

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Operaciones Realizadas Mediante el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas" con Motivo de Control Presupuestario

Estudio: 2018-0-06100-0E-1723-2019

1723-GB

Índice	Pág.
Criterios de selección	2
Objetivo.....	2
Alcance	2
Enfoque	2
Áreas revisadas	2
Procedimientos aplicados	2
Introducción	3
Antecedentes	7
1. Marcos jurídico, normativo e institucional.....	9
2. Procedimiento de gestión y autorización de las adecuaciones presupuestarias	18
3. Justificación de las adecuaciones presupuestarias: fundamentación legal y motivación	26
4. Resultados de las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23	34
5. Transparencia y rendición de cuentas/	49
6. Mejores prácticas (Análisis del Benchmarking)	61
Conclusiones y sugerencias	73
Fuentes de información	78
Anexo	79

Criterios de selección

Este estudio se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018.

Objetivo

Analizar las adecuaciones de control presupuestario que realizó el Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, en específico la transparencia, la rendición de cuentas, la fundamentación, la motivación y los montos asociados de las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto aprobado.

Alcance

El alcance comprende un análisis con mayor profundidad respecto de las revisiones del gasto público federal, realizadas con anterioridad, de manera agregada, por la ASF. El estudio se centró en el ejercicio fiscal 2018, se examinó en su conjunto el marco jurídico, normativo e institucional de las adecuaciones de control presupuestario que realizó la SHCP, mediante el Ramo General 23.

Asimismo, se revisó la base de datos de los registros de las adecuaciones presupuestarias en cuestión, proporcionada directamente por la SHCP, en cuanto al número, montos y temporalidad de las operaciones, así como los elementos contenidos en las justificaciones: fundamentación jurídica y motivación.

Enfoque

El enfoque del estudio fue cuantitativo y cualitativo, el primero debido al análisis de la base de los registros de las adecuaciones presupuestarias del ejercicio fiscal 2018, para caracterizar los resultados de las adecuaciones que operó la SHCP, mediante el Ramo General 23 y para identificar dentro de las justificaciones la principal fundamentación legal y motivación en que se sustentaron. En relación con el enfoque cualitativo, se realizaron preguntas de investigación a la SHCP para conocer los criterios de razonabilidad técnica, económica y social que utilizó para autorizar las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto del Ramo General 23.

Áreas revisadas

La Unidad de Política y Control Presupuestario y la Dirección General de Programación y Presupuesto “A” y “B” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Procedimientos aplicados

1. Analizar y clasificar el marco jurídico aplicable en 2018 de las adecuaciones presupuestarias que, con motivo de control presupuestario, realizó la SHCP mediante el Ramo General 23.

2. Identificar los criterios para la solicitud y autorización de las adecuaciones presupuestarias que, con motivo de control presupuestario, realizó la SHCP mediante el Ramo General 23, así como los mecanismos de control que utilizó la SHCP para gestionar y autorizar dichas adecuaciones.
3. Identificar y clasificar dentro de la base de adecuaciones presupuestarias que, con motivo de control presupuestario, realizó la SHCP mediante el Ramo General 23, las disposiciones jurídicas que fundamentaron las adecuaciones, así como las motivaciones que justificaron las operaciones
4. Analizar la base de datos de los registros de las adecuaciones presupuestarias de 2018 que, con motivo de control presupuestario, realizó la SHCP mediante el Ramo General 23; identificar la temporalidad y los montos asociados de las mismas.
5. Identificar y analizar el marco legal de la transparencia y rendición de cuentas aplicable a las adecuaciones que, con motivo de control presupuestario, realizó la SHCP mediante el Ramo General 23, así como la información pública y examinar la información accesible a cualquier ciudadano.
6. Revisar literatura sobre finanzas públicas e identificar las mejores prácticas internacionales en materia de gestión y transparencia del presupuesto.

Introducción

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” (Ramo General 23) tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades del Gobierno Federal que, por su naturaleza, no es posible prever en otros ramos administrativos o generales.

Adicionalmente, durante el ejercicio fiscal, la SHCP utiliza este ramo general para realizar adecuaciones con motivo de control presupuestario, las cuales resultan del análisis y seguimiento de la ejecución del presupuesto y para contribuir al equilibrio presupuestario, estas adecuaciones en específico constituyen el objeto de análisis del presente estudio.

Asimismo, a través del Ramo General 23, se aplican medidas para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), mediante adecuaciones presupuestarias como son ampliaciones, reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias y entidades, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros en función de la productividad y eficiencia de las mismas, cuando dejen de cumplir sus propósitos o por situaciones supervenientes.

Finalmente, mediante el Ramo General 23, se operan los mecanismos y esquemas de control presupuestario, generales y específicos, requeridos para mejorar la eficiencia, eficacia,

economía, racionalidad, austeridad y transparencia en el ejercicio del gasto público, en apoyo al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios.^{1/}

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018 estableció que, dicho ramo general, es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades.^{2/} En este sentido, el Ramo General 23 es un agregado de gasto polivalente con múltiples funciones y propósitos. En específico, la Estrategia Programática proporcionó información sobre la naturaleza del Ramo General 23, sus principales actividades, programas, y proyectos, así como los elementos y acciones más importantes:

^{1/} SHCP, Proyecto de PEF 2009, Exposición de Motivos: Provisiones Salariales y Económicas.

^{2/} De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 2, fracción XLIII, los ramos generales se definen como aquellos cuya asignación de recursos se prevé en el PEF derivada de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados en el PEF, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas.

ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA DEL RAMO GENERAL 23, 2018

¿Qué es?	¿Qué hace? (acciones)	¿Cómo lo hace? (medios)	¿Para qué lo hace?
Instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades	Previsiones salariales	Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC)	Cumplimiento del balance presupuestario Control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado con cargo a modificaciones en ingresos Operación de mecanismos de control y cierre presupuestario Otorgar provisiones económicas a través de fondos específicos a entidades federativas y municipios
		Esquemas de seguros a cargo del Gobierno Federal a favor de los servidores públicos de las dependencias y entidades; y los originados por causas supervenientes	
		Identificar y concentrar los recursos asociados a plazas vacantes	
	Provisiones económicas	Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	
		Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	
		Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas	
		Recursos para el pago de servicios bancarios y financieros de la Tesorería de la Federación (TESOFE)	
	Provisiones salariales y económicas	Recursos destinados a cubrir las provisiones salariales y económicas por concepto de medidas de incremento en percepciones, creación de plazas, aportaciones en términos de seguridad social u otras medidas de carácter laboral o económico que perciben los servidores públicos de la Federación	
	Desarrollo Regional	Programas para apoyar el Desarrollo Regional	
		Fondo Regional	
		Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	
		Programas para el Rescate del Acapulco Tradicional	
		Proyectos de Desarrollo Regional	
		Fondo Metropolitano	
	Otras provisiones económicas	Fondo de Capitalidad	
		Seguridad y Logística	
		Programa de Separación Laboral	
		Subsidios a las Tarifas Eléctricas	
		Provisión para la Armonización Contable	
		Fondo para la Transición	
		Fondo para Fronteras	
		Fondo de Apoyo a Migrantes	
		Programas Regionales	
Fondo para la modernización del patrimonio cultural federal			
Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México			
Programa de Cámaras de Vigilancia en el Estado de Veracruz			
Fondo para el Fortalecimiento Financiero			
Gastos asociados a ingresos petroleros	Aportaciones a los fondos de estabilización		
	Acciones por motivos de control presupuestario		

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, Estrategia Programática.

En el marco del control presupuestario que lleva a cabo el Gobierno Federal, le corresponde a la SHCP, mediante el Ramo General 23, la administración y control de las ampliaciones y reducciones líquidas del PEF, las operaciones por reasignación de ingresos excedentes, así como de otras adecuaciones inherentes al control presupuestario. Dichas adecuaciones presupuestarias constituyen el objeto del presente estudio, conforme a las consideraciones que se plantean en el apartado de Antecedentes.

Cabe señalar que, respecto de las aportaciones a los fondos de estabilización, la SHCP señala que éstas constituyen una reserva o ahorro, las cuales se vinculan con los ingresos excedentes, tal como lo considera la LFPRH, artículo 19, que menciona que se destinarán de los ingresos excedentes un 25.0% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y un 65.0% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos del Gobierno Federal, respectivamente.

Por otra parte, es importante señalar que, durante la conformación del PEF 2019, se planteó una reasignación de recursos a fin de fondear las prioridades de la nueva administración y destacó que algunos legisladores propusieron la desaparición del Ramo General 23, al señalar que los programas que transferían subsidios a las entidades federativas y municipios carecían

de reglas de operación y permitían la discrecionalidad y opacidad en el manejo de los recursos, además de su uso como herramienta de “control político”.

No obstante, el otorgar subsidios mediante fondos específicos a entidades federativas y municipios, es solamente una de las acciones que comprende el esquema programático del Ramo General 23, por lo que desaparecerlo no fue viable debido a que el Gobierno Federal necesita de un instrumento de control presupuestario que le permita gestionar fondos para atender contingencias y compromisos de diversa índole: salarial, económico o provenientes del cumplimiento de preceptos legales (prevención y atención de desastres naturales y reservas de los fondos de estabilización, principalmente).

En el PEF 2019 se redujeron el número de programas aprobados al Ramo General 23, al pasar de 24 en 2018 a 12 en 2019, la eliminación más significativa correspondió a programas que permitían canalizar recursos a las entidades federativas y municipios, como fueron los Proyectos de Desarrollo Regional, Programas Regionales y Fondo para el Fortalecimiento Financiero, algunos con señalamientos de discrecionalidad y opacidad en su operación y que los medios de comunicación comúnmente los citaban como “fondos de los moches”.

El presente estudio busca sumar o reforzar los hallazgos obtenidos en la auditoría 30-GB “Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público” (Cuenta Pública 2018), sobre que el control presupuestario evidenció deficiencias relativas a que la SHCP no comprobó los mecanismos con los cuales se aseguró de que las adecuaciones presupuestarias contribuyeron a un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades; asimismo, de que no se presentó información respecto de la implementación de los procedimientos efectuados para llegar al estatus de autorización o registro de las adecuaciones presupuestarias en el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias (MAP).

El valor de fiscalización del presente estudio, que lo diferenciará de las revisiones previas sobre la operación del Ramo General 23, como instrumento de control presupuestario, consiste en informar con mayor detalle sobre el número, montos y la temporalidad de las adecuaciones presupuestarias realizadas durante 2018, así como precisar los principales elementos contenidos en las justificaciones de las operaciones examinadas, en la fundamentación jurídica se destacan las disposiciones que mayor incidencia presentaron y aquellas causas que motivaron las operaciones que, por el monto de recursos asociados sobresalieron.

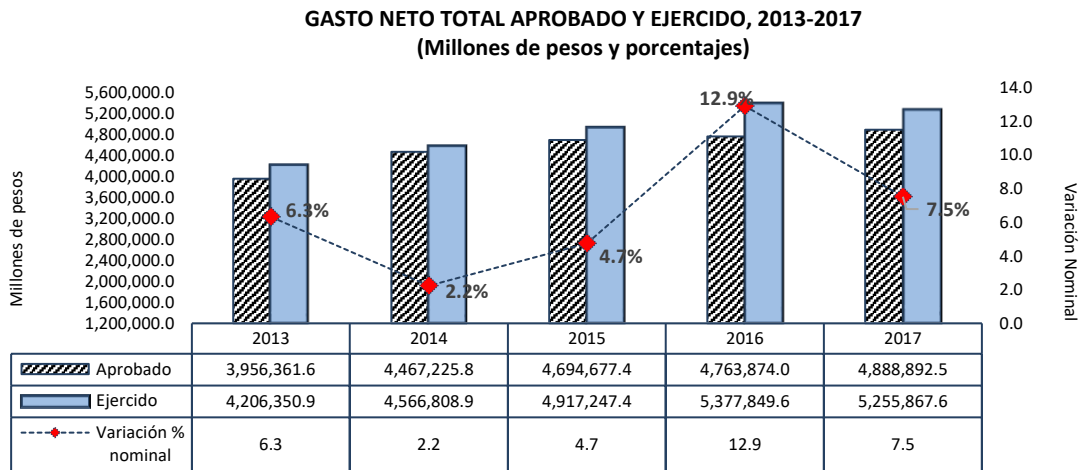
En este sentido, los objetivos y alcances de las revisiones previas y el presente estudio son complementarios. La aportación de este estudio adquiere relevancia debido a que, ante la restricción presupuestaria que enfrentarán las finanzas públicas en los próximos años, en opinión de la ASF, la SHCP en la operación del Ramo General 23, como mecanismo de control presupuestario, debe asegurar que las adecuaciones presupuestarias se operen en favor de programas que brinden el mayor bienestar social, entre las distintas opciones existentes, y que promuevan la mejora en la calidad del gasto público, con la transparencia y rendición de

cuentas necesarias de acuerdo con lo que establecen diversos organismos internacionales para promover la integridad en la gobernanza pública y fortalecer las políticas de anticorrupción.

Antecedentes

Los ejecutores de gasto deberán sujetarse a los montos autorizados en el PEF para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo que se realicen adecuaciones presupuestarias, las cuales son las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al PEF o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

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



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la SHCP, Cuenta Pública, 2013-2017.

Un aspecto que sobresalió en las modificaciones del presupuesto aprobado es la temporalidad de las adecuaciones presupuestarias que realizó la SHCP, mediante el Ramo General 23, con motivo de control presupuestario. En este sentido, y con información proporcionada directamente por la SHCP, la ASF detectó que dicho ramo amplió recursos a otros ramos y entidades durante el cuarto trimestre por un monto equivalente entre el 60.0% y el 80.0% del importe total anual de las ampliaciones líquidas, durante el periodo de 2013 a 2017.

En este lapso, la Cuenta Pública presentó la información de dichas adecuaciones presupuestarias de manera agregada, por lo cual no fue posible identificar los ramos y

entidades relacionados con las ampliaciones y reducciones presupuestarias del Ramo General 23.

En dicho periodo, la ASF realizó auditorías al ejercicio del gasto público federal y, en términos agregados, se observaron altas concentraciones de operaciones realizadas por la SHCP mediante el Ramo General 23, con motivo de control presupuestario, durante el cuarto trimestre y, en especial, en el mes de diciembre, como se muestra a continuación:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS AL RAMO GENERAL 23, 2013-2017
(Millones de pesos y porcentajes del total anual)

Tipo	Total anual	1er-3er trimestre	%	4to trimestre							
				Subtotal	%	Octubre	%	Noviembre	%	Diciembre	%
2013	585,674.5	68,986.2		516,688.2		28,541.5		35,950.3		452,196.3	
Ampliaciones ^{1/}	315,835.1	43,585.3	13.8	272,249.7	86.2	18,880.0	6.0	21,628.1	6.8	231,741.5	73.4
Reducciones ^{2/}	269,839.4	25,400.9	9.4	244,438.5	90.6	9,661.5	3.6	14,322.2	5.3	220,454.8	81.7
2014	469,288.3	63,741.1		405,547.3		32,477.2		121,261.5		251,808.5	
Ampliaciones	246,564.9	31,611.8	12.8	214,953.1	87.2	21,741.8	8.8	67,771.2	27.5	125,440.1	50.9
Reducciones	222,723.4	32,129.3	14.4	190,594.2	85.6	10,735.4	4.8	53,490.3	24.0	126,368.4	56.7
2015	988,842.5	292,668.9		696,173.6		104,087.0		264,231.6		327,855.0	
Ampliaciones	533,154.4	162,091.7	30.4	371,062.7	69.6	58,926.8	11.1	150,766.9	28.3	161,369.0	30.3
Reducciones	455,688.1	130,577.2	28.7	325,110.9	71.3	45,160.2	9.9	113,464.7	24.9	166,486.1	36.5
2016	1,409,114.1	642,188.4		766,925.8		58,021.5		116,159.7		592,744.5	
Ampliaciones	757,244.1	355,160.2	46.9	402,083.9	53.1	38,518.7	5.1	65,390.6	8.6	298,174.5	39.4
Reducciones	651,870.0	287,028.2	44.0	364,841.9	56.0	19,502.8	3.0	50,769.1	7.8	294,570.0	45.2
2017	784,730.7	279,999.7		504,731.1		55,171.2		84,446.6		365,113.3	
Ampliaciones	520,182.7	197,300.9	37.9	322,881.8	62.1	35,570.3	6.8	47,978.1	9.2	239,333.5	46.0
Reducciones	264,548.0	82,698.8	31.3	181,849.3	68.7	19,600.9	7.4	36,468.5	13.8	125,779.8	47.5

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la auditoría núm. 47-GB "Gasto Público Federal" de la revisión de la Cuenta Pública 2013; auditoría núm. 84-GB "Gasto Público Federal" de la revisión de la Cuenta Pública 2014; auditoría núm. 54-GB "Gasto Público Federal" de la revisión de la Cuenta Pública 2015; auditoría núm. 49-GB "Gasto Público Federal y Sistema de Evaluación del Desempeño" de la revisión de la Cuenta Pública 2016 y auditoría núm. 47-GB "Gasto Público Federal y Sistema de Evaluación del Desempeño" de la revisión de la Cuenta Pública 2017.

