Cualitativo
MSD	3.7	MEDIO
PEF	1.0	BAJO
MIR	5.0	ALTO
PAE	NA	
ASM	NA	
SIRPG	NA	



I. Presupuesto de Egresos de la Federación PEF 2017

Valoración PEF Ejercicio t-1		Valoración PEF Ejercicio t	
Cuantitativa	Cualitativa	Cuantitativa	Cualitativa
1.0	BAJO	1.0	BAJO



2016					2017					Variable MSD-PEF 2017	
Aprobado*	Modificado	Ejercido	% Ejecución	Valoración MSD	Aprobado	Modificado	Ejercido	% Ejecución	Valoración MSD	Cuantitativo	Cualitativo
858.9	1,850.8	1,850.8	215.5	1.0	700.7	1,968.7	1,968.1	280.9	1.0	1.0	BAJO

mdp: millones de pesos.

* Se considera el monto del "Ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para reafirmar el compromiso con la estabilidad macroeconómica" y del "Ajuste al gasto público para asegurar la estabilidad de la economía nacional", anunciados el 17 de febrero y 24 de julio de 2016, respectivamente.

La variable PEF valora la planeación eficaz del gasto del Pp durante los últimos dos ejercicios fiscales, mediante la variación del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública respecto del presupuesto aprobado (o en su caso, del modificado) en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A tales variaciones, se les asigna una ponderación de 65% para el ejercicio fiscal valorado y de 35% para el ejercicio fiscal t-1.

2. Integración de la Mexico Public Finance Database, 1970-2020

MEXICO PUBLIC FINANCE DATABASE, MPFDB 1970-2020

La base de datos contiene información desagregada para el periodo comprendido entre 1970 y 2020 por Ramos Administrativos obtenidos de los Proyectos y Decretos de presupuesto correspondientes a cada año, así como de las cuentas públicas derivadas de los ejercicios de gasto. En total se revisaron 150 documentos impresos y se capturaron de manera manual los montos para cada ítem. La base de datos fue capturada de manera manual de documentos impresos consultados en distintas fuentes documentales.

Proyectos de presupuesto

La investigación archivística incluyó el Archivo General de la Nación, el Centro de Documentación de la Subsecretaría de Egresos, la Biblioteca “Miguel Lerdo de Tejada” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fondo Histórico Antonio Ortiz Mena, en Palacio Nacional.

Decretos de presupuesto

Además de las fuentes mencionadas, para efectos del proyecto de presupuesto se revisaron y consultaron los archivos de la Biblioteca del Congreso, en particular de la Cámara de Diputados y el *Diario Oficial de la Federación*. Para la revisión de los diarios de debates se utilizaron medios electrónicos y para apoyo documental, la *Gaceta Parlamentaria*.

Cuentas de la Hacienda Pública de la Federación

Además de las fuentes antes mencionadas, para efectos del Proyecto y Decreto de Presupuesto se consultaron las Cuentas Públicas y documentos elaborados por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, para lo cual el INEGI ha provisto distintos reportes consolidados de manera electrónica.

Se tomó la decisión de construir la Mexico Public Finance Database a partir de la revisión documental comparada, ya que tanto fuentes electrónicas como impresas emitidas por la SPP y la SHCP presentaban montos distintos de los asentados en medios impresos, ya fuese porque se utilizaban distintas metodologías para integrar las series históricas o, bien, porque las categorías y distintas agregaciones presentaban diferencias importantes a través

de los años. De igual manera, muchas cifras publicadas electrónicamente son objeto de revisiones y validaciones posteriores, por lo que no se tomaron en cuenta para integrar los análisis, pero sí para comparar o corroborar en su caso o descartar datos y estadísticas “atípicas” o contradictorias, dependiendo la fuente utilizada.

La Mexico Public Finance Database, MPFDB 1970-2020 se encuentra disponible en: <<http://datos.cide.edu/handle/10089/17681>>. Agradecemos al Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas de la Ciudad de México su apoyo para la publicación y edición electrónica de la misma

3. Cálculo para el traslado de pesos corrientes en términos reales

La base de datos que se construyó para este trabajo se detalla en el anexo siguiente (4), aunque un primer paso para poder realizar los análisis fue deflactar o convertir en términos reales, las series de datos. Para ello se utilizó el deflactor PIB Banco Mundial (base 2013) que se puede obtener del siguiente enlace: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.DEFL.ZS?locations=MX>

Se hicieron pruebas alternativas, no sólo utilizando el mismo insumo con otros años bases, sino el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) a partir de distintos años base (INPC índice general anual a diciembre —base 2018—, véase <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>) y el Deflactor del Banco de México (véase <http://www.anterior.banxico.org.mx/portal-inflacion/>). De igual manera se hicieron pruebas para presentar los datos en dólares ajustados por inflación o reales y por poder de paridad de compra. También se revisaron los datos, ya que en distintas fuentes primarias se presentaban los montos en pesos, en miles de pesos y en millones de pesos, con varios o ningún decimal, lo que se pudo controlar al revisar directamente en medio impreso esas cantidades y, con base en ello, decidir si añadir o quitar “tres ceros”, haciendo también el esfuerzo de conseguir datos más precisos y no “redondeados”.

4. Base de datos del Presupuesto de Egresos de la Federación en Clasificación Administrativa (Sector Público Federal, 1970-2020)

- Gasto programable del Sector Público (Poderes y órganos autónomos; Ramos Administrativos; Ramos Generales y Empresas de Control Directo)
- Gasto programable de Ramos Administrativos (Poder Ejecutivo Federal) y Generales (descentralizado)
- Gasto Programable de Empresas Públicas (Empresas de control directo)
- Gasto Programable del Gobierno Federal (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial + Órganos Autónomos)

PODERES Y ORGANOS AUTÓNOMOS

Poder Legislativo

Poder Judicial

Órganos Electorales

IFE

CNDH

Comisión Federal de Competencia Económica

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Instituto Federal de Telecomunicaciones

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

RAMOS ADMINISTRATIVOS

Presidencia de la República

Segob

SRE

SHCP

Defensa Nacional

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Comunicaciones y Transportes

Economía

Educación Pública

Salud

Marina

STPS

Reforma Agraria

Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

PGR
Energía
Sedesol
Turismo
Programación y Presupuesto
Función Pública
Tribunales Agrarios
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
Seguridad Pública
Reconstrucción
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Comisión Reguladora de Energía
Comisión Nacional de Hidrocarburos
Entidades no sectorializadas
Otros servicios gubernamentales (categoría atípica en texto)
Secretaría de Obras Públicas

RAMOS GENERALES

Gasto Programable

Aportaciones a Seguridad Social
Provisiones Salariales y Económicas
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación
Básica y Normal
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades
Federativas
Superación de la pobreza

Gasto No Programable

Deuda pública
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento
Financiero
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores
Erogaciones para los Programas de Apoyo a ahorradores
y Deudores de la Banca
Intereses y Comisiones
Estímulos y otros
Documentos en trámite

EMPRESAS DE CONTROL DIRECTO

Pemex

CFE

LFC

Sector Electrico

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

IMSS

ISSSTE

Lotería Nacional

Ferrocarriles Nacionales de México

Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V.

Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.

Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.

Ferrocarril Sonora Baja California, S.A. de C.V.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares

Compañía Nacional de Subsistencias Populares

Productora e Importadora de Papel

Instituto Mexicano del Café

Fertilizantes Mexicanos

Azúcar

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril

Productos Forestales Mexicanos

Siderúrgica Lázaro Cardenas-Las Truchas

Altos Hornos de México

Forestal Vicente Guerrero

Siderúrgica Nacional

Diesel Nacional

Aeronaves de México

Productos Pesqueros Mexicanos

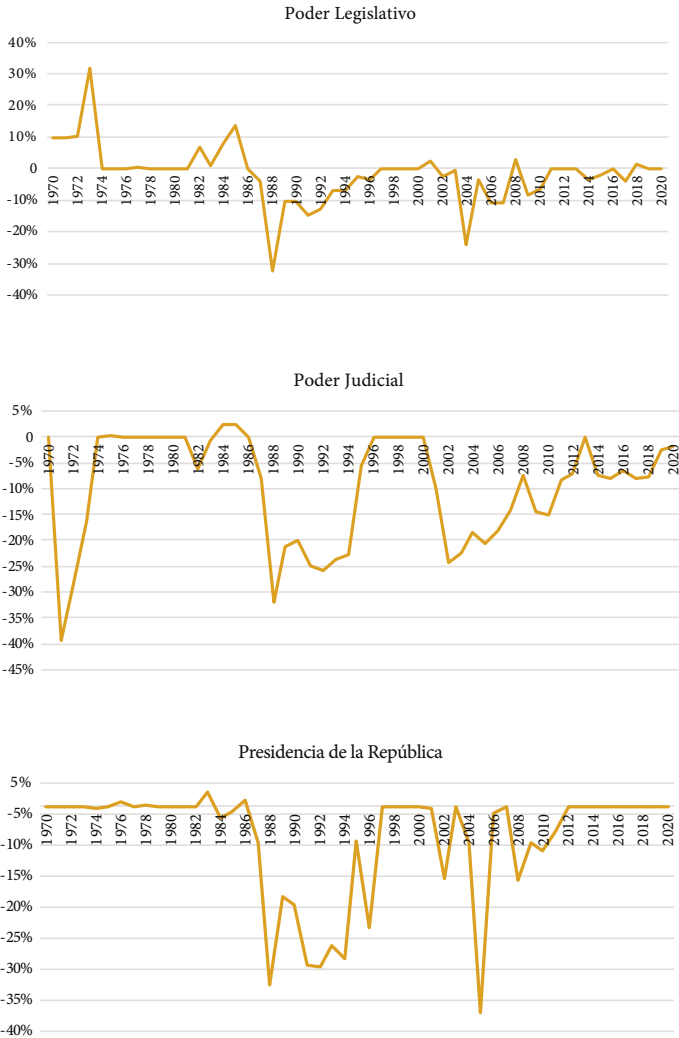
Fundidora Monterrey

Instituto Mexicano de Comercio Exterior

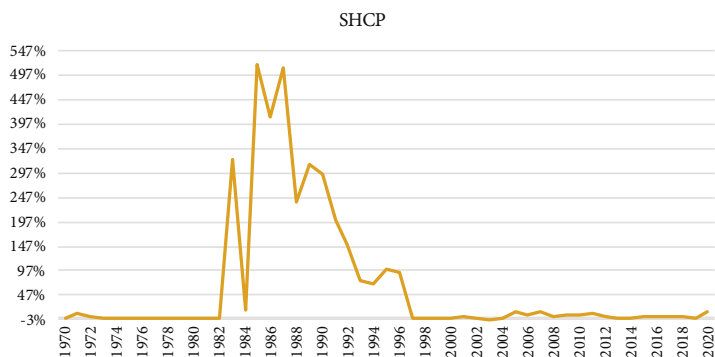
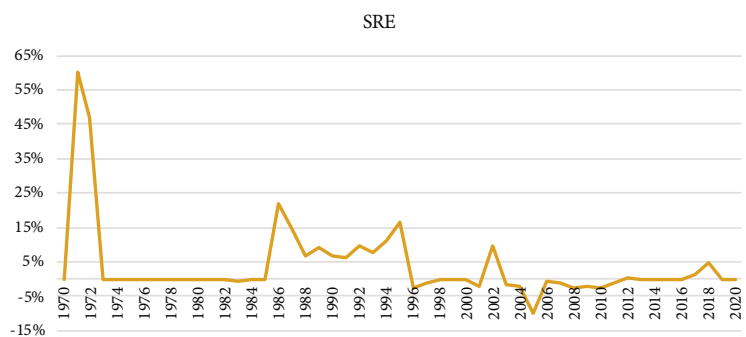
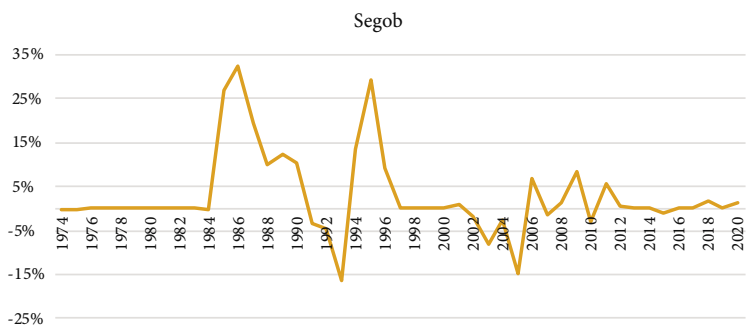
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular

Adiciones (9 Organismos y Empresas con control presupuestal)

5. Efecto Diputados. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación *versus* Decreto aprobado por la Cámara de Diputados, Ramos Administrativos (% de variación en términos reales)⁶⁵



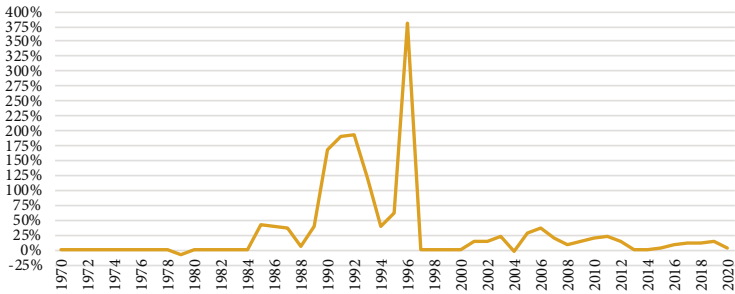
⁶⁵ Todos los resultados presentados gráficamente en este anexo son elaboración propia.



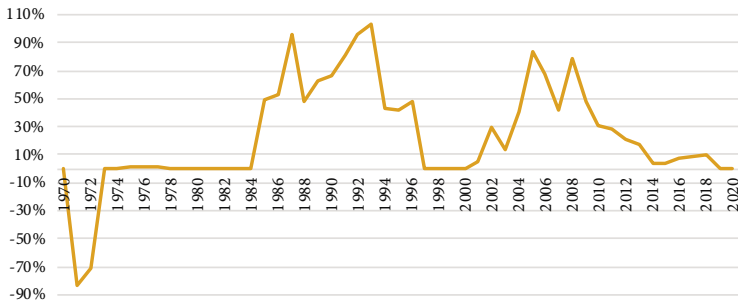
Defensa Nacional

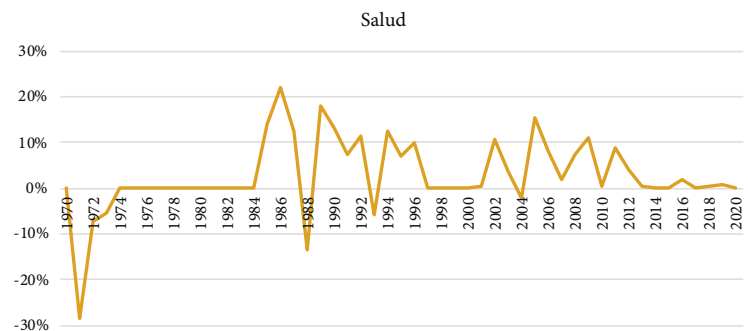
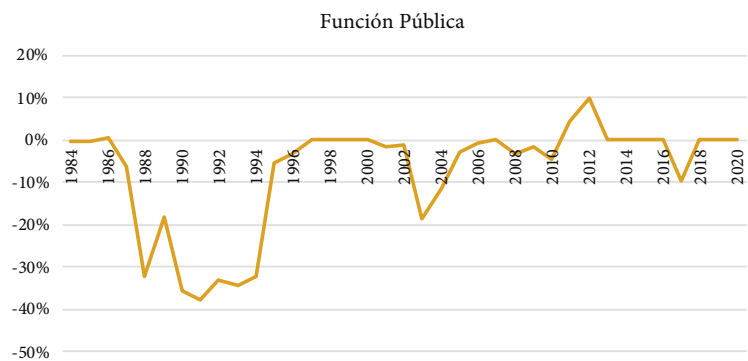
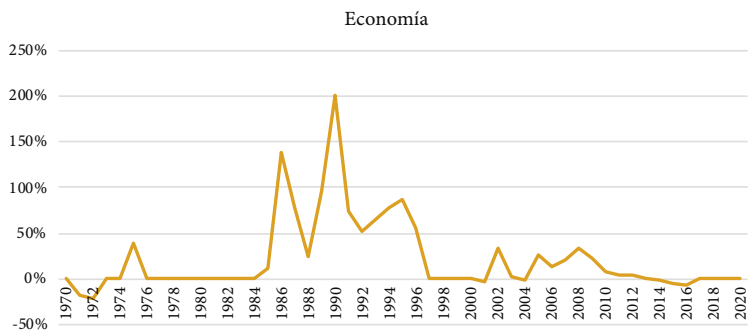


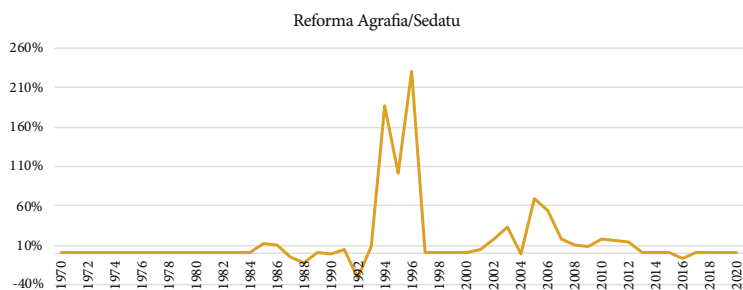
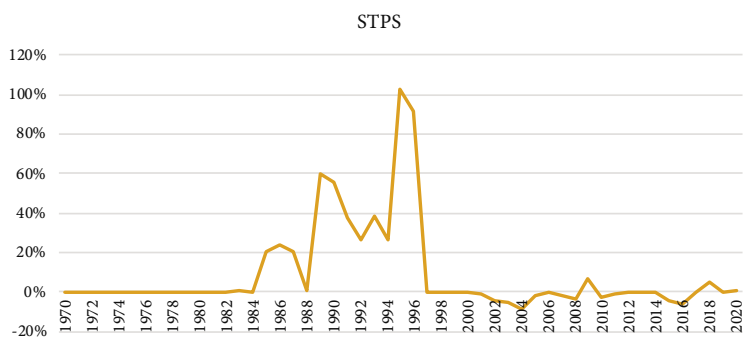
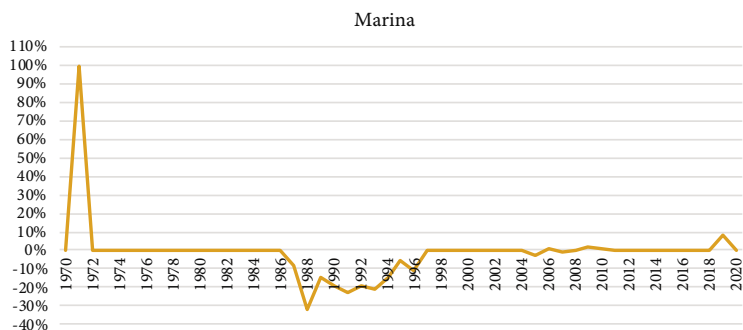
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

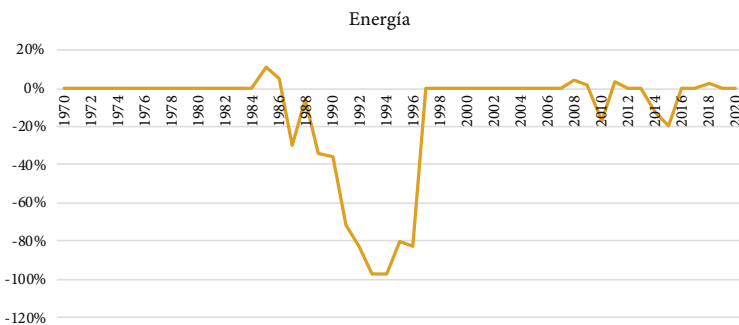
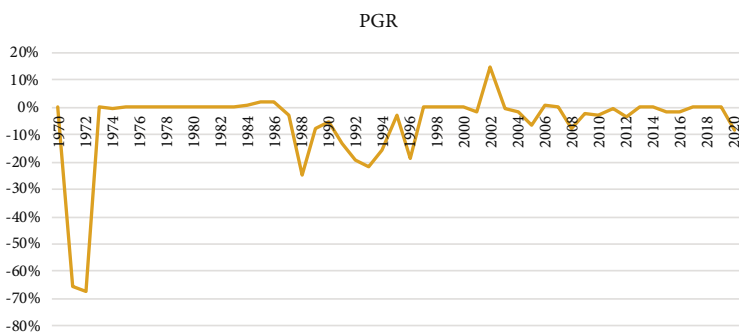
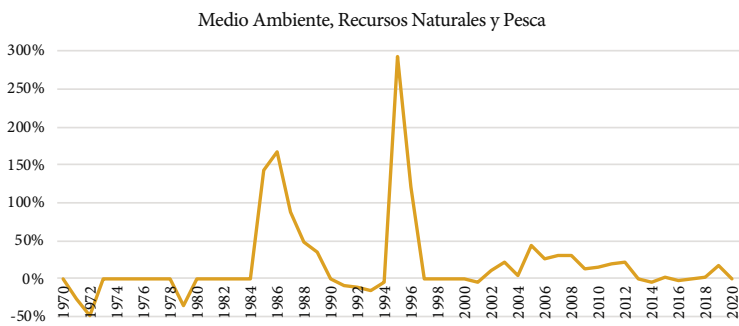