NOTA: Los porcentajes representan su participación respecto del monto anual.

1/ Las ampliaciones presupuestarias al Ramo General 23 representan reducciones de recursos para las dependencias y entidades.

2/ Las reducciones presupuestarias al Ramo General 23 se traducen en ampliaciones de recursos a las dependencias y entidades que las reciben.

La concentración de adecuaciones presupuestarias en el cuarto trimestre y, en específico, en diciembre, resultó de la dinámica del ejercicio del presupuesto y de la aplicación de las disposiciones para el cierre del ejercicio presupuestario emitidas por la SHCP. La ASF identificó dicha concentración de adecuaciones como un área de riesgo por el número de operaciones que se realizan y debido al escaso tiempo con que se cuenta para su gestión con eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Con el análisis de los hallazgos de las revisiones de 2013 a 2017, se determinó como parte de la problemática a estudiar la concentración de adecuaciones presupuestarias en el cuarto trimestre y, en específico, en diciembre, que realizó la SHCP mediante el Ramo General 23, con motivo de control presupuestario, sin transparencia y con una limitada rendición de cuentas. Asimismo, que la SHCP no cuenta con mecanismos o medidas de control y seguimiento para asegurarse que dichas operaciones cumplan con la premisa fundamental de las adecuaciones presupuestarias, que es realizarlas siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades,

conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), artículo 58.

Asimismo, se identificó que, de 2013 a 2019, distintos centros de estudios y organizaciones de la sociedad civil, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., el Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, y México Evalúa, entre otros, han realizado análisis sobre las operaciones del Ramo General 23 y han coincidido en que dicho ramo general cuenta con un amplio espacio de discrecionalidad para captar y reasignar recursos entre distintas dependencias y entidades, así como de opacidad respecto de las operaciones que realiza.^{3/}

Adicionalmente, conviene analizar los criterios que utilizó la SHCP, en el marco del control presupuestario, para distribuir las disponibilidades presupuestarias que concentró con motivo de la aplicación de las disposiciones para el cierre fiscal, así como examinar si las justificaciones de las adecuaciones presupuestarias contienen elementos que demuestren que se ajustaron al marco legal y permitieron un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas públicos.

Resultados

1. Marcos jurídico, normativo e institucional

Este apartado tiene como propósito identificar los marcos jurídico, normativo e institucional, vigentes en 2018, relacionados con el objeto de análisis del presente estudio, que son las adecuaciones con motivo de control presupuestario realizadas por la SHCP, mediante el Ramo General 23, a fin de precisar las facultades, mandatos y objetivos de la dependencia como ente responsable de autorizar y llevar el control de dichas operaciones.

Marco jurídico

<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 134, primer párrafo Establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p>	<p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 31 Establece que a la SHCP le corresponde ejercer el control presupuestario de los servicios personales y definir normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro (fracción XXIV); así como que establecerá normas y lineamientos en materia de control presupuestario, y ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor (fracción XXVII).</p>	<p>Ley General de Contabilidad Gubernamental Artículo 1 Señala los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos. Artículo 46 Se refiere a la generación periódica de los estados y la información financiera y el contenido mínimo que debe tener la Cuenta Pública.</p>
--	--	---

^{3/} Para más información de los citados análisis consultar el Anexo 1 del presente estudio.

Respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 134, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió los principios citados de la manera siguiente:



FUENTE: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, septiembre de 2009, 166422. 1a. CXLV/2009. p. 2712. Ver: <https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=166422&Semanao=0>

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Artículo 1

El segundo párrafo señala que los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de dicha Ley, deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Artículo 2

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

Artículo 4

El segundo párrafo señala que los ejecutores de gasto: poderes Legislativo y Judicial; entes autónomos, dependencias, y entidades, están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la LFPRH y demás disposiciones aplicables.

Artículo 6

En el primer párrafo señala que la SHCP estará a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades.

Artículo 19

La SHCP podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF, con cargo en los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, y especifica la distribución de los mismos.

Artículo 21

Describe las normas de disciplina presupuestaria aplicadas por la SHCP cuando en el ejercicio fiscal disminuyen los ingresos previstos en la Ley de Ingresos.

Artículo 21 Bis

Establece las directrices en la operación de los fondos de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.

Artículo 23

El último párrafo establece que los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en PEF.

Artículo 37

En el proyecto de PEF deberán incluirse las provisiones para el FOPREDEN, el FONDEN y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, con el propósito de constituir reservas para, respectivamente, llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales.

Artículo 45

El primer párrafo señala que los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. Asimismo, en el cuarto párrafo señala que los ejecutores de gasto deberán contar con sistemas de control presupuestario que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto de conformidad con los criterios establecidos en el segundo párrafo del artículo 1 de la LFPRH, así como que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el PEF, y en su quinto párrafo se establece que el control presupuestario en las dependencias y entidades se sujetará a las políticas y disposiciones generales que determine la SHCP.

Artículo 47

El primer y segundo párrafos mencionan que los ejecutores de gasto deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente, dichas adecuaciones no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el PEF.

Artículo 54

El último párrafo menciona que queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del PEF que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere dicho artículo.

Artículo 57

Los ejecutores de gasto deberán sujetarse a los montos autorizados en el PEF para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo que se realicen adecuaciones presupuestarias en los términos señalados en el Título Tercero, Capítulo III, de la LFPRH y en los artículos 19, 20 y 21 de dicha Ley.

Artículo 58

El primer párrafo establece que las adecuaciones se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, en el segundo párrafo, menciona que el RLFPRH establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la SHCP y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo 59 de la LFPRH.

Asimismo, el tercer párrafo señala que las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades e informará al respecto a la SHCP, y el cuarto párrafo, establece que cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5.0% del presupuesto total del ramo de que se trate, la SHCP deberá reportarlo en los Informes Trimestrales y, con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

Artículo 59

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

- I. 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 los 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.

Artículo 60

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos podrán autorizar adecuaciones a sus presupuestos siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas.

Artículo 61

El primer y segundo párrafos señalan que los ejecutores de gasto deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el PEF. Asimismo, los ahorros generados deberán destinarse a los programas prioritarios del ejecutor de gasto que los genere.

Artículos 64 y 65

Mencionan que el gasto en servicios personales aprobado en el PEF comprende la totalidad de recursos para cubrir remuneraciones, aportaciones de seguridad social, primas de seguros y obligaciones fiscales y lo que deberán observar los ejecutores de gasto, al realizar pagos por concepto de servicios personales.

Artículos 74 a 76

La SHCP autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el PEF. Los subsidios que se otorguen deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad. Las dependencias y entidades deberán informar a la SHCP cualquier acción que implique variaciones en los subsidios y las transferencias. Cuando dichas modificaciones impliquen una adecuación presupuestaria o una modificación en los alcances de los programas, se requerirá autorización de la SHCP conforme a lo establecido en los artículos 58 y 59 de la LFPRH.

Artículo 110

La SHCP realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades.

Artículo 111

La SHCP verificará los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Artículo 7

La fracción II establece que el Oficial Mayor o su equivalente en cada dependencia es el responsable de tramitar ante la SHCP las solicitudes y consultas en materia presupuestaria y contable.

Artículo 10

En el párrafo primero indica que la programación, presupuesto, control, ejercicio y evaluación del gasto público se sujetará a sistemas de control presupuestario, los cuales serán de aplicación y observancia obligatoria para las dependencias y entidades, conforme a lo dispuesto en el artículo 45, cuarto párrafo, de la LFPRH, así como que dichos sistemas se orientarán a la administración de los recursos públicos federales con base en los criterios establecidos en el artículo 1 de la LFPRH.

Artículo 29

La fracción III menciona que en la determinación de los niveles de desagregación aplicables a los ramos, cuando menos se deberán observar, respecto a las adecuaciones presupuestarias, a nivel de capítulo o concepto y, en su caso, partidas específicas que determine la SHCP por motivos de control presupuestario.

Artículo 92

Las adecuaciones presupuestarias se dividen en internas y externas, las primeras se realizan bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades; y las segundas requieren autorización de la SHCP ambas se informan o tramitan o ante la SHCP, respectivamente.

En caso de que las adecuaciones presupuestarias impliquen variaciones a las metas aprobadas, la dependencia o entidad deberá informar sobre dichas variaciones a través de los sistemas que para el efecto determine la SHCP, quedando bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad la explicación correspondiente sobre dichas variaciones en la Cuenta Pública, en el Informe de Avance de Gestión Financiera, y en los informes trimestrales.

Las dependencias y entidades podrán utilizar los ahorros presupuestarios durante el ejercicio fiscal en que se generen para aplicarlos a programas y proyectos prioritarios. Adicionalmente, se podrán utilizar para cubrir obligaciones de pago previstas en leyes o derivadas del cumplimiento de laudos. La aprobación de la SHCP para utilizar los ahorros presupuestarios se otorgará mediante las adecuaciones presupuestarias externas previstas en el RLFPRH, y conforme a lo que establezca el PEF.

Artículo 93

Las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias son las siguientes:

- I. Traspasos de recursos derivados de modificaciones a la estructura administrativa, cuando se realicen de un ramo a otro ramo, previo acuerdo suscrito por los Oficiales Mayores o equivalentes respectivos que justifiquen las causas.
- II. Traspasos de recursos derivados de modificaciones a las categorías de la estructura funcional y programática.
- III. Traspasos de recursos derivados de modificaciones a la estructura económica.
- IV. Modificaciones a los calendarios de presupuesto no compensadas y, en su caso, las compensadas que establezca la SHCP.
- V. Ampliaciones líquidas al PEF derivadas de la generación o captación de ingresos excedentes, así como las reducciones líquidas al PEF, en los términos del artículo 108 del RLFPRH.
- VI. Los movimientos a través del ramo general relativo a provisiones salariales y económicas por motivos de control presupuestario, en los términos de los artículos 105 y 106 del RLFPRH.

Artículo 94

El primer párrafo establece que la autorización de las adecuaciones presupuestarias externas se tendrá por otorgada una vez afectado el presupuesto modificado autorizado en el sistema de control de adecuaciones presupuestarias que administra la SHCP por haber cumplido los requisitos establecidos para ello.

Artículo 95

El procedimiento de las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias.

Artículo 96

La SHCP comunicará a través del sistema de control de adecuaciones presupuestarias la resolución de las adecuaciones presupuestarias externas a las dependencias.

Artículo 97

El primer párrafo establece que las adecuaciones presupuestarias internas no requieren la autorización de la SHCP.

Artículo 98

Las adecuaciones presupuestarias de flujo de efectivo de las entidades, serán con el nivel de desagregación que solicite la SHCP a través de los sistemas de control presupuestario.

Artículo 99

Menciona el procedimiento de las adecuaciones presupuestarias externas de las entidades.

Artículo 101

Las dependencias y las entidades apoyadas, deberán sujetarse a determinadas condiciones para realizar traspasos de recursos de las medidas salariales y económicas.

Artículo 105

Las operaciones que autorice la SHCP por control presupuestario, comprenden el cumplimiento del balance presupuestario; las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto, las cuales incluyen las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes; las reasignaciones para los ramos y entidades; y las operaciones para efectos del cierre presupuestario.

Artículo 106

Las operaciones que deriven de control presupuestario se aplicaran conforme a lo siguiente:

- I. Podrán traspasarse recursos de otros ramos y entidades al Ramo General 23, con el fin de apoyar el cumplimiento de los objetivos de los programas;
- II. Los recursos del Ramo General 23 podrán ser traspasados a otros ramos, conforme a los propósitos de cada uno de los programas;
- III. Las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes de los ramos se podrán autorizar a través del Ramo General 23;
- IV. Las operaciones que se realicen por cierre presupuestario y las adecuaciones presupuestarias requeridas para la presentación de la Cuenta Pública; y
- V. Las adecuaciones presupuestarias de reserva o liberación que realice la SHCP directamente o, en su caso, a solicitud de las dependencias y entidades, podrán canalizarse al Ramo General 23.

Artículo 107

Se establecen los casos para el registro de las afectaciones presupuestarias después del 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal en los sistemas de control que administra la SHCP, como son:

- I. Operaciones derivadas de la aplicación del pasivo circulante constituido al 31 de diciembre;
- II. Movimientos de servicios personales que cuenten con el dictamen presupuestario de la Secretaría y, en su caso, de la Función Pública, siempre que se emitan a más tardar el 31 de diciembre y los movimientos no impliquen salida de recursos;
- III. Adecuaciones que se deriven de ley o decreto;
- IV. Adecuaciones relacionadas con pagos efectuados al 31 de diciembre derivadas de situaciones de carácter superveniente;
- V. Adecuaciones relacionadas con la regularización de acuerdos de ministración;
- VI. Los traspasos que regularicen el pago de compromisos de los ramos generales correspondientes a gasto no programable, y
- VII. Las operaciones que se realicen por control presupuestario conforme a los artículos 105 y 106 del RLFPRH.

Artículos 108 a 112

Los ingresos excedentes que obtengan las dependencias deberán concentrarlos en la TESOFE, así como las condiciones para su autorización de uso en un fin específico y para realizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos citados.

Artículo 119

El pasivo circulante se constituye con los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) para cubrir las obligaciones de pago derivadas de los compromisos devengados y no pagados al 31 de diciembre, con base en el presupuesto autorizado de los ramos en el ejercicio fiscal anterior, y con cargo en el presupuesto autorizado del ramo general correspondiente a ADEFAS.

De manera específica, se solicitó a la SHCP que precisara el marco jurídico y reglamentario al que se ajustó para el manejo de las disponibilidades presupuestarias en 2018, las cuales son producto de ampliaciones líquidas al presupuesto del Ramo General 23, con motivo de control presupuestario. La SHCP informó que el Ramo General 23 fundamenta sus acciones en la LFPRH y su Reglamento, al igual que los demás ejecutores de gasto, en el entendido de que no se emite normatividad específica para la gestión de las disponibilidades presupuestarias que ingresan al citado ramo general por motivo de control presupuestario.^{4/}

Marco normativo

Durante 2018, el Ramo General 23 operó 64 Programas presupuestarios (Pp) para ejercer sus atribuciones, los cuales se clasificaron en cuatro modalidades de programas.^{5/} En la modalidad “N” Desastres Naturales, fueron 3 Pp orientados a cubrir compromisos del Gobierno Federal en lo referente a dichos siniestros. La modalidad “R” Específicos, concentró 39 Pp y desempeñaron funciones referidas a las actividades específicas que no comprenden la prestación de servicios públicos, proyectos de inversión, regulación y supervisión, promoción y fomento, planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, y provisión de bienes públicos.

En la modalidad “U” Otros Subsidios se contemplaron 20 Pp para otorgar subsidios dirigidos a los sectores social y privado o a entidades federativas y municipios. Por último, en la modalidad “Y” Aportaciones a fondos de estabilización, se operan 2 Pp que consisten en las aportaciones previstas en la LFPRH, artículo 19; fracción IV.

La SHCP proporcionó la alineación de los 64 Pp con los objetivos y prioridades contenidos en el Plan Nacional Desarrollo 2013-2018 (meta nacional, objetivo, estrategia y estrategia transversal) y con los programas de mediano plazo que derivan del mismo, como se muestran a continuación:

^{4/} Información proporcionada directamente por la SHCP, mediante el Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

^{5/} Nomenclatura que permite identificar a los programas según el tipo de servicios/productos que otorgan o su naturaleza específica: S (Subsidios sujetos a Reglas de Operación), U (Otros Subsidios), E (Prestación de Servicios Públicos), B (Provisión de Bienes Públicos), F (Promoción y Fomento), G (Regulación y Supervisión), P (Planeación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas), A (Funciones de las Fuerzas Armadas), K (Proyectos de Inversión), N (Desastres Naturales), R (Específicos), O (Apoyo a la función pública y a la mejora de la gestión) e Y (Aportaciones a fondos de estabilización). Para su consulta ver: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>.

ALINEACIONES CON LA PLANEACIÓN NACIONAL DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL RAMO GENERAL 23, 2013-2018

PND 2013-2018	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018		PND 2013-2018	
<p>Meta Nacional IV México Próspero Objetivo 1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país</p>	<p>Estrategia 1 Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.</p>	<p>Objetivo 1 Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.</p>	<p>Estrategia 1 Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico.</p> <p>Estrategia 2 Fortalecer la estructura de la deuda, promover el desarrollo del mercado, consolidar el acceso a las fuentes de financiamiento y reducir los costos del mismo.</p> <p>Estrategia 3 Fortalecer el marco institucional relevante para orientar el gasto, los programas y políticas públicas a elevar y democratizar la productividad.</p> <p>Estrategia 4 Promover la política de la hacienda pública de México a nivel internacional en foros bilaterales y multilaterales de cooperación económica y organismos financieros internacionales, en beneficio de la población.</p>	<p>Estrategia transversal 2. Gobierno Cercano y Moderno.</p> <p>Estrategia transversal 3. Perspectiva de Género.</p>
	<p>Estrategia 3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades.</p>	<p>Objetivo 2 Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.</p>	<p>Estrategia 1 Garantizar la implementación adecuada de las medidas de la Reforma Hacendaria diseñadas para incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano.</p>	<p>Estrategia transversal 2. Gobierno Cercano y Moderno.</p>
	<p>Estrategia 3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades.</p>	<p>Objetivo 3 Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas.</p>	<p>Estrategia 1 Fortalecer un Presupuesto basado en Resultados.</p> <p>Estrategia 2 Fortalecer la contención del gasto destinado a servicios personales y gasto de operación administrativo.</p> <p>Estrategia 4 Desarrollar el Sistema de Contabilidad Gubernamental del Poder Ejecutivo que emita información contable en forma oportuna y de total calidad.</p> <p>Estrategia 5 Coadyuvar a una mejora en las finanzas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p> <p>Línea de acción 3.5.1 Promover el manejo financiero sano y prudente de la Administración Pública Federal.</p>	<p>Estrategia transversal 2. Gobierno Cercano y Moderno.</p>
	<p>Estrategia 3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades.</p>	<p>Objetivo 4 Impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las Entidades Federativas y Municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas.</p>	<p>Estrategia 2 Promover mejoras en el mecanismo de distribución de participaciones federales.</p> <p>Estrategia 3 Modernizar el registro de las Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.</p>	<p>Estrategia transversal 2. Gobierno Cercano y Moderno.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

Por su parte, dentro del PND 2019-2024, en el Eje General “Política y Gobierno”, se incluye un primer apartado relativo a “Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad”, en el que se menciona que la corrupción es la forma más extrema de la privatización, asimismo, que las prácticas corruptas, agudizadas en el periodo neoliberal dañaron severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, atender las necesidades de la población, para garantizar los derechos de los ciudadanos y para incidir en forma positiva en el desarrollo del país.

En el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora a la Gestión Pública (PNCClyMGP) 2019-2024, primer programa emanado del PND 2019-2024, se identificó el objetivo prioritario de “Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública”, el cual está orientado a coordinar las acciones referentes a promover la austeridad en el gasto público y la eficiencia y eficacia en la gestión pública. Estos aspectos buscan supervisar el desarrollo de cada una de las acciones gubernamentales que se realicen para el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, transparencia y honradez, y los ahorros que, en consecuencia, se obtengan sean para generar bienestar, por lo que se considera necesaria la coordinación y el establecimiento de directrices para, en efecto, volver más eficientes los procesos administrativos.

Este programa considera también la estrategia prioritaria “Incrementar la calidad y eficiencia del gasto en la Administración Pública Federal con base en los resultados de las acciones de seguimiento, monitoreo, evaluación y fiscalización de los programas presupuestarios” y las acciones puntuales de “Emitir normativa en materia de programación presupuestaria, que coadyuve a la eficacia y eficiencia del gasto” y la de “Implementar, mejorar y aplicar sistemas informáticos que lleven un seguimiento actualizado y sistematizado de los resultados y desempeño de los programas presupuestarios.”

La SHCP, la Secretaría de la Función Pública y la Oficina de la Presidencia de la República darán seguimiento en sus respectivos ámbitos de competencia, a la implementación de las estrategias prioritarias y las acciones puntuales, con base en las metas para el bienestar y los parámetros correspondientes, y difundirán en sus correspondientes páginas de Internet, los avances en el cumplimiento de los objetivos prioritarios del PNCClyMGP 2019-2024.

Marco institucional

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en el artículo 31, establece que a la SHCP le corresponde ejercer el control presupuestario de los servicios personales y definir normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro (fracción XXIV); así como que establecerá normas y lineamientos en materia de control presupuestario, y ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor (fracción XXVII).

De acuerdo con el Reglamento Interior de la SHCP, artículo 62, fracciones VII, XVI, XX, XXVII y XXXIII, la dependencia cuenta con una unidad responsable encargada de la gestión del Ramo

General 23, denominada Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), la cual ejerce, entre otras, las acciones siguientes:

- Realizar el seguimiento del ejercicio de su presupuesto y emitir las disposiciones para la aplicación, control, seguimiento, rendición de cuentas y transparencia de los recursos federales aprobados en dicho ramo general;
- Emitir dictámenes, autorizaciones u opiniones respecto de las solicitudes planteadas por las dependencias y entidades de la APF, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYP) sectoriales, sobre aspectos normativos o de las etapas del proceso presupuestario, siempre y cuando no se trate de facultades que estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la SHCP;
- Administrar en coordinación, en su caso, con las unidades administrativas competentes de la SHCP, los sistemas de información para el registro y control presupuestario, así como establecer las disposiciones que regulen los procesos y la estructura de la información que comprenden dichos sistemas;
- Ejercer las atribuciones en materia de control presupuestario de los servicios personales y de remuneraciones, y emite los lineamientos o normas a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la APF; y determinar la valoración del impacto presupuestario de las modificaciones a las estructuras ocupacionales y salariales; y
- Diseñar y establecer los mecanismos y esquemas de control presupuestario, generales y específicos, que se requieran para mejorar la eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad y transparencia en el proceso presupuestario en apoyo al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas.

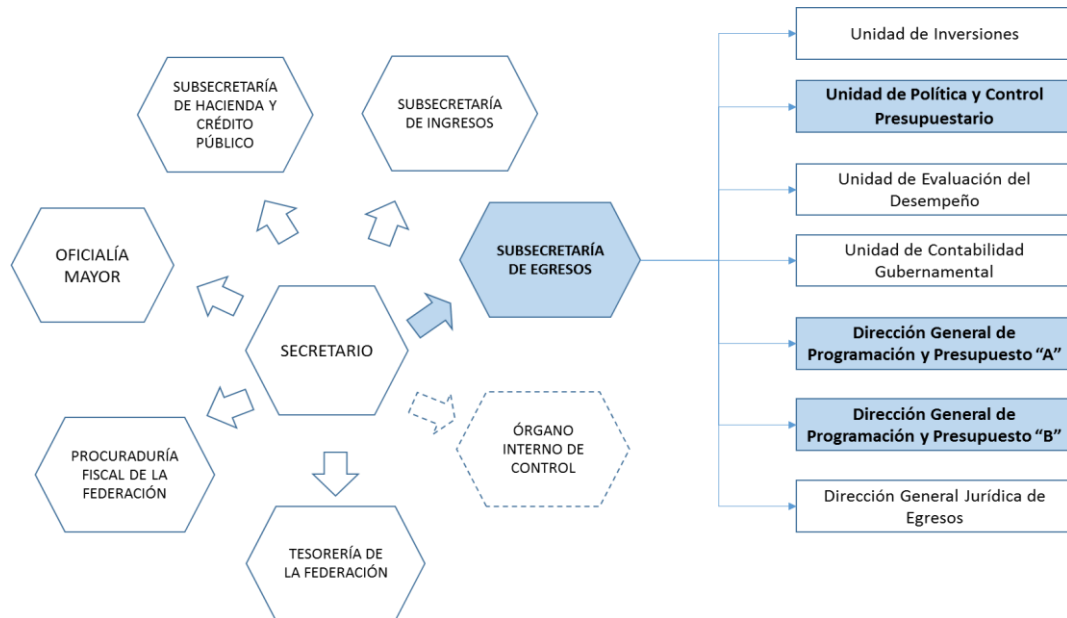
Asimismo, en el Reglamento Interior de la SHCP, artículo 65, inciso B, fracción I, establece que le corresponde a las DGPYP "A" y "B", ser las ventanillas únicas para la atención de todas las solicitudes y consultas que presenten las dependencias y entidades de la APF, en materia de programación, presupuesto, ejercicio, control y seguimiento del gasto público federal y emitir las autorizaciones u opiniones correspondientes en coordinación con las demás unidades administrativas de la Subsecretaría de Egresos.

En el inciso B, fracción I Bis, se menciona que les corresponde revisar que las solicitudes y consultas que presenten las dependencias y entidades en materia de programación, presupuesto, ejercicio, control y seguimiento del gasto público federal, cumplan con lo dispuesto en el RLFPRH, artículo 7, fracción II y, en caso contrario, rechazarlas, así como emitir opinión respecto de dichas consultas y solicitudes, previo a que se les dé el trámite correspondiente.

Además, en el inciso B, fracción XII señala que deberá autorizar, en los términos de las disposiciones aplicables, las solicitudes que presenten las dependencias y entidades de la APF, para efectuar adecuaciones a sus respectivos presupuestos, en su caso, conforme al dictamen, diagnóstico u opinión de las unidades administrativas competentes de la SHCP.

El Manual de Organización General de la SHCP de 2018 identifica las áreas responsables de regular y autorizar las operaciones con motivo de control presupuestario:

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



En relación con la operación de mecanismos de control para el cierre presupuestario, la SHCP comunicó que los ejecutores del gasto se deben ajustar al marco reglamentario de la LFPRH y el RLFPRH, mismos que permiten dar validez jurídica a las disposiciones suscritas por la UPCP,^{6/} las cuales se describen a continuación:

- Disposiciones específicas para el cierre del ejercicio presupuestario de 2018, con el objetivo de que los ejecutores de gasto realicen un cierre ordenado del ejercicio presupuestario de 2018, que facilite el cumplimiento de la meta del balance público. Oficio No. 307-A.-1892 del 29 de junio de 2018. Las cuales contienen lo siguiente:
 - De los servicios personales.
 - Fecha límite para contrataciones de plazas presupuestales permanentes, eventuales y por honorarios (16 de julio de 2018).
 - Movimientos de servicios personales derivados de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

^{6/} Información proporcionada directamente por la SHCP, mediante el Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

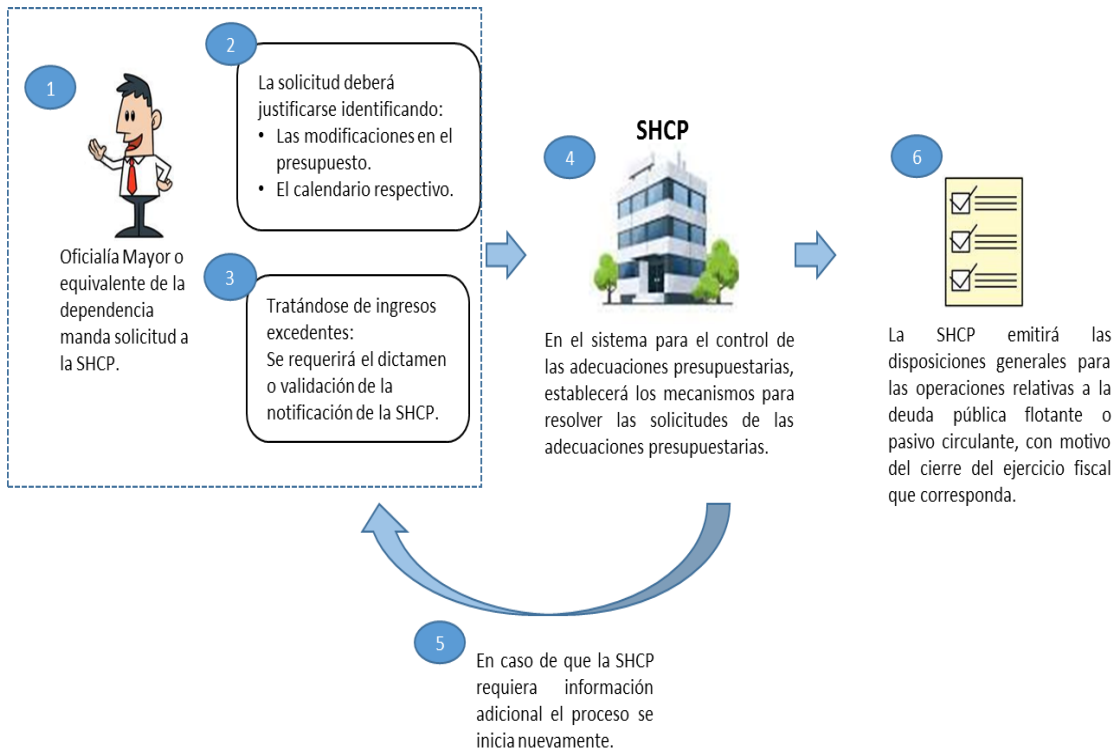
- Establecimiento de fechas límite.
 - Para los procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa (31 de julio de 2018).
- Para el registro de los compromisos en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto.
- Mecanismo de cierre.
 - Recursos fiscales reintegrados al Ramo General 23 por: vacancia, seguridad social, paquete salarial (a más tardar el 31 de julio de 2018) y recursos no comprometidos o economías (a más tardar el 15 de agosto de 2018).
 - Recursos propios (mejora de balance).
 - Reintegros.
 - Adecuaciones presupuestarias.
 - Pagos.
 - Fondo Rotatorio, fecha límite para el reintegro de los recursos (30 de noviembre de 2018).
- Disposiciones finales.
 - Vigencia (30 de noviembre de 2018).
 - Interpretación y casos no previstos.
 - Coordinación sectorial.
- Disposiciones específicas para la integración de la información presupuestaria a efecto de la presentación de la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal de 2018, con el objetivo de establecer las disposiciones específicas que deberán observar los ejecutores de gasto para la presentación de la información presupuestaria en la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal de 2018. Oficio Circular No. 307-A.-0395 del 11 de febrero de 2019.
- Alcance a las disposiciones de cierre, con el objetivo de informar a los ejecutores del gasto que podrán gestionar a partir del 20 de diciembre de 2018, mediante el sistema de control de adecuaciones presupuestarias, las solicitudes de adecuaciones presupuestarias externas que se ubiquen en los supuestos del RLFPRH, artículo 107. Oficio No. 307-A.-4726 del 19 de diciembre de 2018.
- Lineamientos correspondientes a los Adeudos de ejercicios fiscales anteriores para el ejercicio fiscal 2018, aplicables a las dependencias y entidades de la APF que reciben recursos fiscales y que cuenten con pagos pendientes y devengados a más tardar el 31 de diciembre de 2017. Oficio No. 307-A.-5272 del 27 de diciembre de 2017.

2. Procedimiento de gestión y autorización de las adecuaciones presupuestarias

Conforme a lo señalado en el RLFPRH, artículo 92, las adecuaciones presupuestarias se dividen en internas y externas, las primeras se realizan bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades; y las segundas requieren la autorización de la SHCP, ambas se informan o se tramitan ante la SHCP, según corresponda.

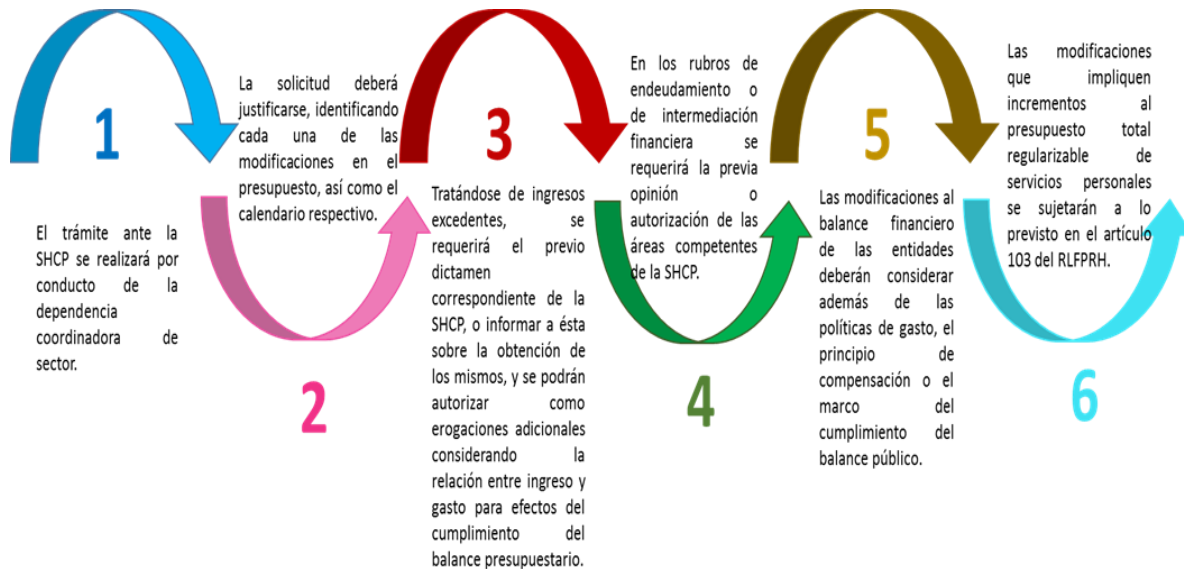
En este sentido, las operaciones que, con motivo de control presupuestario, realizó la SHCP mediante el Ramo General 23 son adecuaciones externas, al encontrarse bajo los supuestos descritos en el RLFPRH, artículo 105. En este capítulo se describe el proceso de gestión de dichas adecuaciones, por parte de las dependencias y entidades en los sistemas de control presupuestario,^{7/} así como el de autorización de la SHCP como instancia facultada.