Comunicaciones y Transportes

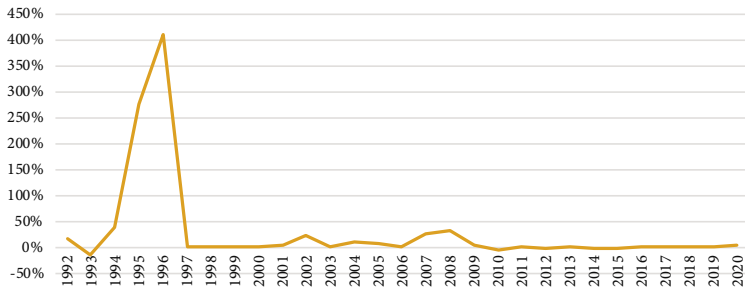




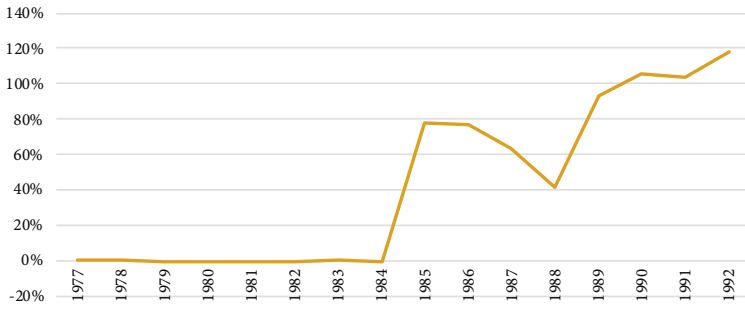




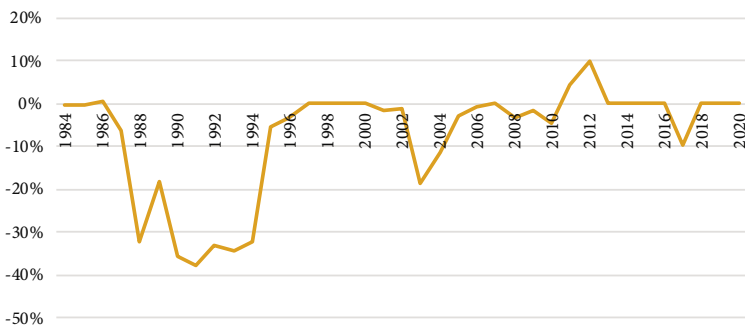
Sedesol

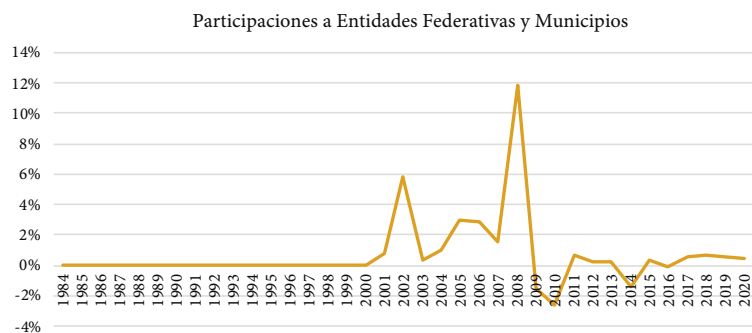


Programación y Presupuesto

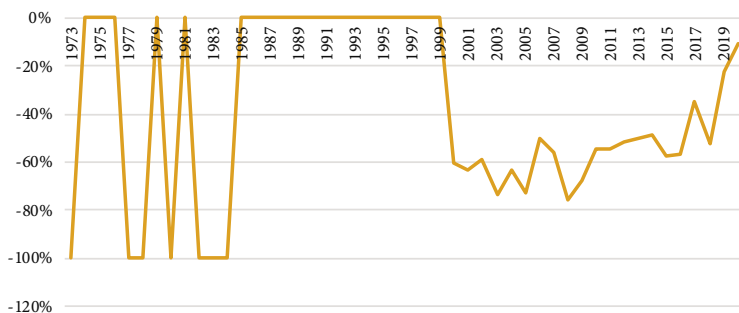


Función Pública

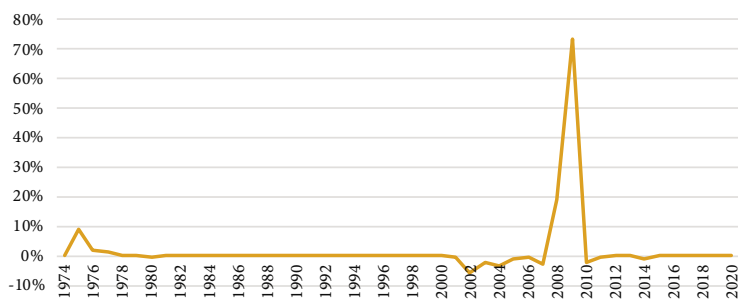




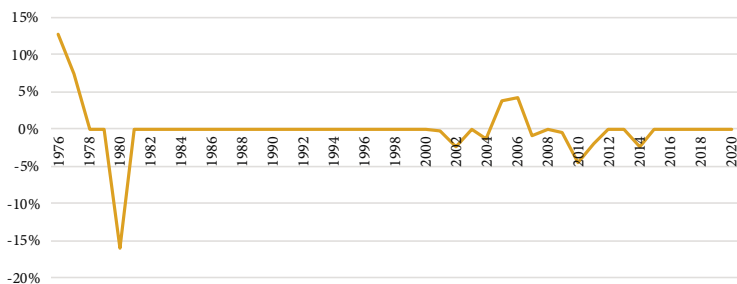
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores

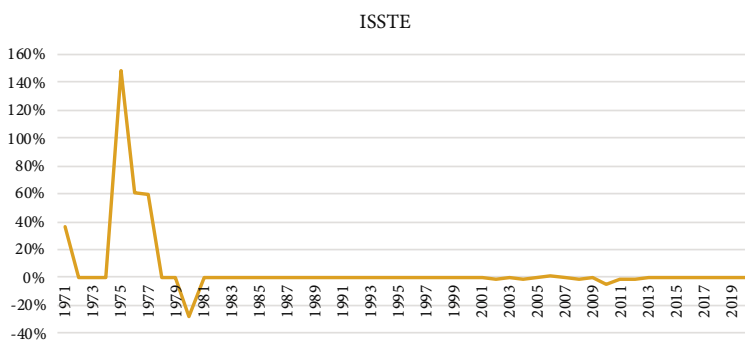
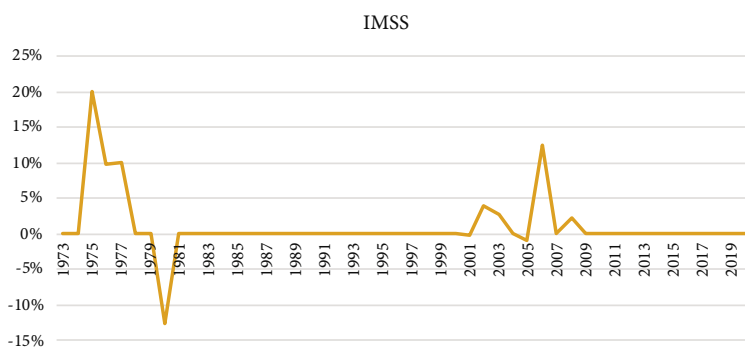
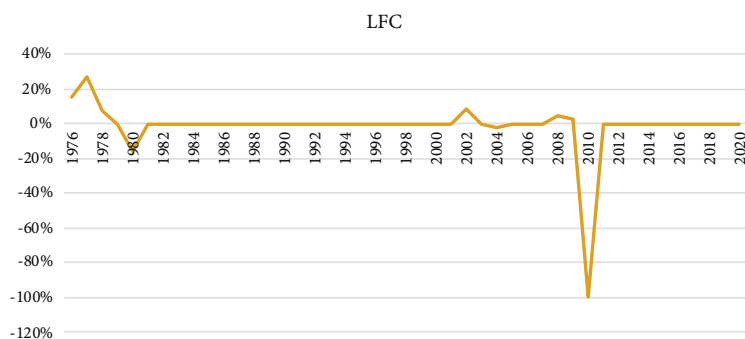


Pemex

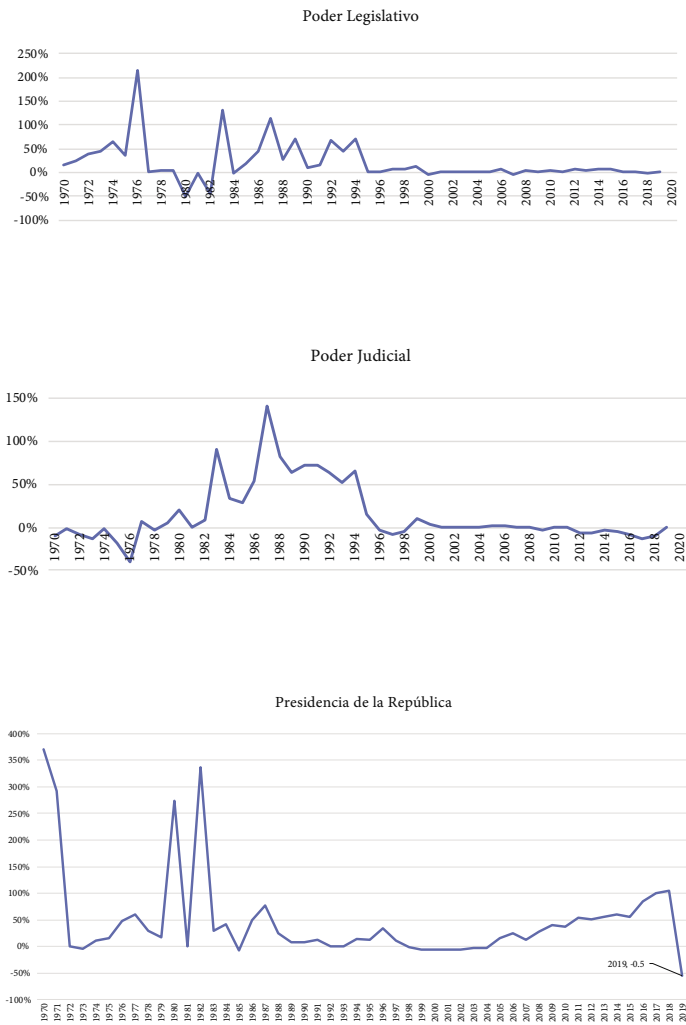


CFE

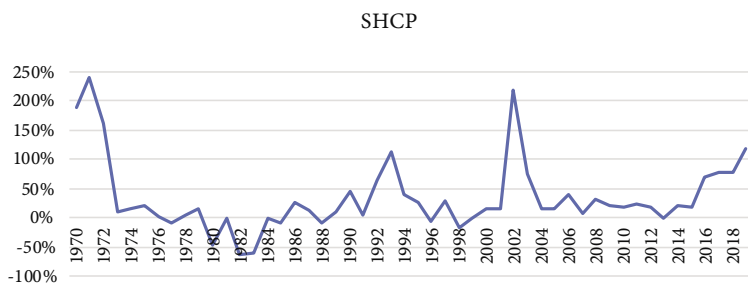
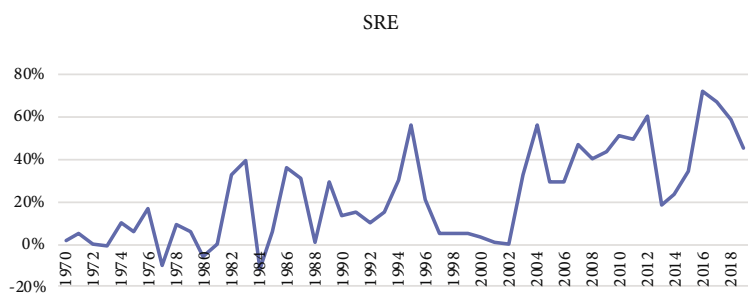
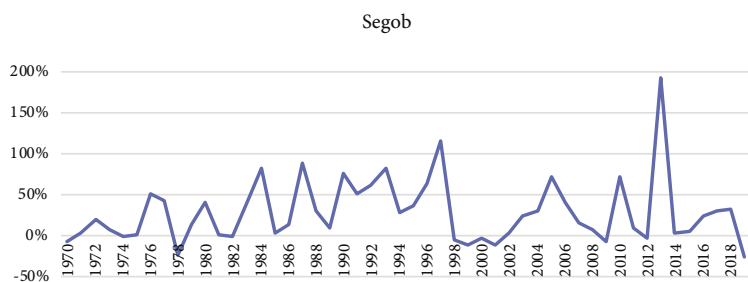


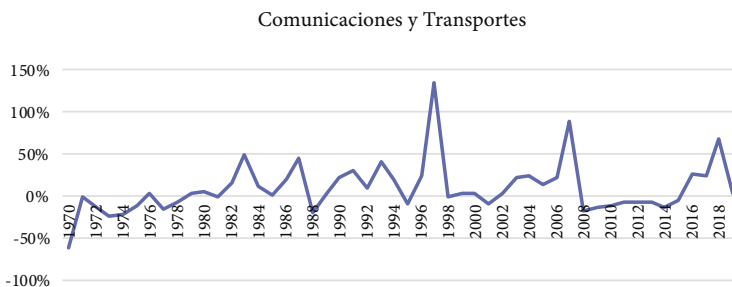
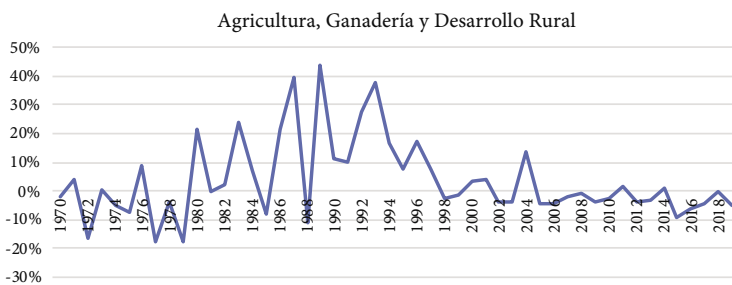


6. Efecto SHCP. Gasto Ejercido *versus* Decreto aprobado por la Cámara de Diputados por Ramos Administrativos (% de variación en términos reales)⁶⁶

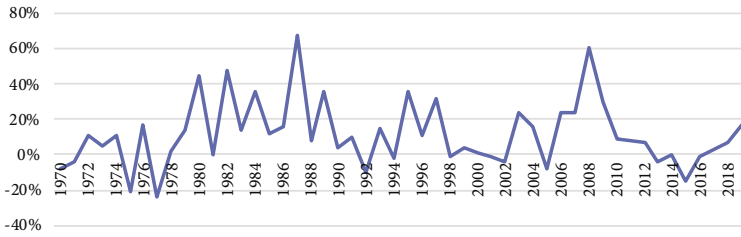


⁶⁶ Todos los resultados presentados gráficamente en este anexo son elaboración propia.

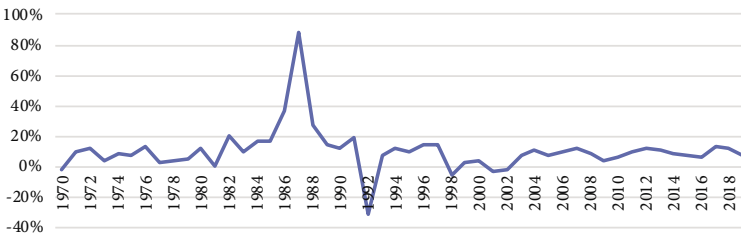




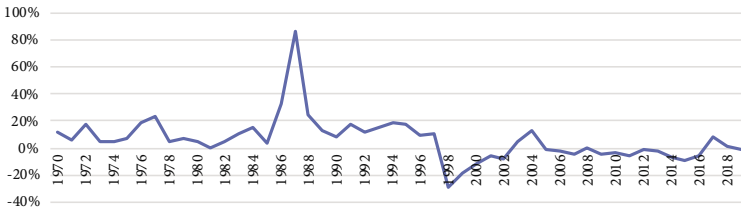
Economía

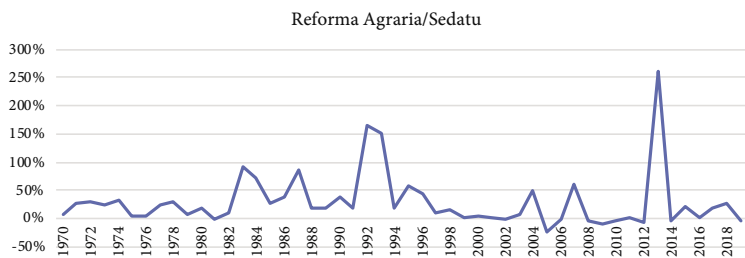
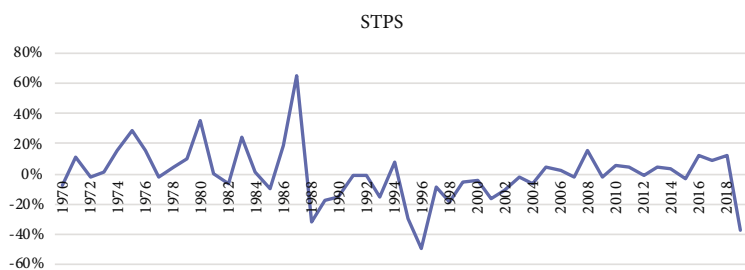
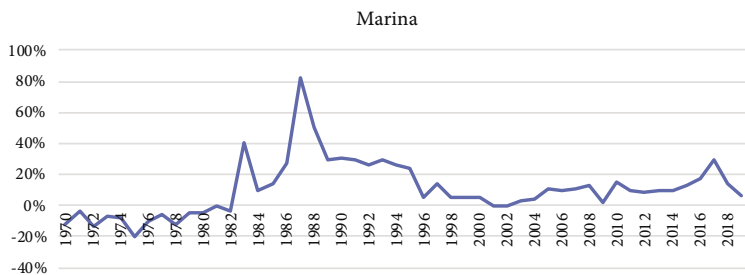


Educación Pública

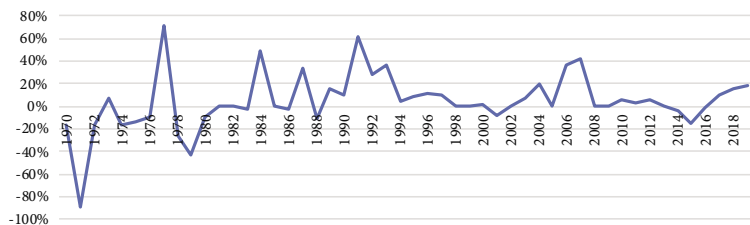


Salud

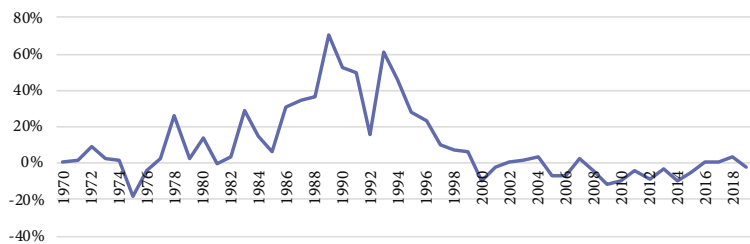




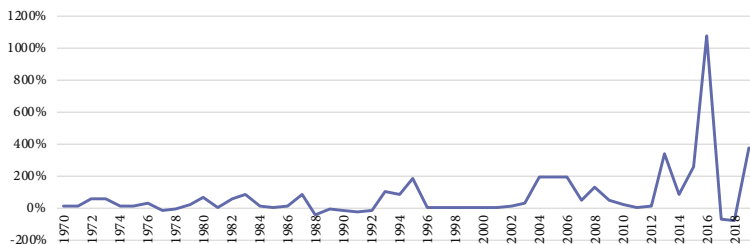
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca



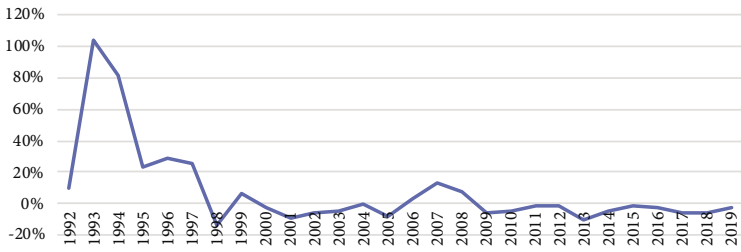
PGR



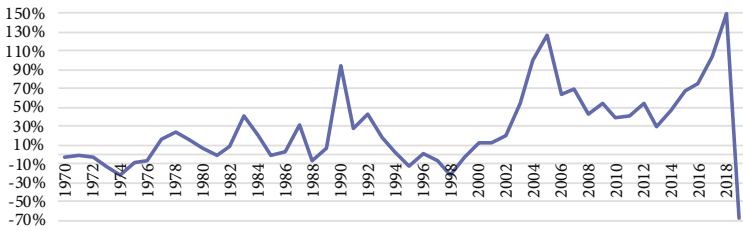
Energía



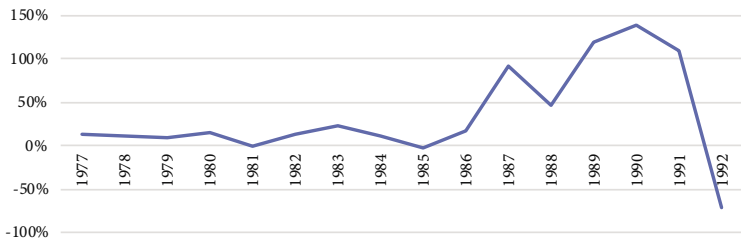
Sedesol

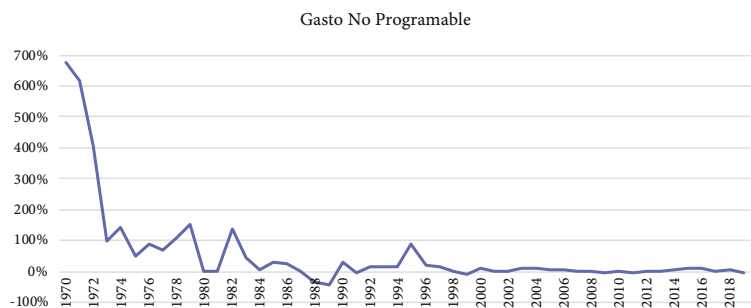
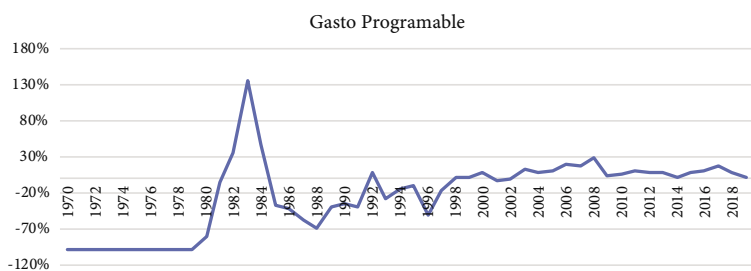
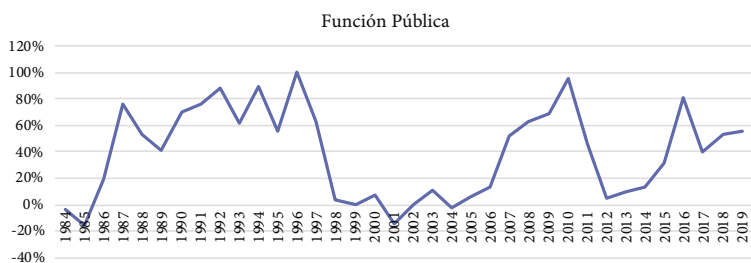


Turismo

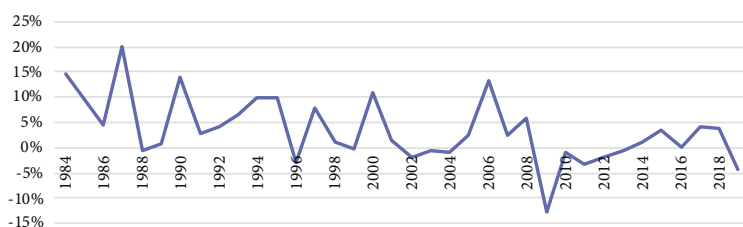


Programación y Presupuesto

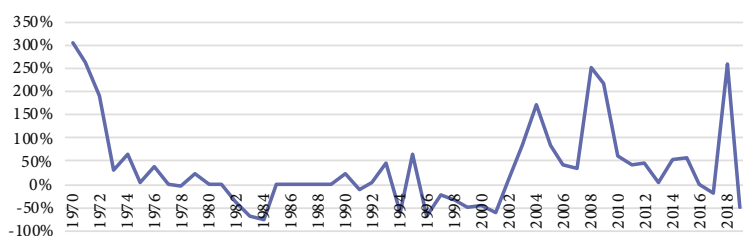




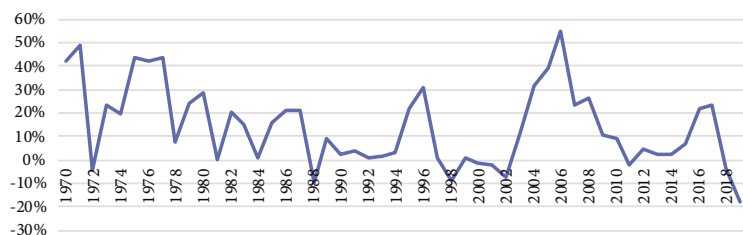
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios



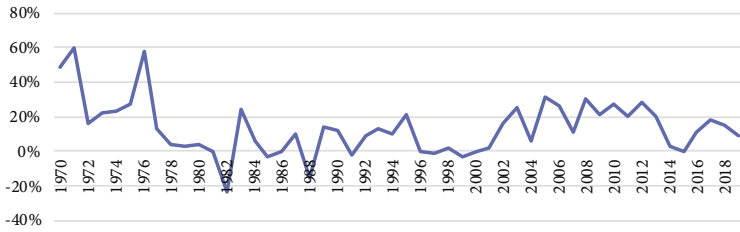
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores



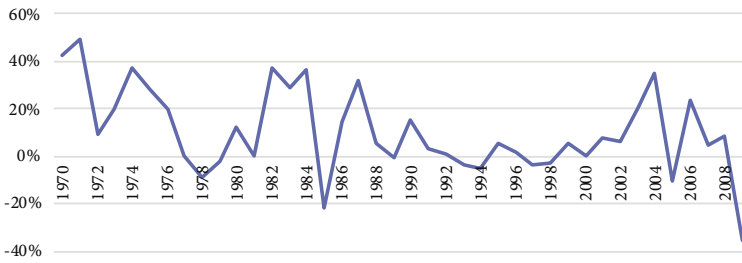
Pemex



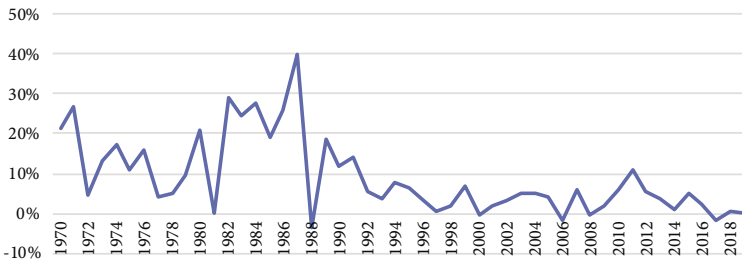
CFE

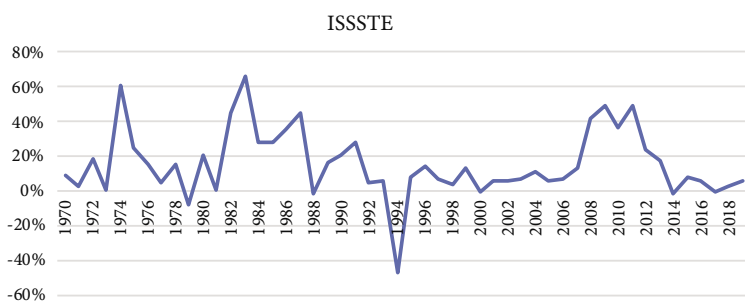


LFC



IMSS





7. Análisis comparativo de las capacidades de Consejos Fiscales o equivalentes

Comparativo de funciones y características de instituciones fiscales

País	FUNCIONES EXANTE	FUNCIONES EX POST	INDEPENDENCIA POLÍTICA Y PRESUPUESTARIA	ORGANIZACIÓN
México	Proyecciones macroeconómicas no vinculantes. Reuniones. Evaluación del costo de políticas públicas	Ninguna.	No, depende, tanto en nombramientos como en el presupuesto, del Poder Legislativo.	Un director y <i>staff</i> a su cargo.
Estados Unidos	Proyecciones macroeconómicas no vinculantes. Evaluación de sostenibilidad de las finanzas públicas. Evaluación del costo de políticas públicas.	Análisis y evaluación de la implementación del presupuesto.	Si, necesaria la intervención de ambas Cámaras del Poder Legislativo, Presupuesto propio.	Un director y Subdirectores con <i>staff</i> .
Reino Unido	Proyecciones macroeconómicas utilizadas en presupuesto. Evaluación del costo de políticas públicas. Reuniones. Evaluación de sostenibilidad de las finanzas públicas.	Análisis y evaluación de la implementación del presupuesto.	Si, necesaria la negociación entre miembros del Comité Parlamentario correspondiente. Presupuesto propio.	Comité colegiado.
Chile	Recomendaciones de política fiscal. Monitoreo de cumplimiento de reglas fiscales.	Ninguna.	No, depende del Poder Ejecutivos para nombramientos y presupuesto.	Un director y <i>staff</i> .
Perú	Opinión de proyecciones macroeconómicas.	Evaluación de la evaluación a corto y mediano plazo.	Mixta, depende el Poder Ejecutivo para nombramientos.	Comité colegiado.

Presupuesto de instituciones fiscales (base OCDE, junio de 2017)

País	Característica relevante	Presupuesto para institución fiscal (millones de pesos mexicanos, constantes base 2008)	Costo por trabajador (millones de pesos mexicanos, constantes base 2000)	Proporción del presupuesto total que representa la institución
México	-	49.1	0.83	0.002%
Estados Unidos	Mayor presupuesto en valores absolutos.	572.3	2.3	0.001%
Países Bajos	Segundo mayor presupuesto en valores absolutos y segundo mayor presupuesto en valores relativos (proporción del presupuesto).	206.7	1.8	0.005%
Estonia	Mayor presupuesto en valores relativos (proporción.	1.1	0.15	0.015%
España	País con el presupuesto relativo con mayor similitud a México.	65.3	1.8	0.002%
Promedio de la muestra		72.5	1.33	0.002%

8. Adecuaciones presupuestarias superiores a 5% (enero-diciembre de 2019, millones de pesos). Cuarto Trimestre, 2019⁶⁷

Ramo / Entidad / Unidad Responsable	Aprobado Anual (1)	Modificado Anual a Enero-sep 1_ / (2)	Variación % 2_ / (3) = (2/1)
Programable			
Ramos Autónomos			
43 Instituto Federal de Telecomunicaciones			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	1,500.0	2,129.9	42.0
40 Información Nacional Estadística y Geográfica			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	12,129.7	11,498.7	-5.2
Ramos Administrativos			
02 Oficina de la Presidencia de la República			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	1,569.8	751.5	-52.1
04 Gobernación			
<i>Órganos Desconcentrados</i>			
A00 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	35.4	28.5	-19.5
D00 Prevención y Readaptación Social	17,370.1	12,381.1	-28.7
F00 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	296.6	351.6	18.6
G00 Secretaría General del Consejo Nacional de Población	62.3	54.2	-12.9
H00 Centro Nacional de Prevención de Desastres	65.5	39.8	-39.3
I00 Centro de Investigación y Seguridad Nacional	2,490.7	1,703.8	-31.6
K00 Instituto Nacional de Migración	1,330.6	5,782.7	-0-
L00 Policía Federal	26,667.8	15,216.0	-42.9
M00 Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	4.9	3.0	-39.3
N00 Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	20.8	18.9	-9.5
O00 Servicio de Protección Federal	1,548.8	1,069.9	-30.9
P00 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	52.4	36.3	-30.8
Q00 Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	50.1	127.5	-0-
R00 Coordinación Nacional Antisecuestro	60.3	23.9	-60.4
T00 Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	43.5	31.2	-28.4
V00 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	260.5	226.7	-13.0
W00 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	4,380.8	3,083.2	-29.6
X00 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas	400.8	284.5	-29.0
<i>Entidades apoyadas</i>			
EZQ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	160.8	144.0	-10.5
05 Relaciones Exteriores			

⁶⁷ Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Anexos.