El RLFPRH, en el artículo 95, señala el procedimiento de gestión que deben llevar a cabo las dependencias para las adecuaciones presupuestarias externas, lo cual se observa en el esquema siguiente:



^{7/} La LFPRH, artículo 2, fracción II, define a las adecuaciones presupuestarias como las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al PEF o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

Respecto de las adecuaciones presupuestarias externas de las entidades, el RLFPRH, en el artículo 99, establece el procedimiento general presentado a continuación:

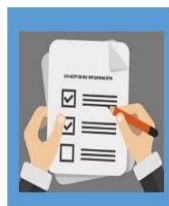


Asimismo, las entidades deben considerar lo siguiente:



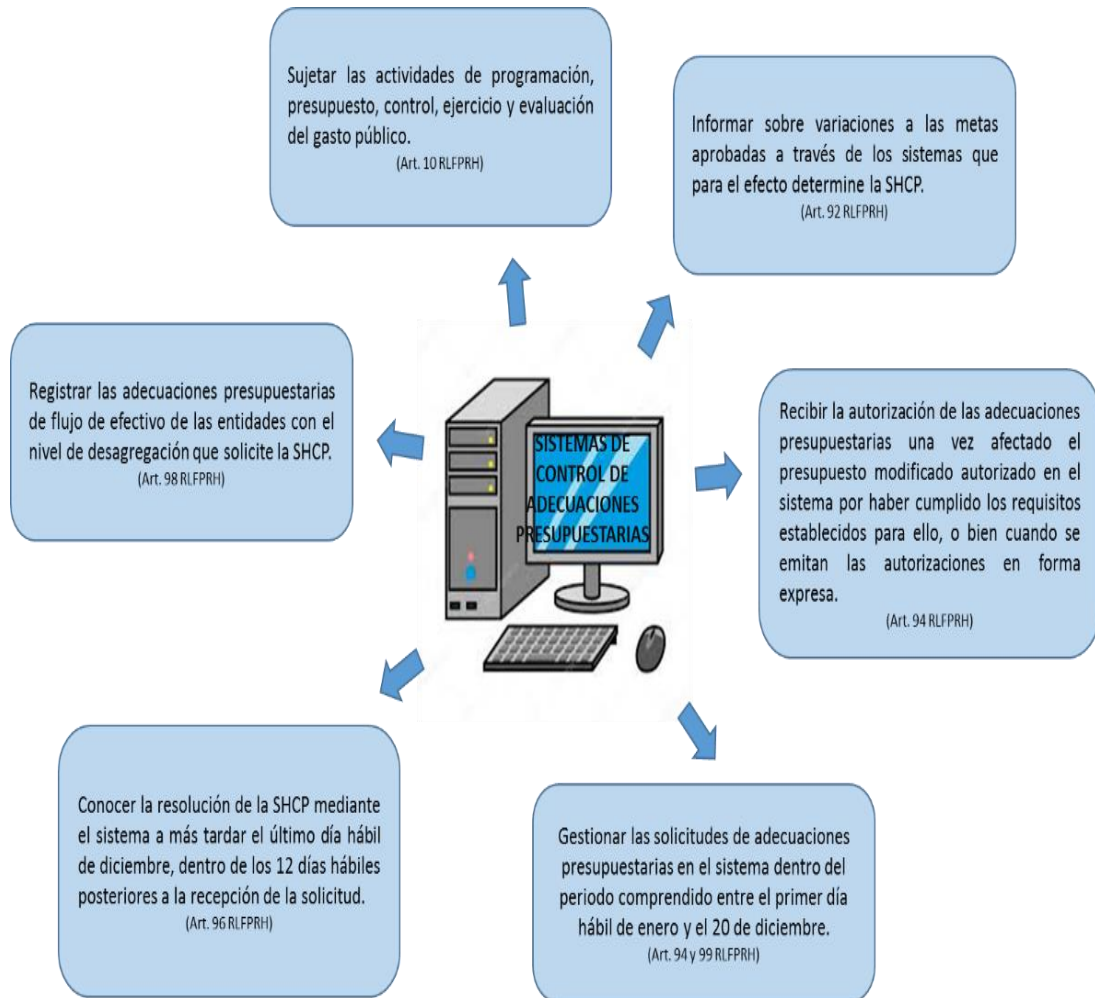
Podrán solicitar adecuaciones presupuestarias externas con cargo a recursos propios ante la SHCP, dentro del periodo comprendido entre el primer día hábil de enero y el 20 de diciembre.

La SHCP, con base en las solicitudes de las entidades y considerando la opinión de la dependencia coordinadora, determinará la procedencia de las adecuaciones presupuestarias externas y, comunicará, a través del sistema de control de adecuaciones presupuestarias, su resolución durante la vigencia del ejercicio, a más tardar el último día hábil de diciembre, en un plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud.



La SHCP podrá requerir información adicional a la entidad de que se trate cuando las solicitudes de adecuaciones presupuestarias necesiten datos complementarios para su resolución, lo cual volverá a iniciar el trámite correspondiente.

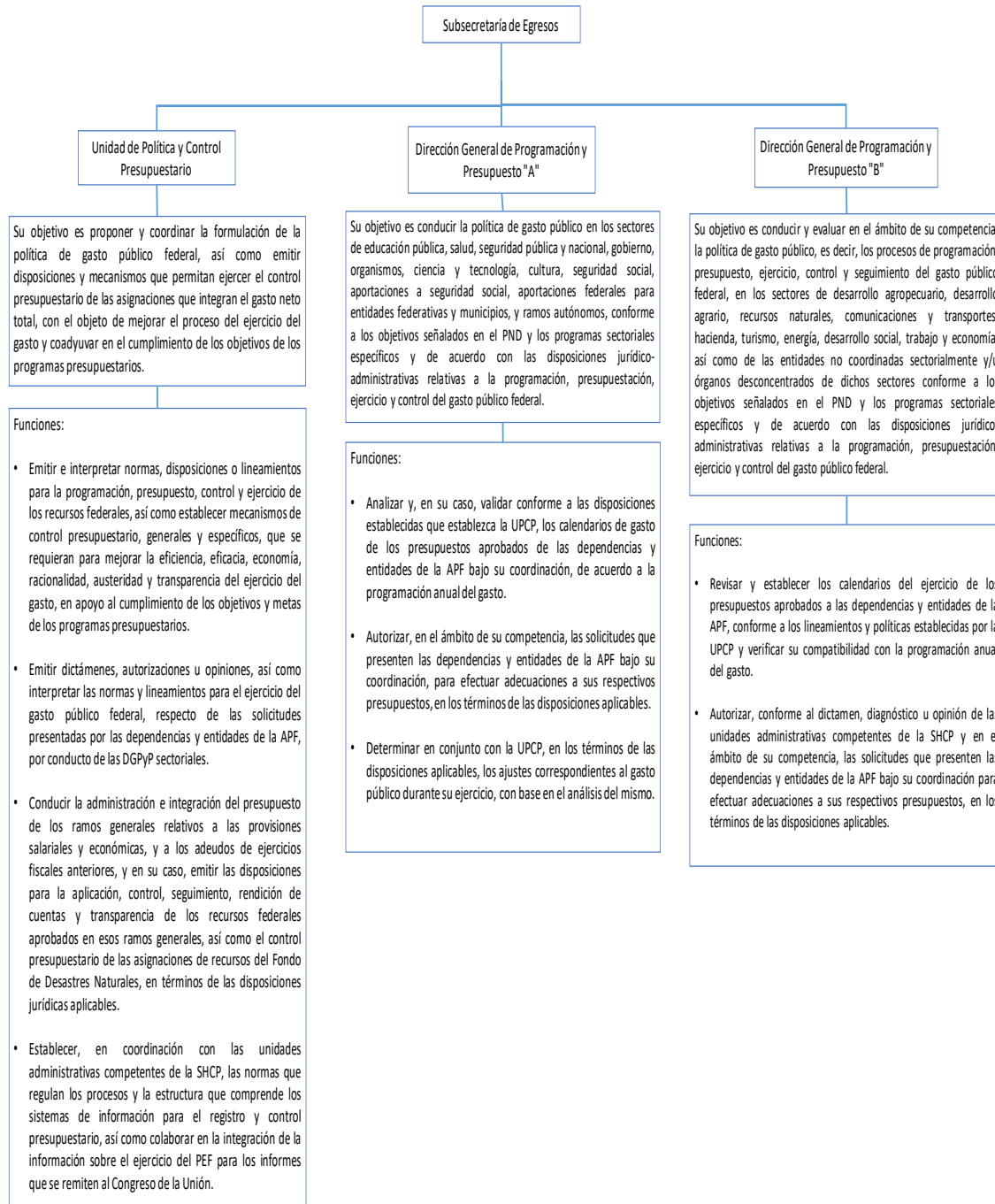
En relación con las operaciones anteriores, las dependencias y entidades deberán utilizar los sistemas de control de adecuaciones presupuestarias para gestionar lo siguiente:



Respecto a la autorización de la SHCP de estas operaciones, se identificó que corresponde dicha facultad a la UCP y a las DGPYP sectoriales.^{8/} En este sentido, el Manual de Organización General de la SHCP señala de manera específica las principales funciones en esta materia que deben llevar a cabo dichas instancias.

^{8/} Reglamento Interior de la SHCP, artículos 62, fracción XVI y 65, inciso B fracciones I, I Bis y XII.

OBJETIVOS DE LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO "A" Y "B" Y SUS FUNCIONES EN MATERIA DE CONTROL PRESUPUESTARIO



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Manual de Organización General de la SHCP, 2018.

A fin de precisar la relación entre los procesos de solicitud y autorización de las adecuaciones presupuestarias, se le solicitó a la SHCP los procedimientos específicos y la Guía de Operación del MAP.^{9/}

La Guía de Operación del MAP tiene el propósito de apoyar a los usuarios responsables de la carga, revisión y autorización de solicitudes de adecuaciones presupuestarias, a través del Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) o directamente a través del MAP, en las actividades diarias de seguimiento y control del gasto público.^{10/} Dicha guía establece las disposiciones generales siguientes:

- El MAP opera con claves presupuestarias que tienen una desagregación al mismo nivel de la fase de integración del presupuesto, de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto para la APF.
- Las adecuaciones se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.
- Los ejecutores de gasto deberán anexar la información indispensable, a fin de que los actores involucrados en la revisión, o en su caso, autorización, cuenten con elementos de análisis para la emisión del dictamen correspondiente.
- Los usuarios que participan en el proceso de gestión de las adecuaciones presupuestarias deberán fundamentar y motivar sus solicitudes y/o dictámenes, de acuerdo con el ámbito de su competencia, en el apartado “Justificación” contenido en el sistema.

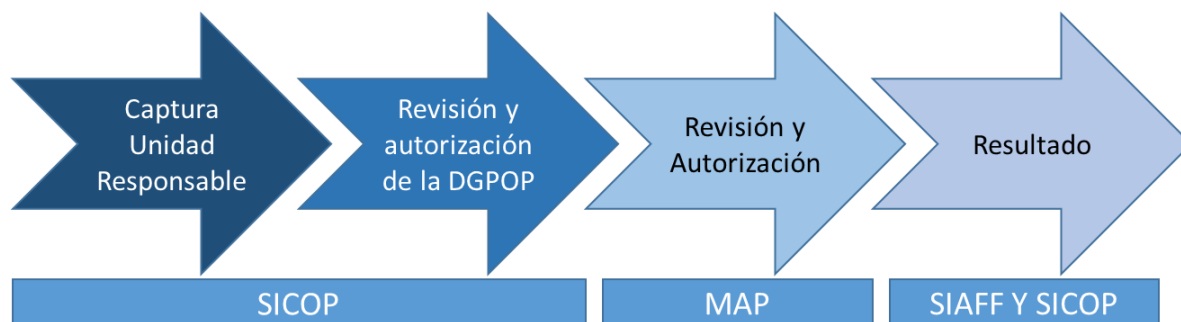
Respecto del registro de las adecuaciones presupuestarias las dependencias y entidades apoyadas deberán observar lo siguiente:

- I. El objetivo del SICOP es llevar a cabo el registro de todas las operaciones contables y presupuestarias relativas a las etapas del gasto público, que deberán observar los ejecutores de gasto, lo que permite dar seguimiento a los recursos públicos y generar información confiable y oportuna.
- II. En este sentido, la recepción y registro de las solicitudes de adecuaciones presupuestarias se realizará a través del SICOP, conforme a la guía de operación que para tal efecto publique la Unidad de Contabilidad Gubernamental.
- III. Las adecuaciones presupuestarias que se registren deben estar justificadas e indicar su fundamento normativo y motivación correspondientes.

^{9/} A través del MAP, de la plataforma informática Módulo de Seguridad de Soluciones de Negocio, se lleva a cabo el proceso de autorización de las adecuaciones presupuestarias internas y externas de las dependencias y entidades apoyadas de la APF, así como la recepción, seguimiento y autorización de las realizadas por los poderes y entes autónomos. Guía de Operación del MAP, 2017.

^{10/} Información proporcionada por la SHCP mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio del 2019.

- IV. Se ajustarán a los plazos que, para autorizar las adecuaciones presupuestarias, determine la SHCP.
- V. Las adecuaciones presupuestarias no deben afectar el cumplimiento de metas de la unidad responsable de la dependencia o entidad de que se trate.
- VI. Conservarán y resguardarán la documentación original que sirvió de soporte para la solicitud de las adecuaciones presupuestarias.



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Guía de Operación del MAP, 2017.

NOTAS: El SICOP es una herramienta tecnológica de la SHCP cuyo propósito es procesar a nivel transaccional, en forma automática y en tiempo real, todas las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias que acontecen en el ámbito del Poder Ejecutivo, así como producir información sobre la ejecución del PEF, estructurada a nivel de la clave presupuestaria, en los diferentes momentos del presupuesto. De esta manera, el SICOP constituye el único punto de entrada para la recepción y el registro de operaciones presupuestarias.

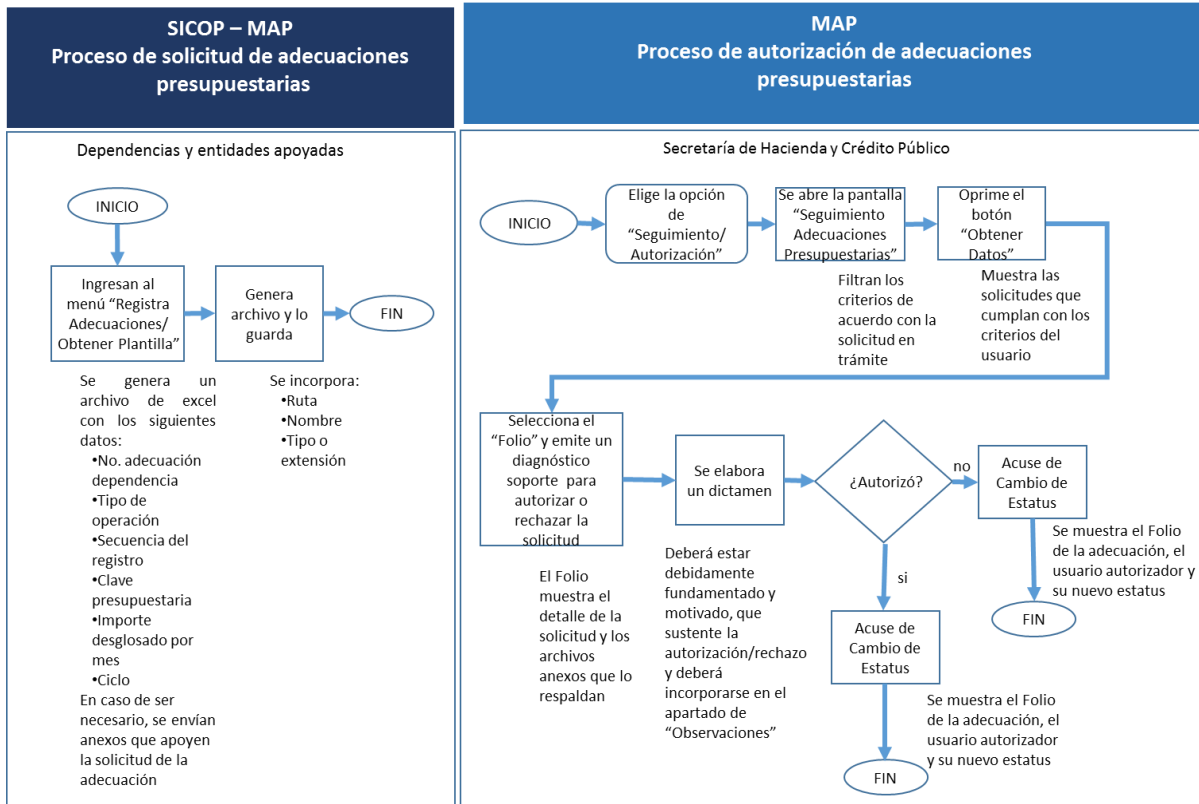
La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de la dependencia coordinadora de sector o equivalente.