Ramo / Entidad / Unidad Responsable		Aprobado Anual (1)	Modificado Anual a Enero- sep 1_/ (2)	Variación % 2_/ (3) = (2/1)
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	7,947.0	11,981.1	50.8
<i>Órganos Desconcentrados</i>				
J00	Instituto de los Mexicanos en el Exterior	58.8	95.2	62.1
K00	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	448.6	527.8	17.7
06 Hacienda y Crédito Público				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	4,199.3	4,628.5	10.2
<i>Órganos Desconcentrados</i>				
A00	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	105.2	427.9	-o-
B00	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	1,311.6	1,985.4	51.4
C00	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	210.1	588.6	-o-
D00	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	177.0	317.0	79.1
E00	Servicio de Administración Tributaria	11,980.2	15,129.0	26.3
G00	Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales	267.7	162.0	-39.5
<i>Entidades apoyadas</i>				
G0N	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	0.0	4,646.7	n.a.
G1C	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	0.0	5,742.9	n.a.
HIU	Nacional Financiera, S.N.C.	0.0	5,888.3	n.a.
HJO	Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D.	460.5	5,715.8	-o-
HKA	Instituto de Administración de Bienes y Activos	1,254.2	1,819.0	45.0
07 Defensa Nacional				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	93,670.2	106,629.0	13.8
08 Agricultura y Desarrollo Rural				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	45,507.7	32,569.7	-28.4
<i>Órganos Desconcentrados</i>				
C00	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas	36.8	54.8	49.0
F00	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios	215.4	314.5	46.0
G00	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera	201.1	264.9	31.7
I00	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	1,875.2	2,030.9	8.3
<i>Entidades apoyadas</i>				
AFU	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	18.3	20.1	10.0
I6L	Fideicomiso de Riesgo Compartido	326.2	401.1	23.0
I6U	Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	5.4	6.3	16.0
I9H	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	24.2	46.2	90.5
IZI	Comisión Nacional de las Zonas Áridas	54.5	74.8	37.3
JBP	Seguridad Alimentaria Mexicana	0.0	8,120.0	n.a.
RJL	Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura	574.6	543.8	-5.4
VSS	Diconsa, S.A. de C.V.	2,147.1	4,047.1	88.5
09 Comunicaciones y Transportes				
<i>Órganos Desconcentrados</i>				
A00	Instituto Mexicano del Transporte	136.5	161.5	18.3
C00	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	2,331.6	2,983.0	27.9

	Ramo / Entidad / Unidad Responsable	Aprobado Anual (1)	Modificado Anual a Enero-sep 1_ / (2)	Variación % 2_ / (3) = (2/1)
D00	Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario	136.3	98.9	-27.5
	<i>Entidades apoyadas</i>			
J3C	Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.	22.4	47.3	-0-
J3L	Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.	569.1	1,266.5	-0-
J4Q	Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones	154.5	96.5	-37.6
J4V	Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional	71.1	76.2	7.2
J9E	Servicio Postal Mexicano	614.3	2,761.1	-0-
JZL	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	3,000.0	0.0	n.a.
JZN	Agencia Espacial Mexicana	62.4	113.5	81.8
KCZ	Telecomunicaciones de México	308.3	1,053.7	-0-
KDH	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	262.9	276.5	5.2
KDN	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	0.0	2,008.1	n.a.
10 Economía				
	<i>Sector central</i>			
000	Sector central	5,897.1	8,484.2	43.9
	<i>Órganos Desconcentrados</i>			
B00	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	62.5	67.6	8.2
E00	Instituto Nacional del Emprendedor	806.6	362.0	-55.1
	<i>Entidades apoyadas</i>			
K2H	Centro Nacional de Metrología	170.8	198.0	16.0
K2W	ProMéxico	909.7	324.2	-64.4
LAT	Procuraduría Federal del Consumidor	999.1	1,152.0	15.3
11 Educación Pública				
	<i>Sector central</i>			
000	Sector central	204,617.7	224,301.1	9.6
	<i>Órganos Desconcentrados</i>			
B01	XE-IPN Canal 11	530.6	449.8	-15.2
G00	Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte	7.5	6.8	-10.0
K00	Universidad Abierta y a Distancia de México	193.8	218.6	12.7
M00	Tecnológico Nacional de México	16,647.6	19,094.0	14.7
N00	Coordinación General @prende.mx	41.8	25.1	-40.0
	<i>Entidades apoyadas</i>			
MAR	Fondo de Cultura Económica	127.9	313.5	-0-
L3P	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	345.3	323.1	-6.4
L4J	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	2,347.5	2,878.1	22.6
L5X	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	1,341.4	1,464.8	9.2
L6H	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	242.8	264.3	8.8
L6I	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	1,719.0	2,312.0	34.5
L6J	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	1,968.8	3,446.1	75.0
L8K	El Colegio de México, A.C.	604.9	722.6	19.5
L9T	Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral	63.3	71.2	12.6
MDA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	2,107.3	2,302.5	9.3
MDE	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	1,714.6	1,476.9	-13.9
MDL	Instituto Mexicano de la Radio	159.3	180.7	13.5

Ramo / Entidad / Unidad Responsable		Aprobado Anual (1)	Modificado Anual a Enero- sep 1_/ (2)	Variación % 2_/ (3) = (2/1)
MEY	Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	0.0	968.7	n.a.
MGC	Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	43.4	275.3	-0-
MGH	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	1,009.1	1,219.5	20.9
12 Salud				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	9,401.0	14,004.9	49.0
<i>Órganos Desconcentrados</i>				
E00	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	61.4	64.5	5.1
K00	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/ SIDA	374.7	161.1	-57.0
L00	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	2,268.1	2,411.2	6.3
N00	Servicios de Atención Psiquiátrica	984.3	1,093.9	11.1
O00	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades	904.6	1,096.7	21.2
R00	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	2,205.5	3,943.8	78.8
S00	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	680.8	1,041.5	53.0
X00	Comisión Nacional contra las Adicciones	705.8	658.9	-6.7
<i>Entidades apoyadas</i>				
M7F	Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	379.3	399.9	5.4
NAW	Hospital Juárez de México	1,280.4	1,427.8	11.5
NBD	Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"	3,011.2	3,186.6	5.8
NBG	Hospital Infantil de México Federico Gómez	1,579.9	1,726.1	9.3
NBR	Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca	512.9	559.8	9.1
NBS	Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán	835.3	884.4	5.9
NBT	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	702.4	740.6	5.4
NBU	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca	1,202.7	1,272.8	5.8
NBV	Instituto Nacional de Cancerología	1,361.8	1,446.6	6.2
NCA	Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez	1,205.6	1,458.7	21.0
NCD	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas	1,236.1	1,318.8	6.7
NCE	Instituto Nacional de Geriátrica	99.8	149.0	49.4
NCG	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	1,428.7	1,613.6	12.9
NCH	Instituto Nacional de Medicina Genómica	187.9	201.1	7.0
NCK	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez	781.4	850.8	8.9
NCZ	Instituto Nacional de Pediatría	1,636.0	1,769.6	8.2
NDF	Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra	1,399.9	1,509.2	7.8
NDY	Instituto Nacional de Salud Pública	413.5	461.6	11.6
13 Marina				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	32,083.4	33,997.9	6.0
14 Trabajo y Previsión Social				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	43,034.3	26,947.5	-37.4
<i>Órganos Desconcentrados</i>				

Ramo / Entidad / Unidad Responsable	Aprobado Anual (1)	Modificado Anual a Enero-sep 1_/ (2)	Variación % 2_/ (3) = (2/1)
A00 Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	180.8	170.9	-5.5
B00 Comité Nacional Mixto de Protección al Salario	18.0	13.8	-23.4
<i>Entidades apoyadas</i>			
PBJ Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	35.8	33.2	-7.4
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano			
<i>Entidades apoyadas</i>			
QDV Instituto Nacional del Suelo Sustentable	641.1	484.6	-24.4
QEZ Procuraduría Agraria	852.8	914.2	7.2
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales			
<i>Órganos Desconcentrados</i>			
B00 Comisión Nacional del Agua	23,727.2	29,277.4	23.4
E00 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	796.2	880.9	10.6
F00 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	843.6	1,010.1	19.7
G00 Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	397.1	458.6	15.5
<i>Entidades apoyadas</i>			
RJJ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	170.8	152.8	-10.5
17 Procuraduría General de la República			
<i>Órganos Desconcentrados</i>			
A00 Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia	276.4	230.9	-16.5
B00 Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial	51.8	30.5	-41.1
C00 Centro de Evaluación y Control de Confianza	93.9	85.7	-8.7
D00 Centro Federal de Protección a Personas	7.1	6.5	-8.6
E00 Agencia de Investigación Criminal	87.4	68.1	-22.0
F00 Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal	0.4	0.1	-67.9
18 Energía			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	26,184.6	126,331.9	-0-
<i>Órganos Desconcentrados</i>			
A00 Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	103.9	123.5	18.9
<i>Entidades apoyadas</i>			
T0K Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias	297.0	562.4	89.4
T0O Instituto Mexicano del Petróleo	0.0	657.6	n.a.
20 Bienestar			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	127,703.6	146,851.7	15.0
<i>Órganos Desconcentrados</i>			
G00 Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social	20,691.6	1,886.4	-90.9
<i>Entidades apoyadas</i>			
V3A Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	398.9	356.8	-10.6
VQZ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	443.1	370.0	-16.5
VRW Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad	55.7	36.5	-34.5
VUY Instituto Mexicano de la Juventud	95.9	149.6	56.1
VZG Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	79.2	118.0	49.0