El Sistema de Administración Financiera Federal (SIAFF) tiene por objetivo optimizar las funciones de tesorería del Gobierno Federal, simplificar su operación e incrementar su seguridad, además de concentrar información presupuestaria, financiera y contable de la APF para fortalecer las actividades de planeación, programación, presupuestación y de programación financiera, así como de control y evaluación financiera.

Para el caso de los Poderes y Entes Autónomos, se deberá observar lo siguiente:

- I. Las solicitudes de adecuaciones presupuestarias ingresaran al MAP mediante la carga de archivos planos, generados a partir de la plantilla correspondiente.
- II. Los códigos de validación de las solicitudes se realizan de conformidad con el marco normativo vigente en materia presupuestaria.
- III. Para cada solicitud se asigna de forma automática un folio, el cual le permite dar seguimiento desde su registro, hasta su autorización o rechazo; conocer en cualquier momento su estatus; en qué área de flujo de trabajo se encuentra; y el tiempo invertido en el análisis y autorización.

En relación con lo anterior, se presenta un esquema general del proceso de registro de adecuaciones por parte de las dependencias y entidades apoyadas,^{11/} así como la autorización por parte de la SHCP:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la SHCP. Guía de Operación del MAP, 2017.

En resumen, el Oficial Mayor o su equivalente en las dependencias, o la dependencia coordinadora del sector en el caso de las entidades, son las únicas instancias autorizadas para llevar a cabo las solicitudes de una adecuación externa. Una vez que éstas cumplen con los requisitos de los campos obligatorios para una ampliación o reducción presupuestaria, el sistema las remite a las DGPYP "A" y "B" y éstas revisan que los datos sean correctos para después solicitar a la UCP su autorización, con lo cual, en caso de ser afirmativa, se le notificará a la dependencia en cuestión, la cual recibirá un acuse de recepción.

Por otra parte, el procedimiento emitido por la UCP "Adecuaciones presupuestarias con cargo a programas contenidos en el PEF de los ramos 23 y 30", cuyo propósito es contribuir al cumplimiento oportuno y eficaz de las metas y objetivos previstos en los respectivos Pp en

^{11/} El Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal de la SHCP define que las entidades apoyadas son aquellas que reciben transferencias y subsidios con cargo al PEF.

apoyo de un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, plantea las normas de operación siguientes:

- Todas las adecuaciones deberán elaborarse de conformidad con la Guía de Operación del MAP.
- Deberán registrarse a través del SICOP y MAP, una vez registrada en dichos sistemas por ningún motivo puede modificarse.
- Es atribución de la UPCP determinar el concepto de clave presupuestaria a afectar en el Ramo General 23, para solventar los requerimientos de las dependencias y entidades.
- Los recursos de los programas previstos en el Ramo General 23, y que se traspasan durante el ejercicio a otros ramos, se consideran ampliaciones líquidas a las dependencias y, por tanto, la adecuación presupuestaria correspondiente deberá ser registrada en el SICOP y autorizada de conformidad con el flujo de trabajo establecido en el MAP.
- Los recursos generados por economías son reintegrados al Ramo General 23, considerándose como reducciones líquidas a las dependencias y, por tanto, la adecuación presupuestaria deberá ser autorizada de conformidad con el flujo de trabajo establecido en el MAP.
- Las provisiones que se asignan al Ramo General 23 se traspasan a otros ramos o entidades federativas durante el ejercicio presupuestario, salvo en los casos que la normativa determine lo contrario.

La ASF le solicitó a la SHCP las actividades de control para comprobar que las ampliaciones y reducciones líquidas se orientaron a un mejor cumplimiento de los objetivos de los Pp. Al respecto, la SHCP respondió que los ejecutores de gasto son los encargados de la administración por resultados y para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos de los programas, como lo establece la LFPRH, artículo 45, y por lo cual la SHCP, mediante el Ramo General 23, solamente le corresponde validar que las adecuaciones presupuestarias se encuentren fundamentadas y motivadas.

La evidencia de dichos requisitos se encuentra en la base de datos de los registros de las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23, en específico en el apartado de “Justificaciones”, el cual se analiza a continuación.

3. Justificación de las adecuaciones presupuestarias: fundamentación legal y motivación

Conforme a lo señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 3, fracción V, todo acto administrativo debe de estar fundamentado y motivado. En este sentido, y conforme a lo establecido en la Guía de Operación del MAP, estos dos requisitos los podemos observar en la base de datos de los registros de las adecuaciones

presupuestarias externas del Ramo General 23, en el apartado de “Justificaciones”, el cual agrupa la fundamentación legal y la motivación asociada a cada una de las operaciones.^{12/}

Este apartado se desarrolló a partir de la información contenida en la citada base de datos, se analizó la fundamentación legal y la motivación de los 7,425 registros que correspondieron a 2,761 de ampliaciones y 4,664 de reducciones presupuestarias.

En el análisis de la fundamentación legal de cada una de las operaciones, se detectó que los registros mostraron un sustento legal heterogéneo, en su forma de presentación, es decir, que cada una de las operaciones se fundamentó sin seguir un marco homogéneo, lo que limitó su análisis.

En cuanto a la motivación de las operaciones, cabe señalar que se observó que montos relevantes se justificaron en términos generales por “cierre del ejercicio presupuestal”, “operaciones relacionadas con el balance presupuestario” y “complemento de ingresos excedentes” y tampoco hubo un criterio uniforme para motivar las ampliaciones y reducciones al presupuesto del Ramo General 23, lo cual en algunos casos fue muy detallado y, en otros casos, fue mínima la argumentación, lo que, de igual manera, dificultó sistematizar los resultados.^{13/}

Por lo anterior, con la información susceptible de ser analizada, la ASF examinó los registros de la base de datos, a fin de identificar las principales disposiciones jurídicas que fundamentaron las adecuaciones, así como las motivaciones que justificaron las operaciones, en consideración de aquellas que concentraron el mayor monto de recursos.

Fundamentación de las adecuaciones presupuestarias

De 2,761 registros de ampliaciones presupuestarias al Ramo General 23, el 40.4% (1,116 registros del tipo Adecuaciones al PEF) fueron complementos de otras adecuaciones de

^{12/} Las justificaciones de las adecuaciones presupuestarias no son información pública por lo cual se solicitó la base de datos mediante el oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

^{13/} Para ejemplificar esta situación, se presentan dos justificaciones contenidas en la base de datos analizada:

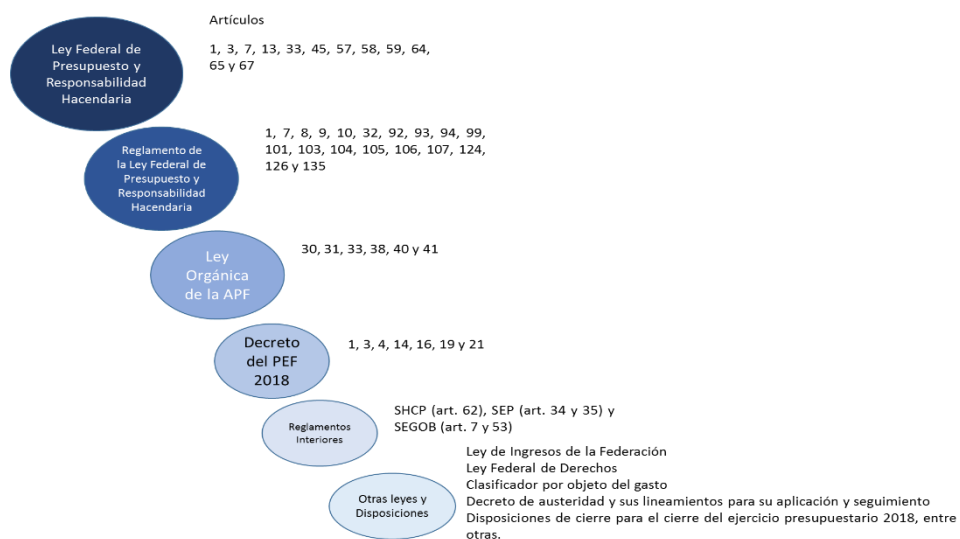
1. “Con fundamento en lo establecido en los artículos 1, 9, 13, 57, 58 y 59 de la LFPRH; 7, 9, 92, 93, 99 y 214 de su Reglamento, al oficio 307-A.-1892 de fecha 29 de junio de 2018, por medio del cual la UPCP de la SHCP, emite las Disposiciones Específicas para el Cierre del Ejercicio Presupuestario 2018, se solicita se autorice una adecuación presupuestaria que considera una ampliación de recursos por \$57,711,847,469.00 pesos, al presupuesto aprobado 2018 al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. en la partida 46101 Aportaciones a Fideicomisos Públicos, con la finalidad de llevar a cabo la aportación al Fideicomiso para el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que permitirá el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria de conformidad al oficio de autorización del Titular de esta entidad núm GACM/DG/0178/2018 y del oficio 307-A.-2296 de fecha 23 de julio de 2018 emitido por la UPCP y comunicado mediante oficio 312.A.DSTEC.-252 por la DGPpP “B” de fecha 24 de julio de 2018, de la SHCP. Lo anterior, con recursos provenientes de ingresos excedentes dictaminados a esta SCT con folio 2018-9-310-803 aprobado el 03 de agosto de 2018, por la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP hasta por el mismo importe. La presente adecuación no modifica las metas autorizadas para el presente ejercicio fiscal y es de carácter no regularizable.”

2. “Con fundamento en los artículos 31 de la LOAPF; 17, 19 y 58 de la LFPRH; 93, 105 y 106 de su Reglamento; 1 y 2 del PEF para el ejercicio fiscal 2018 y 62 del Reglamento Interior de la SHCP y con base en la evolución de las finanzas públicas, se tramita la presente adecuación presupuestaria, por motivos de control presupuestario.”

ingresos excedentes y, por lo tanto, no presentaron fundamento legal y se relacionaron mediante el número de folio a otra solicitud.

El restante 59.6% de los registros (1,645) de las ampliaciones, así como los 4,664 registros de las reducciones presupuestarias, se fundamentaron principalmente por la LFPRH y su Reglamento, la LOAPF, el Decreto de PEF 2018 y el Reglamento Interior de la SHCP, como se muestra a continuación por orden de incidencia:

FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LAS AMPLIACIONES Y REDUCCIONES AL RAMO GENERAL 23, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

Motivación de las adecuaciones presupuestarias

Ampliaciones presupuestarias^{14/}

Las ampliaciones presupuestarias al Ramo General 23 comprendieron 2,761 registros que representaron 462,461.5 mdp, las principales motivaciones fueron “cierre del ejercicio presupuestal y control presupuestario” por 149,424.0 mdp (259 registros) y “complemento de la adecuación de los ingresos excedentes” por 137,805.9 mdp (1,117 registros), las cuales en conjunto representaron el 62.1% del monto total de ampliaciones. Los principales conceptos que dieron cuenta del 96.3 % del total de las ampliaciones se presentan a continuación:

^{14/} Las ampliaciones presupuestarias al Ramo General 23 representan reducciones de recursos para las dependencias y entidades.

PRINCIPALES AMPLIACIONES AL RAMO GENERAL 23 Y SUS MOTIVACIONES
(Millones de pesos)

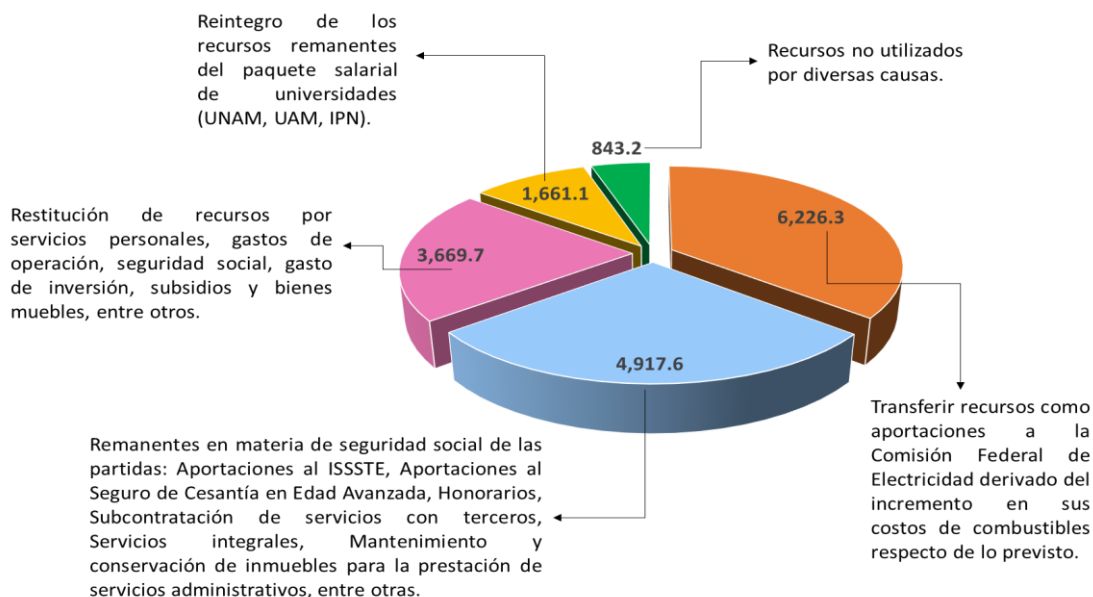


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTAS: Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
 Clasificador Por Objeto Del Gasto Para La Administración Pública Federal: 1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales, 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, 5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles, 6000 Inversión Pública y 7000 Inversiones Financieras y Otras Provisiones.

Respecto del 3.7% restante de las ampliaciones al Ramo General 23, se clasificaron, en términos generales, de la manera siguiente:

OTRAS AMPLIACIONES AL RAMO GENERAL 23 Y SUS MOTIVACIONES
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTA: Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

En el análisis de los 2,761 registros de las ampliaciones presupuestarias, en específico en materia de motivación, no se detectó una presentación que le fuera común al total de los registros, debido a que, en general, cada uno de los ejecutores ingresó información en el campo de manera distinta, en función de que la Guía de Operación del MAP no establece requisitos mínimos que debieren contener la motivación de las solicitudes.

Reducciones presupuestarias^{15/}

Las reducciones presupuestarias al Ramo General 23 integraron 4,664 registros, equivalentes a 357,457.9 mdp, las principales motivaciones se justificaron por “Aportaciones al Fideicomiso para el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”, “Pago de ADEFAS”, “Participaciones Federales” y “Pago de Pensiones”, las cuales en conjunto representaron el 41.1% del monto total de reducciones. Los principales conceptos que dieron cuenta del 58.3% del total de las reducciones, así como los ramos que recibieron dichos recursos, se presentan a continuación:

^{15/} Las reducciones presupuestarias al Ramo General 23 se traducen en ampliaciones de recursos a las dependencias y entidades que las reciben

PRINCIPALES REDUCCIONES AL RAMO GENERAL 23 Y SUS MOTIVACIONES
(Millones de pesos)

59,514.1	Aportación al Fideicomiso para el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Comunicaciones y Transportes		2,794.8	Cargos al FONE para el pago de aguinaldo y nóminas de las quincenas 23 y 24. Ramo General 33.	
44,124.9	Regularizar el ejercicio del presupuesto del Ramo 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores. ADEFAS		2,770.5	Cubrir sueldos y salarios de las quincenas 23 y 24 y medidas de fin de año. Educación Pública	
33,435.1	Cuentas por liquidar certificadas correspondientes al Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. Participaciones a Entidades federativas y municipios		2,709.0	Ampliación del sistema de tren eléctrico en la zona metropolitana de Guadalajara en el estado de Jalisco. Comunicaciones y Transportes	
18,155.7	Coadyuvar al equilibrio presupuestario y cumplir con las medidas de control presupuestario. Provisiones salariales y Económicas, entre otras.		2,615.4	Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE. Aportaciones a Seguridad Social	
9,696.8	Cubrir las Pensiones en curso de pago a cargo del Gobierno Federal. Aportaciones a Seguridad Social		2,523.8	Aportaciones a los fondos Sectorial CONACYT-SENER-Hidrocarburos y al Sectorial CONACYT-SENER-Sustentabilidad Energética. Energía	
9,260.1	Ingresos excedentes destinados al gasto de inversión en infraestructura de PEMEX. Provisiones Salariales y Económicas		2,500.0	Solventar gastos asociados a los servicios educativos en el Estado de México. Educación Pública	
7,585.0	Fortalecer la base de capital de BANOBRAS para que cumpla con el crecimiento programado del saldo de crédito y garantía. SHCP		2,285.7	Solventar gastos inherentes a las necesidades de operación. Gobernación	
3,386.0	Fortalecer la base de capital de BANCOMEXT para que cumpla con el crecimiento programado del saldo de crédito y garantía. SHCP		2,109.4	Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros para cumplir con los art. 271 y 275 de la Ley Federal de Derechos. Economía y SEDATU	
2,964.2	Cargos al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Ramo General 33.				

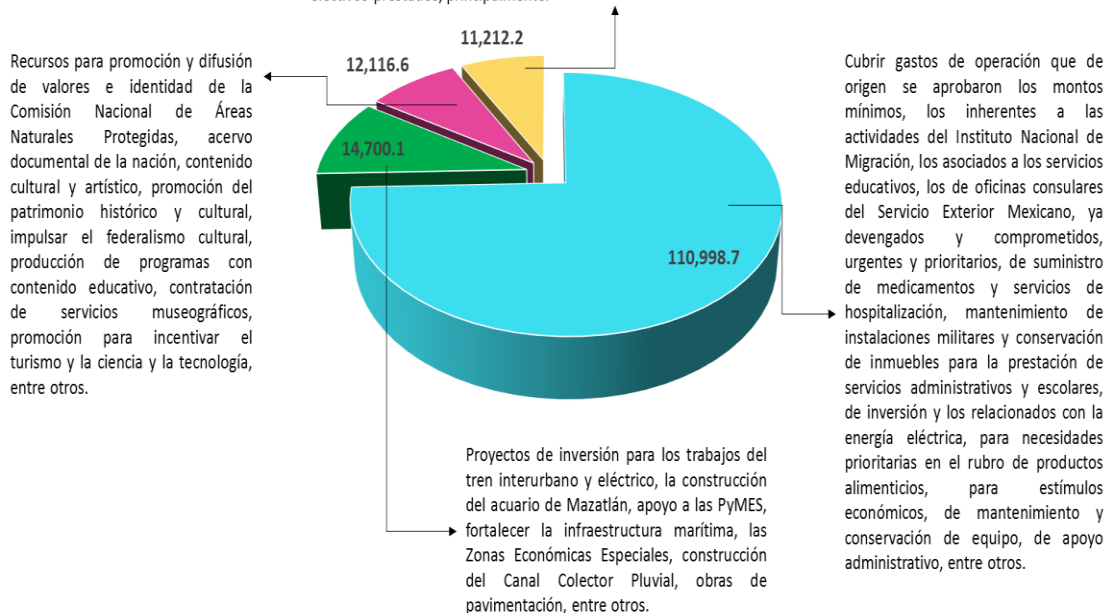
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTA: Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Respecto del 41.7% restante de las reducciones al Ramo General 23, se clasificaron en términos generales, de la manera siguiente:

OTRAS REDUCCIONES AL RAMO GENERAL 23 Y SUS MOTIVACIONES
(Millones de pesos)

Actualización del tabulador de sueldos y salarios a personal operativo, de mando, enlace, personal docente, administrativo, técnico y eventual, por concepto de incremento a las percepciones, ayuda por despensa, aguinaldo o gratificación de fin de año, aportaciones al FOVISSSTE e ISSSTE, aportaciones al SAR, ayuda en transporte y servicios, capacitación, previsión social, ahorro solidario, seguro de cesantía en edad avanzada, prima vacacional, cuotas por concepto de seguro de vida, seguro de separación individualizado, compensación garantizada, fondo de ahorro y actualización de prima por años de servicio efectivos prestados, principalmente.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm.710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTA: Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

Con el análisis de estas operaciones, se comprobó que, al menos en las motivaciones que acompañaron las ampliaciones de recursos a dependencias y entidades por parte del Ramo General 23, no prevaleció un criterio específico que comprobara que las adecuaciones presupuestarias se realizaron para un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas, conforme a lo señalado en la LFPRH, artículo 58.

Con la finalidad de contar con más información sobre las justificaciones de las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23, se le solicitó a la SHCP especificar los requerimientos legales y técnicos que debieron cumplir las dependencias y entidades para solicitar la aprobación de ampliaciones y reducciones líquidas a su presupuesto. Al respecto, la SHCP respondió que la fundamentación legal parte del principio de que éstas se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los

ejecutores de gasto, con base en la LFPRH, artículo 58 y, del RLFPRH, artículos 105, 106, fracción II y 107, en la medida de que no afecten negativamente la meta del balance presupuestario.

Asimismo, se le requirió a la SHCP, en su calidad de responsable de autorizar las adecuaciones presupuestarias externas, que especificara de manera pormenorizada lo siguiente:

Requerimiento ASF	Respuesta SHCP
Criterios para reasignar a las dependencias y entidades las disponibilidades presupuestarias que concentró el Ramo General 23 durante 2018.	Las disposiciones jurídicas con base en las cuales la UPCP autorizó las ampliaciones de recursos a las dependencias y entidades fueron la LFPRH, artículos 2, fracción II; 58 y el RLFPRH los artículos 105, 106 y 107.
Actividades de control para comprobar que las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto de las dependencias y entidades autorizadas, se orientaron a un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas.	La LFPRH, artículo 45, establece que “[...] los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas [...]” En este sentido, el Ramo General 23 valida en cada una de las adecuaciones presupuestarias autorizadas, a los ejecutores de gasto, que éstas se encuentren debidamente fundadas y motivadas conforme a los preceptos jurídicos en materia presupuestaria. Cabe señalar que las atribuciones establecidas en el Reglamento Interior de la SHCP, artículo 62, no establecen que el Ramo General 23 lleve a cabo un seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.
¿Cómo es considerada la información del desempeño de los programas presupuestarios en dichas autorizaciones?	Es responsabilidad de los ejecutores de gasto el cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

Cabe señalar que, en el marco de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2018, se desarrolló la auditoría núm. 30-GB “Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público”, en la cual, se analizó el mecanismo mediante el cual la SHCP autorizó las adecuaciones externas y revisó si la SHCP contó con mecanismos de control presupuestario para garantizar que las adecuaciones presupuestarias permitieron un mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, a cargo de las dependencias y entidades. Al respecto, los principales hallazgos fueron los siguientes:

- La ASF solicitó la evidencia de la autorización emitida a las dependencias y entidades para realizar las adecuaciones presupuestarias externas, en respuesta, la SHCP remitió quince bases de datos con el listado de las 88,363 adecuaciones presupuestarias correspondientes a 36 Ramos registradas en el MAP, donde se observó el status de “Autorizado y/o Registrado” de las adecuaciones asentadas; sin embargo, no se presentó información respecto de la implementación de los procedimientos efectuados para llegar a ese estatus de autorización o registro de las adecuaciones presupuestarias en el MAP.

- La SHCP no comprobó contar con mecanismos para asegurar que las 88,363 adecuaciones presupuestarias por un monto de 3,624,215,491.3 miles de pesos contribuyan a un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

4. Resultados de las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23

En este apartado se expone y caracteriza la información de los resultados de las adecuaciones que, con motivo de control presupuestario, realizó la SHCP mediante el Ramo General 23 en 2018; en específico, el número y tipo de operaciones, las dependencias y entidades que modificaron su presupuesto, los montos asociados, así como la temporalidad en que se realizaron.

Las adecuaciones con motivo de control presupuestario comprenden ampliaciones y reducciones al presupuesto del Ramo General 23, las primeras representan reducciones de recursos para las dependencias y entidades, mientras que las reducciones se traducen en ampliaciones de recursos a las dependencias y entidades que las reciben.

La Cuenta Pública 2018 presentó la información de las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23 de manera agregada, mediante 2 cuadros estadísticos principalmente. En el Tomo III Poder Ejecutivo, en el apartado “Información presupuestaria”, se publicó el primer cuadro “Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Administrativa, 23 Provisiones Salariales” donde reportó que el Ramo General 23 ejerció 261,466.9 mdp, superior en 67.1% a lo aprobado (156,463.2 mdp), con adecuaciones presupuestarias por 819,919.4 mdp en términos absolutos, resultado de sumar las ampliaciones líquidas (462,461.5 mdp) y las reducciones (357,457.9 mdp), como se muestra enseguida:

ESTADO ANALÍTICO DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, 23 PROVISIONES SALARIALES
PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS
(PESOS)

Denominación	Aprobado	Adecuaciones presupuestarias				Modificado	Devengado	Ejercicio		
		Ampliaciones líquidas	Reducciones líquidas	Ampliaciones y reducciones compensadas	Modificación neta			Suma	Pagado	ADEFAS
Total del gasto	156,463,239,818	462,461,533,746	357,457,901,560		105,003,632,186	261,466,872,004	261,466,872,004	261,466,872,004	260,961,618,535	505,253,469
411 Unidad de Política y Control Presupuestario	156,463,239,818	462,461,533,746	357,457,901,560		105,003,632,186	261,466,872,004	261,466,872,004	261,466,872,004	260,961,618,535	505,253,469

FUENTE: Elaborado en la Unidad de Contabilidad Gubernamental, con base en la información que se encuentra registrada en los sistemas globalizadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

NOTA: Las sumas parciales y totales pueden no coincidir debido al redondeo.

Por su parte, en el Tomo III Poder Ejecutivo, en el apartado “Información Consolidada del Poder Ejecutivo” se publicó el segundo cuadro “Ejercicio del Presupuesto del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas”, el cual reportó las adecuaciones presupuestarias

mediante conceptos generales y los principales programas en que se ejerció el presupuesto del Ramo General 23. Asimismo, presentó los recursos transferidos a otras dependencias y entidades por ejecutor de gasto, tal como se muestra a continuación:

CUENTA PÚBLICA 2018
EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DEL RAMO GENERAL 23 "PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS"
(Millones de pesos)

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS		RECURSOS TRANSFERIDOS A OTROS RAMOS Y DEPENDENCIAS				
(Millones de Pesos)		(Millones de Pesos)				
Importe	Adecuaciones	Concepto	Reasignaciones entre Dependencias y Entidades	Programa Salarial	Otros	Total
		TOTAL	144,893.6	12,621.0	199,943.3	357,457.9
156,463.2	Presupuesto Aprobado	Legislativo	23.7	0.0	0.0	23.7
		Oficina de la Presidencia de la República	2,130.9	48.7	33.5	2,213.1
+	462,461.5	Ampliaciones autorizadas principalmente por: medidas de cierre, austeridad, reasignaciones presupuestarias por economías de los ramos, ampliaciones al PEF, así como por la determinación de los ingresos Excedentes netos.	17,945.2	13.7	7,020.6	24,979.5
		Relaciones Exteriores	2,122.5	0.0	3,806.1	5,928.6
		Hacienda y Crédito Público	2,473.5	766.9	20,292.2	23,532.6
-	357,457.9	Traspaso de recursos a otras dependencias y ramos:	1,817.6	0.0	3,740.8	5,558.3
		Defensa Nacional	1,817.6	0.0	3,740.8	5,558.3
		● Atención de diversas necesidades de gasto de las dependencias y/o sus entidades, con la finalidad de lograr un mejor cumplimiento de sus funciones y objetivos de los programas a su cargo.	3,315.1	197.8	987.4	4,500.4
		Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3,315.1	197.8	987.4	4,500.4
		Comunicaciones y Transportes	7,836.2	0.0	62,566.3	70,402.5
		● Apoyo para participaciones a entidades federativas y municipios	812.8	1.2	3,963.4	4,777.3
		Economía	812.8	1.2	3,963.4	4,777.3
		Educación Pública	33,266.5	4,133.4	58.7	37,458.6
		● Aportaciones al Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC), a los Seguros de Vida y Retiro, atención de situaciones laborales supervenientes, así como del Paquete Salarial derivado de los incrementos salariales al personal operativo.	3,049.6	191.1	1,103.2	4,343.9
		Salud	3,049.6	191.1	1,103.2	4,343.9
		Marina	3,244.6	0.0	909.6	4,154.1
		Trabajo y Previsión Social	593.9	120.2	0.0	714.0
261,466.9	Presupuesto modificado autorizado al Ramo	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	2,352.8	168.6	0.0	2,521.4
		● El ejercicio del presupuesto del Ramo 23 se aplicó principalmente en los siguientes rubros:	2,320.0	0.0	8,198.4	10,518.4
		Medio Ambiente y Recursos Naturales	2,320.0	0.0	8,198.4	10,518.4
		Procuraduría General de la República	722.2	0.0	124.9	847.0
		● Aportaciones a los Fondos de Desastres Naturales, de Prevención de Desastres Naturales, de Reconstrucción de Entidades Federativas, entre otros.	4,553.9	0.0	266.3	4,820.3
		Energía	4,553.9	0.0	266.3	4,820.3
		Aportaciones a Seguridad Social	15,997.6	0.0	0.0	15,997.6
		● Subsidios a Entidades Federativas a través de diversos programas, entre los que destacan: Programas Regionales, Fondo Metropolitano, Fondo para la accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad,	2,773.7	0.0	0.0	2,773.7
		Desarrollo Social	2,773.7	0.0	0.0	2,773.7
		Turismo	586.2	30.4	6,014.8	6,631.5
		Instituto Nacional Electoral	0.0	0.0	0.3	0.3

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS (Millones de Pesos)		RECURSOS TRANSFERIDOS A OTROS RAMOS Y DEPENDENCIAS (Millones de Pesos)				
Importe	Adecuaciones	Concepto	Reasignaciones entre Dependencias y Entidades	Programa Salarial	Otros	Total
	Proyectos de Desarrollo Regional, Fondo de Capitalidad, Fondo de Apoyo a Migrantes, Provisión para la Armonización Contable, Fondo para el Fortalecimiento Financiero, Operación y Monitoreo del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México, Subsidio a las Tarifas Eléctricas, entre otros.	Provisiones Salariales y Económicas	873.9	0.0	75,536.8	76,410.7
		Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos Función Pública	387.0	0.0	3.6	390.6
	● Ingresos excedentes netos derivados de la aplicación de los artículos 19 y 93 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para la determinación de los Fondos de Estabilización, entre otros: Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados.	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	145.0	2.4	941.5	1,089.0
		Tribunales Agrarios	33,435.1	0.0	0.0	33,435.1
		Tribunal Federal de Justicia Administrativa	25.9	40.5	1.4	67.8
	● Ingresos excedentes por la determinación del anticipo a la Comisión Federal de Electricidad estimada en 2018, conforme a los artículos 19 y 93 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	50.0	0.0	0.0	50.0
		Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	94.7	6,236.1	0.0	6,330.8
		Comisión Federal de Ciencia y Tecnología	6.9	11.9	0.0	18.8
	● Gastos asociados a los ingresos petroleros.	Comisión Federal de Competencia Económica	384.3	0.0	605.4	989.8
		Instituto Federal de Telecomunicaciones	0.0	0.0	25.8	25.8
		Comisión Reguladora de Energía	0.0	0.0	441.7	441.7
		Comisión Nacional de Hidrocarburos	7.3	0.0	1,354.8	1,362.0
		Entidades no Sectorizadas	7.1	0.0	1,227.5	1,234.7
		Cultura	453.4	73.7	0.0	527.1
			1,084.6	584.3	718.5	2,387.3

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

Con base en lo anterior no fue posible identificar con exactitud las dependencias y entidades, así como los programas presupuestarios, relacionados con las ampliaciones y reducciones presupuestarias al Ramo General 23 por lo que se solicitó a la SHCP la base de datos de los registros de las adecuaciones presupuestarias en cuestión, de la cual se identificó que, en clasificación administrativa, dichas operaciones se distribuyeron de la manera siguiente:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS AL RAMO GENERAL 23, 2018
(Millones de pesos y porcentajes)