Ramo / Entidad / Unidad Responsable	Aprobado Anual (1)	Modificado Anual a Enero-sep 1_/ (2)	Variación % 2_/ (3) = (2/1)
21 Turismo			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	451.7	427.7	-5.3
<i>Órganos Desconcentrados</i>			
A00 Instituto de Competitividad Turística	18.9	15.8	-16.7
<i>Entidades apoyadas</i>			
W3J Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	582.7	171.4	-70.6
W3N Fondo Nacional de Fomento al Turismo	7,316.8	2,433.1	-66.7
W3S FONATUR Infraestructura, S.A. de C.V.	179.5	176.7	-1.5
27 Función Pública			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	901.8	1,443.7	60.1
31 Tribunales Agrarios			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	831.4	883.1	6.2
36 Seguridad y Protección Ciudadana			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	0.0	682.9	n.a.
<i>Órganos Desconcentrados</i>			
A00 Policía Federal	0.0	13,572.0	n.a.
B00 Servicio de Protección Federal	0.0	1,437.4	n.a.
C00 Coordinación Nacional Antisecuestro	0.0	13.9	n.a.
D00 Prevención y Readaptación Social	0.0	12,651.2	n.a.
E00 Centro Nacional de Prevención de Desastres	0.0	29.7	n.a.
F00 Centro Nacional de Inteligencia	0.0	1,365.5	n.a.
G00 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	0.0	1,260.6	n.a.
H00 Guardia Nacional	0.0	861.3	n.a.
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	111.7	152.4	36.4
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología			
<i>Entidades apoyadas</i>			
90G CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"	184.2	172.1	-6.6
91W Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.	119.9	127.0	5.9
9ZU Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial	299.9	259.3	-13.5
45 Comisión Reguladora de Energía			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	248.3	826.1	-o-
46 Comisión Nacional de Hidrocarburos			
<i>Sector central</i>			
000 Sector central	214.9	769.3	-o-
47 Entidades no Sectorizadas			
<i>Entidades apoyadas</i>			
AYB Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	6,000.6	5,550.3	-7.5
AYG Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano	167.2	187.4	12.1

Ramo / Entidad / Unidad Responsable		Aprobado Anual (1)	Modificado Anual a Enero-sep 1_/ (2)	Variación % 2_/ (3) = (2/1)
AYI	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	854.7	766.3	-10.3
AYM	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	132.2	98.6	-25.4
EZN	Archivo General de la Nación	78.4	104.5	33.3
HHG	Instituto Nacional de las Mujeres	802.1	718.4	-10.4
48 Cultura				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	5,203.0	3,800.6	-27.0
<i>Órganos Desconcentrados</i>				
D00	Instituto Nacional de Antropología e Historia	3,739.8	4,688.0	25.4
E00	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	3,084.3	3,307.3	7.2
F00	Radio Educación	76.2	90.6	18.8
I00	Instituto Nacional del Derecho de Autor	70.5	59.5	-15.7
J00	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México	33.1	37.7	14.2
<i>Entidades apoyadas</i>				
L3N	Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	28.7	44.1	53.5
L6U	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	97.9	89.8	-8.2
L8G	Educal, S.A. de C.V.	32.1	118.0	-0-
L8P	Estudios Churubusco Azteca, S.A.	29.6	36.0	21.6
L9Y	Fideicomiso para la Cineteca Nacional	43.7	59.1	35.2
MHL	Televisión Metropolitana S.A. de C.V.	149.2	631.4	-0-
19 Aportaciones a Seguridad Social				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	121,450.1	106,610.7	-12.2
23 Provisiones Salariales y Económicas				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	112,996.7	140,794.6	24.6
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos				
<i>Sector central</i>				
000	Sector central	12,052.5	0.0	-100.0
<i>Órganos Desconcentrados</i>				
C00	Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México	42,015.6	37,239.4	-11.4
TOTAL		1,132,720.0	1,316,036.0	183,316.0

9. Parámetros de presentación de datos y de cálculo de la base de datos de las votaciones en el pleno de la Cámara de Diputados (1970-2020) para aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

A	B	C	D	E	F
Fecha de aprobación	Año	Ejercicio fiscal	Votos a favor	Votos en contra	Abstención
G	H	I	J	K	L
No votó	Ausente	Total	<i>Quorum</i> (D+E+F+G)	% <i>Quorum</i>	% Votos a favor
M	N	O			
% Votos en contra	% Presencia de la oposición	Total diputados oposición			

10. Descripción de la metodología PEFA

El enfoque PEFA

PEFA representa una metodología de evaluación que garantice un sistema de gestión financiera pública (GFP) robusto. A partir de ello, las políticas públicas se aplican conforme a lo previsto y tienen mayor posibilidad de lograr sus objetivos. Una GFP abierta y ordenada es crucial para obtener los siguientes objetivos fiscales y presupuestarios:

1. Disciplina fiscal global a partir de un control eficaz del presupuesto total y gestión de riesgos fiscales.
2. Asignación estratégica de recursos que presupone la planificación y ejecución del presupuesto conforme a prioridades gubernamentales con objetivos de política pública.
3. Eficiente prestación de servicios que utilicen ingresos presupuestados para lograr mejores niveles de bienes y servicios públicos con los recursos disponibles.

PEFA se integra por siete pilares de desempeño en un sistema de GFP abierto y ordenado. Los siete pilares definen los elementos clave de un sistema de GFP y también reflejan lo que es conveniente y posible medir.

Entre los pilares se encuentra el que fundamenta metodológicamente el presente trabajo: confiabilidad (credibilidad) del presupuesto. PEFA lo define como:

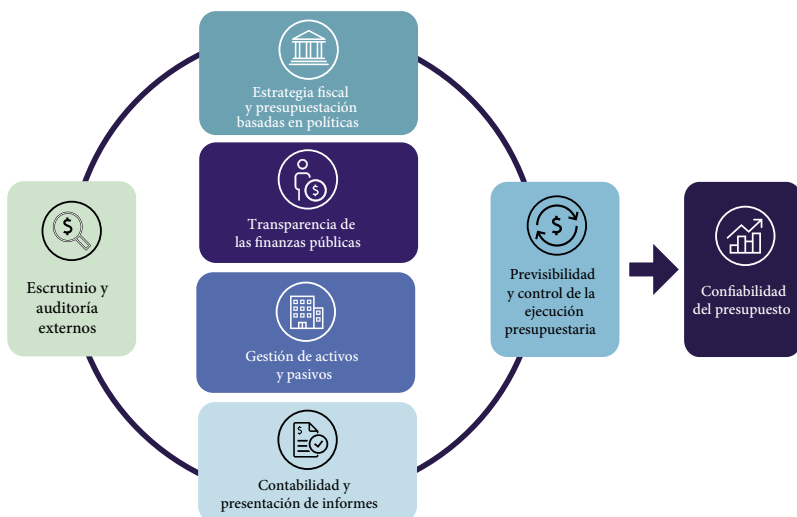
- El presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Ello se determina comparando ingresos y gastos reales con el presupuesto aprobado originalmente.⁶⁸

⁶⁸ PEFA, *Manual PEFA 2016*, v. II: Guía para la Aplicación Práctica de las Evaluaciones PEFA, 30 de agosto de 2016, Secretariado PEFA, Washington, D.C., p. 10.

Los presupuestos realistas y confiables sustentan una gestión fiscal adecuada y son esenciales para la sostenibilidad fiscal a largo plazo. El pilar I, **Credibilidad del presupuesto**,⁶⁹ tiene tres indicadores:

- Resultados del gasto agregado.
- Resultados en la composición del gasto.
- Resultados de los ingresos agregados.

GRÁFICO 1: Los pilares del PEFA y el ciclo presupuestario



FUENTE: PEFA, *Manual PEFA 2016, v. II: Guía para la Aplicación Práctica de las Evaluaciones PEFA*, 30 de agosto de 2016, Secretariado PEFA, Washington, D.C., p. 11.

Para que el presupuesto del gobierno sea una base confiable para la implementación de las políticas públicas, debe ejecutarse en la forma en que ha sido autorizado por el Poder Legislativo. Los factores que pueden afectar la confiabilidad del presupuesto son los siguientes:

⁶⁹ El documento en español oficial de PEFA utiliza el término “confiabilidad”. Para el presente trabajo se utilizará el adjetivo de “credibilidad”, ya que se considera más adecuado y cercano a la producción académica y oficial sobre finanzas públicas.

- Iniciativas de política pública u otras decisiones de gasto adoptadas con posterioridad a la aprobación del presupuesto o fuera del proceso presupuestario anual;
- Reasignaciones significativas de recursos entre ministerios y programas;
- Estimaciones de ingresos excesivamente optimistas o poco confiables;
- Donaciones u otro tipo de apoyo presupuestario otorgados por agencias de cooperación al desarrollo fuera del ciclo presupuestario anual, y
- Choques externos, como desastres naturales o condiciones económicas adversas a nivel mundial o regional.⁷⁰

El indicador de credibilidad/confiabilidad de presupuesto.

Hoja de cálculo para las dimensiones ID-1.1, ID-2.1 e ID-2.3							
Paso 1: Introduzca los tres ejercicios fiscales utilizados para la evaluación en el cuadro 1.							
Paso 2: Introduzca el rubro administrativo o funcional hasta un máximo de 20 rubros.							
La línea 21 será la suma de las cifras de todos los rubros restantes (si los hubiera).							
Paso 3: Introduzca los datos de presupuesto y gasto real (ejecutado) para cada uno de los tres ejercicios en los cuadros 2, 3 y 4, respectivamente.							
Paso 4: Introduzca los datos de contingencias para cada uno de los tres ejercicios en los cuadros 2, 3 y 4, respectivamente.							
Paso 5: Lea los resultados de cada uno de los tres ejercicios para cada indicador en el cuadro 5.							
Paso 6: Consulte las tablas de calificaciones para los indicadores ID-1 e ID-2, respectivamente, en el Marco de referencia para la evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para decidir la calificación de cada indicador.							
Cuadro 1: Ejercicios fiscales para evaluación							
Ejercicio 1 =							
Ejercicio 2 =							
Ejercicio 3 =							
Cuadro 2							
Datos para el ejercicio =			0				
rubro administrativo o funcional	presupuesto	real	presupuesto ajustado	desviación	desviación absoluta	porcentaje	
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							
21 (= suma de los restantes)							
gasto asignado	0	0					
intereses							
contingencias							
gasto total	0	0					
resultados agregados (ID-1)							
varianza en la composición (ID-2)							
cuota presupuestaria para contingencias							

⁷⁰ PEFA, *Ibid.*, p. 27. Toda la parte descriptiva del concepto y metodologías PEFA fue tomada del documento citado.

11. Resultados del modelo econométrico⁷¹

El modelo que se desarrolló tomó en cuenta las variables que frecuentemente se utilizan para calcular proyecciones de ingresos, gasto y endeudamiento y que forman parte de los procedimientos para estimar a las finanzas públicas federales con el fin de integrar el paquete económico, donde destacan el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, la ley de ingresos de la federación (entre otras leyes vinculadas a los ingresos) y los niveles de endeudamiento público.