Ampliaciones				Reducciones			
Ramos/Pp	Número de registros	Monto anual	Estructura % respecto al monto anual	Ramos/Pp	Número de registros	Monto anual	Estructura % respecto al monto anual
Total	2,761	462,461.5	100.0	Total	4,664	357,457.9	100.0
Provisiones Salariales y Económicas	1,159	354,499.4	76.7	Comunicaciones y Transportes	149	70,402.5	19.7
Regularización contable y compensada (Ingresos Excedentes)	1,152	341,295.0	73.8	Regularización contable y compensada (Ingresos Excedentes)	29	62,566.3	17.5
Otros Pp	7	13,204.4	2.9	Otros Pp	120	7,836.2	2.2
Deuda Pública	1	20,251.5	4.4	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	1	44,124.9	12.3
Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	1	20,251.5	4.4	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	1	44,124.9	12.3
Comunicaciones y Transportes	106	12,571.3	2.7	Educación Pública	875	37,458.6	10.5
Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	20	12,230.5	2.6	Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	120	31,598.4	8.8
Otros Pp	86	340.7	0.1	Otros Pp	755	5,860.3	1.6
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	12	9,645.0	2.1	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	8	33,435.1	9.4
Reasignaciones presupuestarias medidas de cierre Servicios Personales (Seguridad Social)	2	6,473.5	1.4	Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	8	33,435.1	9.4
Reasignaciones presupuestarias medidas de cierre Servicios Personales	3	2,271.9	0.5	Provisiones Salariales y Económicas	192	31,411.9	8.8
Otros Pp	7	899.8	0.2	Regularización contable y compensada (Ingresos Excedentes)	9	13,399.3	3.7
Desarrollo Social	90	6,935.0	1.5	Reasignaciones Presupuestarias Medidas de Cierre	1	5,466.6	1.5
Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	5	5,462.2	1.2	Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	3	3,397.1	1.0
Reasignaciones Presupuestarias Medidas de Cierre	43	1,349.2	0.3	Restitución de Remanentes de Paquete Salarial	1	2,491.1	0.7
Otros Pp	42	123.7	n.s.	Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas	1	1,700.0	0.5
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	64	6,131.2	1.3	Otros Pp	177	4,957.8	1.4
Defensa Nacional	2	5,805.4	1.3	Gobernación	534	24,979.5	7.0
Educación Pública	154	4,919.6	1.1	Hacienda y Crédito Público	284	23,629.8	6.6
Poder Judicial	4	4,900.9	1.1	Aportaciones a Seguridad Social	5	15,997.6	4.5
Hacienda y Crédito Público	209	4,898.0	1.1	Medio Ambiente y Recursos Naturales	338	10,518.4	2.9

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018

Ampliaciones				Reducciones			
Ramos/Pp	Número de registros	Monto anual	Estructura % respecto al monto anual	Ramos/Pp	Número de registros	Monto anual	Estructura % respecto al monto anual
Aportaciones a Seguridad Social	4	4,869.5	1.1	Turismo	81	6,631.5	1.9
Medio Ambiente y Recursos Naturales	113	4,449.3	1.0	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	5	6,330.8	1.8
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	57	4,252.0	0.9	Relaciones Exteriores	162	5,928.6	1.7
Gobernación	107	4,186.2	0.9	Defensa Nacional	32	5,558.3	1.6
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	95	1,971.2	0.4	Economía	128	5,027.3	1.4
Salud	110	1,796.9	0.4	Energía	84	4,820.3	1.3
Energía	37	1,595.3	0.3	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	331	4,500.4	1.3
Entidades no Sectorizadas	65	1,339.9	0.3	Salud	100	4,343.9	1.2
Cultura	57	1,041.0	0.2	Marina	85	4,154.1	1.2
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	64	788.9	0.2	Desarrollo Social	137	3,273.7	0.9
Turismo	23	750.2	0.2	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	100	2,521.4	0.7
Relaciones Exteriores	24	656.8	0.1	Cultura	368	2,387.3	0.7
Poder Legislativo	19	631.0	0.1	Oficina de la Presidencia de la República	38	2,213.1	0.6
Comisión Reguladora de Energía	10	564.3	0.1	Comisión Reguladora de Energía	33	1,362.0	0.4
Comisión Nacional de Hidrocarburos	18	557.3	0.1	Comisión Nacional de Hidrocarburos	28	1,234.7	0.3
Función Pública	19	456.2	0.1	Función Pública	38	1,089.0	0.3
Economía	40	453.5	0.1	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	97	989.8	0.3
Oficina de la Presidencia de la República	9	328.5	0.1	Procuraduría General de la República	139	847.0	0.2
Instituto Federal de Telecomunicaciones	10	315.2	0.1	Trabajo y Previsión Social	40	714.0	0.2
Procuraduría General de la República	10	245.4	0.1	Entidades no Sectorizadas	107	527.1	0.1
Trabajo y Previsión Social	6	215.5	n.s.	Instituto Federal de Telecomunicaciones	8	441.7	0.1
Instituto Nacional Electoral	2	150.0	n.s.	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	23	390.6	0.1
Información Nacional Estadística y Geográfica	1	81.2	n.s.	Tribunales Agrarios	40	67.8	n.s.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	5	56.9	n.s.	Poder Legislativo	37	50.5	n.s.
Comisión Federal de Competencia Económica	12	38.3	n.s.	Tribunal Federal de Justicia Administrativa	1	50.0	n.s.
Tribunales Agrarios	13	36.2	n.s.	Comisión Federal de Competencia Económica	9	25.8	n.s.

Ampliaciones				Reducciones			
Ramos/Pp	Número de registros	Monto anual	Estructura % respecto al monto anual	Ramos/Pp	Número de registros	Monto anual	Estructura % respecto al monto anual
Marina	13	29.7	n.s.	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	22	18.8	n.s.
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	2	27.7	n.s.	Instituto Nacional Electoral	5	0.3	n.s.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1	12.7	n.s.				
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	13	7.4	n.s.				
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	1		n.a.				

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Las ampliaciones presupuestarias al Ramo General 23 representan reducciones de recursos para las dependencias y entidades.

2/ Las reducciones presupuestarias al Ramo General 23 representan ampliaciones de recursos para las dependencias y entidades que las reciben.

n.s. No significativo.

n.a. No aplicable.

Dentro de las ampliaciones presupuestarias, se destacó que dos ramos generales (Provisiones Salariales y Económicas y Deuda Pública) representaron el 81.1% del total de los movimientos; respecto de las reducciones al Ramo General 23 sobresalieron nueve ramos (Comunicaciones y Transportes, ADEFAS, Educación Pública, Participaciones Federales, Provisiones Salariales y Económicas, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Aportaciones a Seguridad Social y Medio Ambiente y Recursos Naturales), que significaron el 81.7% del total.

Tipos de adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23

Los registros de las operaciones de la base de datos de las adecuaciones presupuestarias se clasificaron en cinco tipos de adecuaciones, las cuales se definen a continuación:

TIPOS DE ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS DEL RAMO GENERAL 23, 2018

No.	Tipo/Definición	Casos en los que se utilizan
1	Adecuación al PEF/ Adecuaciones que realiza el Ramo General 23, derivado de ampliaciones y/o reducciones al PEF.	Las ampliaciones se generan para atender las presiones de gasto de las dependencias, siempre y cuando se presente un superávit en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Las reducciones por recursos generados del disponible al cierre de cada ejercicio fiscal.
2	Otros R-23/ Adecuaciones que se autorizan para atender las presiones de gasto de las dependencias. En estas adecuaciones se recibe los ahorros y economías presupuestarias, en su caso, derivadas de la aplicación de las disposiciones específicas para el cierre de cada ejercicio presupuestario.	Cuando a las dependencias se les autoriza incrementar su presupuesto para cubrir sus presiones de gasto. Son los ahorros y economías generadas por las dependencias al cierre de cada ejercicio fiscal.
3	Ingresos excedentes/ Adecuaciones que registran las dependencias de la APF, con la finalidad de ampliar su presupuesto con base en los dictámenes y/o notificaciones de derechos, productos y aprovechamientos, autorizados por la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios de la SHCP.	A solicitud de las dependencias siempre y cuando cuenten con el dictamen y/o notificación autorizada por la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios de la SHCP.
4	Reasignaciones por reserva/ Son los recursos presupuestarios que se reservan a los ramos y mediante esta adecuación son transferidos a los Pp del Ramo General 23. De conformidad con la LFPRH, artículo 23, último párrafo, mediante este tipo de adecuación se procede a reservar los recursos a los ramos que no ejercieron su presupuesto conforme al calendario autorizado. ^{1/}	Cuando se presentan subejercicios presupuestarios o por motivos de control presupuestario.
5	Traspaso R-23/ Modificar el destino del presupuesto aprobado, reasignándolo entre los Pp del Ramo General 23 y/o entre las claves de un mismo programa de dicho ramo, para solventar requerimientos internos y de las dependencias y entidades.	Cuando se requiere reorientar el presupuesto para atender las presiones de gasto de los Pp del Ramo 23 o de las dependencias.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la SHCP, remitida mediante el Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

1/ Dicho artículo establece que “Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura”.

Ampliaciones Presupuestarias al Ramo General 23^{16/}

Las ampliaciones del Ramo General 23 que representan reducciones de recursos para las dependencias y entidades ascendieron a 462,461.5 mdp y las “Adecuaciones al PEF” representaron el 73.4% del total:

^{16/} De acuerdo con el RLFPRH, artículo 106, fracción I, por motivo de control presupuestario se podrán entregar recursos de otros ramos y entidades al Ramo General 23, con el fin de apoyar el cumplimiento de los objetivos de los programas autorizados en el PEF.

**COMPOSICIÓN DE LAS AMPLIACIONES PRESUPUESTARIAS AL RAMO GENERAL 23
POR TIPO DE ADECUACIÓN Y CONCEPTO DE OTROS R-23, 2018^{1/}**
(Millones de pesos y porcentajes respecto del total)

Tipo / Concepto	Monto	Estructura (%)
Total	462,461.5	100.0
I. Adecuación al PEF	339,615.5	73.4
II. Reasignaciones por reserva	31,565.5	6.8
III. Ingresos excedentes	14,883.9	3.2
III. Otros R-23	76,396.7	16.5
III.1 Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	35,786.4	7.7
III.2 Reasignaciones presupuestarias medidas de cierre	13,429.6	2.9
III.3 Reasignaciones presupuestarias medidas de cierre servicios personales (Seguridad Social)	11,071.3	2.4
III.4 Reasignaciones presupuestarias medidas de cierre servicios personales	11,007.7	2.4
III.5 Restitución de remanente de paquete salarial	4,069.3	0.9
III.6 Medidas de racionalidad y austeridad gasto de operación	398.3	0.1
III.7 Medidas de racionalidad y austeridad servicios personales	327.9	0.1
III.8 Otros	306.1	0.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Las ampliaciones presupuestarias al Ramo General 23 representan reducciones de recursos para las dependencias y entidades.

En las Adecuaciones al PEF, que no involucran traspasos entre claves presupuestarias a otros ramos, se detectó que mediante el Pp “Regularización contable y compensada (Ingresos excedentes)”, el Ramo General 23 operó el 100% del monto mediante 1,151 movimientos, en los que destacaron 21 operaciones por 272,555.5 mdp.

En los tipos de adecuaciones “Otros R-23” (16.5% del total) y “Reasignaciones por reserva” (6.8% del total) las principales ampliaciones al Ramo General 23 provinieron de los ramos Deuda Pública, Aportaciones Federales y Comunicaciones y Transportes, que sumaron 42,467.9 mdp, en conjunto.

En cuanto a la temporalidad de estas operaciones, durante los primeros nueve meses de 2018 se operó el 38.7% del monto anual, en el cuarto trimestre se concentró el 61.3% del total y destacó que solamente en diciembre se ejecutó el 33.2%.

AMPLIACIONES TRIMESTRALES POR TIPO DE ADECUACIÓN AL RAMO GENERAL 23, 2018
(Millones de pesos y porcentajes del total anual)

Tipo/Ramo	Total anual	Estructura %	1er-3er trimestre	%	4to. trimestre							
					Octubre	%	Noviembre	%	Diciembre	%	Subtotal	%
Total	462,461.5	100.0	179,194.2	38.7	19,717.9	4.3	110,226.9	23.8	153,322.5	33.2	283,267.3	61.3
Adecuación al PEF	339,615.5	73.4	127,849.3	37.6	7,819.7	2.3	89,185.8	26.3	114,760.6	33.8	211,766.2	62.4
Provisiones Salariales y Económicas	339,615.5	73.4	127,849.3	37.6	7,819.7	2.3	89,185.8	26.3	114,760.6	33.8	211,766.2	62.4
Otros R-23	76,396.7	16.5	24,124.4	31.6	6,246.0	8.2	11,482.9	15.0	34,543.3	45.2	52,272.3	68.4
Deuda Pública	20,251.5	4.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.9	n.s.	20,249.6	100.0	20,251.5	100.0
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	9,645.1	2.1	7,884.7	81.7	721.2	7.5	718.3	7.4	320.9	3.3	1,760.5	18.3
Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	6,131.2	1.3	2,039.7	33.3	96.7	1.6	1,968.2	32.1	2,026.5	33.1	4,091.4	66.7
Poder Judicial	4,900.9	1.1	2,880.2	58.8	480.6	9.8	598.8	12.2	941.3	19.2	2,020.7	41.2
Aportaciones a Seguridad Social	4,869.5	1.1	552.5	11.3	474.1	9.7	2,054.0	42.2	1,788.9	36.7	4,317.0	88.7
Hacienda y Crédito Público	4,626.8	1.0	2,026.8	43.8	374.6	8.1	1,050.0	22.7	1,175.5	25.4	2,600.0	56.2
Gobernación	4,186.2	0.9	833.3	19.9	21.7	0.5	471.8	11.3	2,859.5	68.3	3,352.9	80.1
Educación Pública	3,529.4	0.8	697.3	19.8	91.6	2.6	1,087.6	30.8	1,653.0	46.8	2,832.1	80.2
Desarrollo Social	2,623.4	0.6	76.3	2.9	2,178.2	83.0	194.5	7.4	174.4	6.6	2,547.1	97.1
Comunicaciones y Transportes	2,538.6	0.5	2,038.0	80.3	125.9	5.0	152.7	6.0	222.1	8.7	500.6	19.7
Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,747.6	0.4	1,202.0	68.8	57.4	3.3	212.8	12.2	275.3	15.8	545.5	31.2
Energía	1,595.3	0.3	60.9	3.8	6.6	0.4	1,509.7	94.6	18.0	1.1	1,534.4	96.2
Salud	1,043.7	0.2	325.6	31.2	96.6	9.3	124.3	11.9	497.2	47.6	718.1	68.8
Cultura	1,040.7	0.2	139.9	13.4	158.7	15.2	199.7	19.2	542.4	52.1	900.9	86.6
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	952.4	0.2	457.6	48.0	293.3	30.8	86.9	9.1	114.7	12.0	494.9	52.0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	788.9	0.2	172.2	21.8	133.9	17.0	222.8	28.2	259.9	33.0	616.6	78.2
Turismo	741.4	0.2	176.1	23.7	529.3	71.4	20.7	2.8	15.2	2.1	565.3	76.3
Relaciones Exteriores	656.8	0.1	289.5	44.1	34.3	5.2	99.1	15.1	233.9	35.6	367.3	55.9
Poder Legislativo	631.0	0.1	184.6	29.3	26.5	4.2	126.4	20.0	293.4	46.5	446.4	70.7
Comisión Reguladora de Energía	564.1	0.1	299.9	53.2	6.0	1.1	38.6	6.8	219.6	38.9	264.2	46.8
Comisión Nacional de Hidrocarburos	557.2	0.1	389.6	69.9	75.1	13.5	20.2	3.6	72.3	13.0	167.6	30.1