La estadística descriptiva se presenta en la tabla A. En la tabla B se presentan los resultados de la regresión y en la tabla C se presentan de manera sintética los principales resultados. Dentro de esta última tabla se presentan subrayados y en negritas los valores que son estadísticamente representativos al 90% de confianza y se monetizan los resultados de las regresiones en pesos, de manera que los montos se presentan en magnitudes de aumento por cada variable considerando un gasto de 10,000 pesos anuales. Es decir que por cada 10,000 pesos las cifras en negritas y subrayadas aumentarían o decrecerían en dicha magnitud.

De acuerdo con la tabla C, destacan los siguientes resultados en la incidencia de las variables sobre el **Proyecto de Presupuesto**:

1. Sobre el gasto público en su cálculo más agregado, el valor las exportaciones petroleras y el PIB tienen una correlación negativa y positiva.
2. En los Ramos Administrativos o Secretarías de Estado, el precio del West Texas Intermediate (WTI), de la Mezcla Mexicana de Exportación (MME) y el valor del PIB tienen una correlación positiva.
3. En los Ramos Generales, la incidencia más importante es la del tipo de cambio, aunque tanto el INPC como el valor de las exportaciones petroleras tienen un impacto moderado positivo y negativo, respectivamente.
4. En el caso de las Empresas paraestatales o de control directo, el valor de las exportaciones petroleras y especialmente el tipo de cambio tienen un impacto moderado negativo y muy importante positivo, respectivamente.

⁷¹ Agradezco a Santiago Arenas Palancares, por la integración de estos resultados.

En el caso de la incidencia sobre el **Ejercicio o Presupuesto Gastado**, los resultados más destacados son los siguientes:

1. En el gasto agregado, tanto el PIB y el tipo de cambio determinan su comportamiento al alza.
2. El WTI y el PIB inciden de manera importante en el gasto programable.
3. Para el caso de los Ramos Administrativos, el componente más importante de la variación al alza es el WTI.
4. En los ramos generales, la incidencia más importante es el PIB y el tipo de cambio.
5. Finalmente, en las empresas el único impacto relevante es el del tipo de cambio.

De todas las magnitudes al alza, el WTI parece ser la variable que más incide y esto ocurre en los Ramos Administrativos o Secretarías de Estado, lo cual es consistente con los hallazgos de los demás ejercicios de medición de desviación, de cambio o magnitud, contenidos en el presente estudio.

Tabla A. Estadística descriptiva

OBSERVACIONES	MEDIA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	MÍNIMO	MÁXIMO
INPC	34.4796	36.21977	.011794	106.4723
Precio WTI	44.00433	28.22942	14.42	99.67
Precio Brent	46.0827	31.76883	12.76	111.63
Precio de la mezcla mexicana	46.01233	29.62847	3.59033	102.0739
Valor de las exportaciones petroleras	2.57e+07	1.57e+07	7295765	5.64e+07
Precio Crudo de Estados Unidos	34.30764	26.85053	6.86	95.99583
PIB	1.25e+07	3513070	7642962	1.85e+07
Tipo de cambio	6.72552	6.600418	.0125	21.66909
Proyecto, agregado	4.07e+09	5.36e+09	295625.2	1.75e+10
Gastado, agregado	4.27e+09	5.52e+09	341697.2	1.69e+10
Gasto programable, proyecto	1.02e+09	1.32e+09	67970.02	4.27e+09
Ramos administrativos, proyecto	3.22e+08	4.11e+08	19110.02	1.21e+09
Ramos generales, proyecto	7.06e+08	9.85e+08	0	3.37e+09
Empresas de control directo, proyecto	4.70e+08	6.20e+08	48860	2.15e+09
Gasto programable, gastado	1.08e+09	1.39e+09	109246.3	4.16e+09
Ramos administrativos, gastado	3.57e+08	4.57e+08	21415.26	1.53e+09
Ramos generales, gastado	7.29e+08	9.49e+08	23388.56	3.13e+09
Empresas de control directo, gastado	4.74e+08	6.14e+08	56590.3	1.94e+09
Observaciones				
52				

Tabla B. Resultados de regresión

	(1) PROYECTO, AGREGADO	(2) GASTADO, AGREGADO	(3) GASTO PROGRAMABLE, PROYECTO	(4) GASTO PROGRAMABLE, GASTADO
INPC	70225677.6	-11789733.7	13580122.3	7659017.2
	(1.46)	(-0.20)	(1.20)	(0.42)
Precio WTI	158182354.1	241391481.9	43582840.8	98363217.1*
	(1.40)	(1.65)	(1.54)	(2.04)
Precio Brent	15245658.4	-6922423.0	6223627.1	-7761611.7
	(0.13)	(-0.04)	(0.19)	(-0.15)
Precio de la mezcla mexicana	180193081.0	189417916.2	48500206.9	70147956.9
	(1.50)	(1.28)	(1.69)	(1.53)
Valor de las exportaciones petroleras	-173.2**	-105.8	-52.92***	-12.95
	(-2.63)	(-1.28)	(-3.31)	(-0.51)
Precio Crudo de EE. UU.	-256023150.3	-339663311.9	-63417090.5	-146896840.0*
	(-1.50)	(-1.51)	(-1.45)	(-2.00)
PIB	1049.5**	1272.1*	194.6	364.5*
	(2.41)	(2.02)	(1.60)	(1.89)
Tipo de cambio	76592561.0	511142455.2*	58814047.0	39210009.3
	(0.40)	(2.07)	(1.23)	(0.54)
Constante	-1.37808e+10***	-1.75622e+10***	-2.78628e+09**	-4.58995e+09**
	(-3.69)	(-3.44)	(-2.82)	(-2.91)
OBSERVACIONES	25	24	24	23
t statistics in parentheses / * p				

Tabla C. Análisis comparativo (cada cifra indica un aumento o decremento en pesos corrientes por cada 10,000 pesos)

PROYECTO, AGREGADO	GASTADO, AGREGADO	GASTO PROGRAMABLE, PROYECTO	GASTO PROGRAMABLE, GASTADO	RAMOS ADMINISTRATIVOS, PROYECTO
INPC	172.54	-27.61	133.14	70.92
Precio WTI	388.65	565.32	427.28	910.77
Precio de la mezcla mexicana	442.73	443.60	475.49	649.52
Valor de las exportaciones petroleras	-109.37	-63.68	-133.34	-30.82
Precio Crudo de EE.UU.	-629.05	-795.46	-621.74	-1,360.16
PIB	322.33	372.39	238.48	421.88
Tipo de cambio	188.19	1,197.05	576.61	363.06

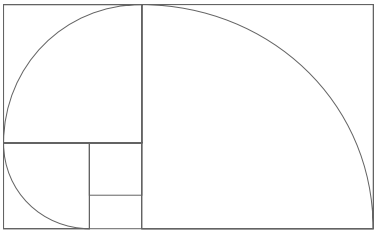
*FUENTE: INEGI.

(5) RAMOS ADMINISTRATIVOS, PROYECTO	(6) RAMOS ADMINISTRATIVOS, GASTADO	(7) RAMOS GENERALES, PROYECTO	(8) RAMOS GENERALES, GASTADO	(9) EMPRESAS DE CONTROL DIRECTO, PROYECTO	(10) EMPRESAS DE CONTROL DIRECTO, GASTADO
5324889.7	7413952.0	13950470.3*	-4962273.3	8314565.3	1568854.0
(1.18)	(0.80)	(1.75)	(-0.63)	(1.29)	(0.24)
30776695.8**	46002390.1*	-12674372.5	35306858.3	4964492.3	26312300.1
(2.73)	(1.86)	(-0.64)	(1.68)	(0.31)	(1.51)
-4529975.5	-1298032.2	4455495.0	7093136.9	16395793.3	-3152358.2
(-0.34)	(-0.05)	(0.19)	(0.32)	(0.87)	(-0.17)
29357543.4**	31121751.2	-1990922.5	20635456.7	10550315.2	25760722.5
(2.56)	(1.32)	(-0.10)	(1.03)	(0.65)	(1.56)
-17.71**	-4.260	-25.29**	-16.49	-30.05***	-13.87
(-2.78)	(-0.33)	(-2.26)	(-1.50)	(-3.32)	(-1.53)
-42857640.6**	-71947361.0*	24368601.3	-53815446.0	-14180256.2	-36470280.1
(-2.46)	(-1.91)	(0.80)	(-1.68)	(-0.57)	(-1.38)
92.65*	132.2	123.8	288.8***	22.99	100.7
(1.91)	(1.34)	(1.45)	(3.44)	(0.33)	(1.45)
-20002787.0	-30787653.7	83390022.6**	86225840.0**	62590531.1**	60434254.6**
(-1.05)	(-0.83)	(2.48)	(2.74)	(2.30)	(2.32)
-996827102.5**	-1.48761e+09*	-2.27129e+09***	-3.54908e+09***	-847358569.2	-1.59271e+09**
(-2.53)	(-1.84)	(-3.27)	(-5.17)	(-1.51)	(-2.80)
24	23	24	23	24	23

RAMOS ADMINISTRATIVOS, GASTADO	RAMOS GENERALES, PROYECTO	RAMOS GENERALES, GASTADO	EMPRESAS DE CONTROL DIRECTO, PROYECTO	EMPRESAS DE CONTROL DIRECTO, GASTADO	
165.37	207.67	197.60	-68.07	176.91	33.10
955.80	1,288.58	-179.52	484.32	105.63	555.11
911.72	871.76	-28.20	283.07	224.47	543.48
-141.35	-30.67	-92.06	-58.13	-164.32	-75.20
-1,330.98	-2,015.33	345.16	-738.21	-301.71	-769.42
359.67	462.89	219.19	495.20	61.14	265.56
-621.20	-862.40	1,181.16	1,182.80	1,331.71	1,274.98

*¿De quién es el dinero?
Presidentes y diputados,
1970-2020*

cultural de 90 g.



nion Pro y Whitney. El tiro fue de 300 ejemplares en papel
n composición se usaron los tipos Mi
terminó de imprimirse en noviembre de 2020. Para s

Gabriel Farfán Mares fue director de Análisis Programático en la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas del entonces Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México. Diseñó la estructura programática vigente e inició la reforma del presupuesto con enfoque a resultados. Como director general adjunto en la Subsecretaría de Ingresos y director general en la Subsecretaría del Ramo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha contribuido con distintas iniciativas a incrementar la recaudación y a mejorar la integración de la gestión financiera pública.

Es consultor en finanzas públicas del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y la Agencia de Cooperación Alemana-GIZ y de la Unión Europea. Ha desarrollado investigación para el Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAPCDMX).

Es doctor en Gobierno y Economía Política por la London School of Economics y profesor de Finanzas Públicas, Gestión y Planeación del Sector Público desde 1998 en universidades públicas y privadas, entre las cuales destacan El Colegio de México (CEI y CEDUA), la Universidad Iberoamericana y la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

Ha publicado artículos de opinión editorial en el diario *Reforma* y preside una Asociación Civil especializada en el estudio de las finanzas públicas (www.comunidadmexicana.org.mx).