Tipo/Ramo	Total anual	Estructura %	1er-3er trimestre	%	4to. trimestre							
					Octubre	%	Noviembre	%	Diciembre	%	Subtotal	%
Función Pública	456.2	0.1	335.9	73.6	76.0	16.7	14.7	3.2	29.6	6.5	120.3	26.4
Instituto Federal de Telecomunicaciones	315.2	0.1	200.1	63.5	4.4	1.4	60.9	19.3	49.7	15.8	115.1	36.5
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	297.1	0.1	190.2	64.0	13.4	4.5	48.1	16.2	45.4	15.3	106.8	36.0
Oficina de la Presidencia de la República	262.3	0.1	124.7	47.5	27.4	10.4	56.6	21.6	53.7	20.5	137.6	52.5
Economía	253.4	0.1	98.7	39.0	15.8	6.2	51.4	20.3	87.6	34.6	154.7	61.0
Procuraduría General de la República	245.4	0.1	4.2	1.7	0.4	0.1	77.4	31.6	163.4	66.6	241.1	98.3
Entidades no Sectorizadas	226.3	n.s.	123.0	54.3	13.7	6.1	51.4	22.7	38.2	16.9	103.3	45.7
Trabajo y Previsión Social	215.5	n.s.	63.1	29.3	29.3	13.6	63.2	29.3	59.8	27.8	152.4	70.7
Instituto Nacional Electoral	150.0	n.s.	150.0	100.0		n.a.		n.a.		n.a.		n.a.
Otros ramos	353.6	0.1	107.6	30.4	83.4	23.6	100.1	28.3	62.5	17.7	246.0	69.6
Reasignaciones por Reserva	31,565.5	6.8	14,595.9	46.2	5,652.2	17.9	7,674.6	24.3	3,642.8	11.5	16,969.6	53.8
Comunicaciones y Transportes	10,032.6	2.2	4,323.3	43.1	2,251.1	22.4	1,857.8	18.5	1,600.3	16.0	5,709.3	56.9
Defensa Nacional	5,732.8	1.2	2,571.2	44.8	1,053.9	18.4	1,053.9	18.4	1,053.9	18.4	3,161.7	55.2
Desarrollo Social	4,311.7	0.9	1,635.3	37.9	97.0	2.3	2,485.4	57.6	94.0	2.2	2,676.4	62.1
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3,299.6	0.7	2,202.3	66.7	1,054.3	32.0	13.7	0.4	29.3	0.9	1,097.3	33.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales	2,701.7	0.6	2,157.6	79.9	280.2	10.4	237.3	8.8	26.6	1.0	544.1	20.1
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1,674.1	0.4	919.9	54.9	566.5	33.8	164.5	9.8	23.1	1.4	754.2	45.1
Educación Pública	1,390.1	0.3	15.1	1.1	167.1	12.0	451.3	32.5	756.6	54.4	1,375.0	98.9
Entidades no Sectorizadas	1,113.7	0.2	320.3	28.8	133.0	11.9	625.0	56.1	35.4	3.2	793.4	71.2
Salud	753.2	0.2	3.2	0.4		n.a.	750.0	99.6		n.a.	750.0	99.6
Hacienda y Crédito Público	271.2	0.1	181.8	67.0	37.0	13.6	28.8	10.6	23.6	8.7	89.4	33.0
Economía	200.0	n.s.	181.2	90.6	12.0	6.0	6.8	3.4		n.a.	18.8	9.4
Oficina de la Presidencia de la República	66.1	n.s.	66.1	100.0		n.a.		n.a.		n.a.		n.a.
Otros ramos	18.5	n.s.	18.5	100.0		n.a.		n.a.		n.a.		n.a.
Ingresos Excedentes	14,883.9	3.2	12,624.6	84.8		n.a.	1,883.6	12.7	375.7	2.5	2,259.3	15.2
Provisiones Salariales y Económicas	14,883.9	3.2	12,624.6	84.8		n.a.	1,883.6	12.7	375.7	2.5	2,259.3	15.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTAS: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.
Los porcentajes representan su participación respecto del monto anual.

n.s. No significativo.

n.a. No aplicable.

En relación con la concentración de operaciones en el cuarto trimestre de 2018, destacaron ampliaciones presupuestarias en “Otros R-23” (68.4% del total) en los ramos de Deuda Pública, Desarrollo Social, Energía y Procuraduría General de la República, y en “Adecuaciones al PEF” (62.4% del total) el ramo Provisiones Salariales y Económicas.

En el mayor número de adecuaciones en el cuarto trimestre influyó el mecanismo de cierre presupuestario, el cual tenía como objetivo establecer los criterios que permitieran a los ejecutores de gasto realizar acciones para lograr un cierre ordenado del ejercicio presupuestario 2018, que facilitaría el cumplimiento de la meta de balance público.

La ASF solicitó a la SHCP los criterios de razonabilidad jurídica, económica y social que utilizó para distribuir las disponibilidades presupuestarias que fueron producto de la aplicación de las disposiciones específicas para el cierre del ejercicio presupuestario de 2018, en el marco del control presupuestario.

En respuesta, la SHCP Informó que la normativa vigente permite al Ramo General 23 hacer uso de mecanismos para controlar el nivel de gasto público y coadyuvar a la meta de balance presupuestario aprobado por el Congreso de la Unión, así como que las variables a controlar son tanto de gasto como de ingreso, y que esta última sólo se conoce una vez obtenida y que, en caso de ser estimada, limita la operación y que, en consecuencia, la complejidad de las finanzas públicas presionan las transacciones que se realizan mediante el Ramo General 23.

Asimismo, se agregó que las operaciones de cierre también prevén las reasignaciones entre ramos, sin embargo, esto es posible si existen otros que concentren previamente presupuesto, lo cual es responsabilidad del ejecutor de gasto, pero impacta el número de operaciones del Ramo General 23.^{17/}

En opinión de la ASF, la rendición de cuentas requiere que la SHCP revele los criterios que utilizó para distribuir las disponibilidades presupuestarias, ya que la falta de criterios técnicos en las decisiones presupuestarias, podrías privilegiar los aspectos políticos en detrimento de los principios de calidad del gasto público.

Reducciones Presupuestarias al Ramo General 23^{18/}

Las reducciones fueron de 357,457.9 mdp, las cuales representan ampliaciones de recursos para las dependencias y entidades que las reciben, en las que se identificó que el tipo de adecuación “Otros R-23” representó el 44.1% del monto total:

^{17/} Información proporcionada por la SHCP mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

^{18/} De acuerdo con el RLFPRH, artículo 106, fracción II, por control presupuestario los recursos del Ramo General 23 podrán ser traspasados a otros ramos conforme al propósito de cada programa de este ramo y las disposiciones aplicables.

**COMPOSICIÓN DE LAS REDUCCIONES PRESUPUESTARIAS AL RAMO GENERAL 23
POR TIPO DE ADECUACIÓN Y CONCEPTOS DE OTROS R-23, 2018^{1/}
(Millones de pesos y porcentajes respecto del total)**

Tipo / Concepto	Monto	Estructura (%)
Total	357,457.9	100.0
I. Adecuación al PEF	18,207.6	5.1
II. Ingresos excedentes ^{2/}	137,610.9	38.5
III. Otros R-23	157,514.6	44.1
III.1 Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	130,684.4	36.6
III.2 Situaciones laborales supervenientes	12,621.0	3.5
III.3 Provisiones Salariales y Económicas (Incremento a las percepciones)	6,085.0	1.7
III.4 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	2,969.2	0.8
III.5 Provisiones Salariales y Económicas (Otras medidas de carácter laboral y económico)	1,646.0	0.5
III.6 Seguridad y logística	1,551.1	0.4
III.7 Fondo para fronteras	750.0	0.2
III.8 Provisiones Salariales y Económicas (Creación de plazas)	311.5	0.1
III.9 Bienes que pasan a ser propiedad del Gobierno Federal	275.4	0.1
III.10 Otros	621.1	0.2
IV. Traspasos R-23 (Adefas)	44,124.9	12.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Las reducciones presupuestarias al Ramo General 23 representan ampliaciones de recursos para las dependencias y entidades que las reciben.

2/ Respecto de los "Ingresos Excedentes", la Cuenta Pública 2018 reportó 336,819.6 mdp por dicho concepto y la información disponible en la base de datos de los registros de las adecuaciones presupuestarias externas clasificó 137,610.9 mdp como ingresos excedentes conforme a la tipificación utilizada.

En las "Adecuaciones al PEF" por 18,207.6 mdp, se detectó que mediante 5 Pp: "Reasignaciones presupuestarias medidas de cierre", "Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades", "Restitución de remanentes de paquete salarial", "Fondo de reconstrucción de entidades federativas" y "Provisiones salariales y económicas", el Ramo General 23 distribuyó el 82.2% de los recursos, por medio de 9 solicitudes de adecuaciones las cuales se justificaron para coadyuvar con el equilibrio presupuestario.

Por su parte, en los tipos de adecuaciones "Otros R-23" (44.1% del total) e "Ingresos Excedentes" (38.5% del total), las principales reducciones al Ramo General 23 se destinaron a los ramos Educación Pública, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, y Hacienda y Crédito Público, que en conjunto sumaron 179,488.6 mdp.

Asimismo, se destaca que el 57.9% del monto anual de las reducciones se operó en el cuarto trimestre, y en diciembre se ejecutó el 32.8% del total.

REDUCCIONES TRIMESTRALES POR TIPO DE ADECUACIÓN AL RAMO GENERAL 23, 2018^{1/}
(Millones de pesos y porcentajes del total anual)

Tipo/Ramo	Total anual	Estructura %	1er-3er trimestre	%	4to. trimestre							
					Octubre	%	Noviembre	%	Diciembre	%	Subtotal	%
Total	357,457.9	100.0	150,618.8	42.1	23,016.9	6.4	66,604.3	18.6	117,217.9	32.8	206,839.1	57.9
Adecuación al PEF	18,207.6	5.1	5,058.3	27.8	2,617.5	14.4	4,071.3	22.4	6,460.4	35.5	13,149.2	72.2
Provisiones Salariales y Económicas	18,207.6	5.1	5,058.3	27.8	2,617.5	14.4	4,071.3	22.4	6,460.4	35.5	13,149.2	72.2
Ingresos Excedentes	137,610.9	38.5	100,924.4	73.3	7,440.4	5.4	18,464.8	13.4	10,781.3	7.8	36,686.5	26.7
Comunicaciones y Transportes	62,566.3	17.5	58,935.8	94.2	724.4	1.2	1,648.1	2.6	1,258.0	2.0	3,630.5	5.8
Hacienda y Crédito Público	20,292.2	5.7	4,235.5	20.9	830.9	4.1	10,373.3	51.1	4,852.4	23.9	16,056.7	79.1
Provisiones Salariales y Económicas	13,204.4	3.7	10,945.0	82.9	n.a.	n.a.	1,883.6	14.3	375.7	2.8	2,259.3	17.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	8,198.4	2.3	4,592.9	56.0	394.2	4.8	1,602.3	19.5	1,609.0	19.6	3,605.5	44.0
Gobernación	7,020.6	2.0	4,478.5	63.8	1,235.6	17.6	641.3	9.1	665.3	9.5	2,542.1	36.2
Turismo	6,014.8	1.7	3,525.0	58.6	1,696.8	28.2	366.6	6.1	426.5	7.1	2,489.8	41.4
Economía	3,963.4	1.1	3,939.2	99.4	14.1	0.4	9.6	0.2	0.5	n.s.	24.2	0.6
Relaciones Exteriores	3,806.1	1.1	2,667.2	70.1	355.1	9.3	577.6	15.2	206.1	5.4	1,138.9	29.9
Defensa Nacional	3,740.8	1.0	2,972.4	79.5	705.5	18.9	62.9	1.7	n.a.	n.a.	768.4	20.5
Comisión Reguladora de Energía	1,354.8	0.4	677.4	50.0	107.3	7.9	104.2	7.7	465.8	34.4	677.3	50.0
Comisión Nacional de Hidrocarburos	1,227.5	0.3	706.6	57.6	132.8	10.8	95.6	7.8	292.5	23.8	521.0	42.4
Salud	1,103.2	0.3	397.5	36.0	362.5	32.9	215.3	19.5	127.9	11.6	705.6	64.0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	987.4	0.3	619.3	62.7	267.8	27.1	100.3	10.2	n.a.	n.a.	368.1	37.3
Función Pública	941.5	0.3	528.9	56.2	344.7	36.6	37.3	4.0	30.7	3.3	412.6	43.8
Marina	909.6	0.3	582.9	64.1	48.3	5.3	189.5	20.8	88.8	9.8	326.7	35.9
Cultura	718.5	0.2	386.1	53.7	195.1	27.2	78.1	10.9	59.2	8.2	332.4	46.3
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	605.4	0.2	14.0	2.3	2.0	0.3	357.0	59.0	232.4	38.4	591.4	97.7
Instituto Federal de Telecomunicaciones	441.7	0.1	434.3	98.3	1.2	0.3	0.4	0.1	5.8	1.3	7.4	1.7
Energía	266.3	0.1	147.8	55.5	16.8	6.3	73.5	27.6	28.3	10.6	118.6	44.5
Procuraduría General de la República	124.9	n.s.	69.8	55.9	n.a.	n.a.	4.9	3.9	50.2	40.2	55.1	44.1
Otros ramos	123.2	n.s.	68.4	55.5	5.2	4.2	43.4	35.2	6.2	5.1	54.8	44.5

Tipo/Ramo	Total anual	Estructura %	1er-3er trimestre	%	4to. trimestre							
					Octubre	%	Noviembre	%	Diciembre	%	Subtotal	%
Otros R-23	157,514.6	44.1	44,636.1	28.3	12,958.9	8.2	44,068.3	28.0	55,851.3	35.5	112,878.5	71.7
Educación Pública	37,400.0	10.5	11,441.6	30.6	2,542.0	6.8	11,114.1	29.7	12,302.2	32.9	25,958.4	69.4
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	33,435.1	9.4		n.a.		n.a.	880.0	2.6	32,555.1	97.4	33,435.1	100.0
Gobernación	17,958.9	5.0	8,489.2	47.3	1,150.0	6.4	6,419.7	35.7	1,900.0	10.6	9,469.7	52.7
Aportaciones a Seguridad Social	15,997.6	4.5	600.0	3.8		n.a.	15,397.6	96.2		n.a.	15,397.6	96.2
Comunicaciones y Transportes	7,836.2	2.2	2,725.0	34.8	2,190.4	28.0	1,684.7	21.5	1,236.0	15.8	5,111.2	65.2
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	6,330.8	1.8	50.1	0.8	12.9	0.2	15.1	0.2	6,252.6	98.8	6,280.7	99.2
Energía	4,553.9	1.3	3,030.9	66.6	10.8	0.2	1,501.9	33.0	10.3	0.2	1,523.0	33.4
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3,513.0	1.0	1,133.4	32.3	1,645.1	46.8	588.8	16.8	145.6	4.1	2,379.5	67.7
Hacienda y Crédito Público	3,337.6	0.9	1,180.2	35.4	1,256.7	37.7	646.5	19.4	254.2	7.6	2,157.3	64.6
Desarrollo Social	3,273.7	0.9	1,663.0	50.8	279.3	8.5	1,165.3	35.6	166.0	5.1	1,610.6	49.2
Marina	3,244.6	0.9	2,163.6	66.7	231.8	7.1	756.2	23.3	92.9	2.9	1,080.9	33.3
Salud	3,240.7	0.9	1,929.6	59.5	770.1	23.8	236.7	7.3	304.3	9.4	1,311.1	40.5
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	2,521.4	0.7	2,249.3	89.2	206.3	8.2	57.6	2.3	8.2	0.3	272.1	10.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	2,320.0	0.6	1,055.6	45.5	416.2	17.9	789.9	34.0	58.3	2.5	1,264.5	54.5
Oficina de la Presidencia de la República	2,179.6	0.6	1,616.2	74.2	315.8	14.5	247.6	11.4		n.a.	563.4	25.8
Relaciones Exteriores	2,122.5	0.6	901.2	42.5	630.1	29.7	587.8	27.7	3.5	0.2	1,221.4	57.5
Defensa Nacional	1,817.6	0.5	1,270.6	69.9	403.0	22.2	144.0	7.9		n.a.	547.0	30.1
Cultura	1,668.8	0.5	396.5	23.8	209.0	12.5	704.3	42.2	359.0	21.5	1,272.3	76.2
Economía	1,064.0	0.3	823.9	77.4	18.1	1.7	210.2	19.8	11.7	1.1	240.0	22.6
Procuraduría General de la República	722.2	0.2	594.5	82.3	20.4	2.8	22.6	3.1	84.6	11.7	127.7	17.7
Trabajo y Previsión Social	714.0	0.2	147.9	20.7	303.0	42.4	226.3	31.7	36.8	5.2	566.1	79.3
Turismo	616.7	0.2	570.2	92.5	32.3	5.2	12.2	2.0	2.1	0.3	46.5	7.5
Entidades no Sectorizadas	527.1	0.1	268.9	51.0	162.5	30.8	65.6	12.4	30.1	5.7	258.2	49.0
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	387.0	0.1		n.a.	71.5	18.5	315.5	81.5		n.a.	387.0	100.0

Tipo/Ramo	Total anual	Estructura %	1er-3er trimestre	%	4to. trimestre							
					Octubre	%	Noviembre	%	Diciembre	%	Subtotal	%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	384.3	0.1	90.7	23.6	11.8	3.1	262.9	68.4	18.9	4.9	293.6	76.4
Función Pública	147.5	n.s.	123.9	84.1	7.6	5.2	7.6	5.2	8.3	5.6	23.5	15.9
Otros ramos	200.1	0.1	119.9	59.9	62.1	31.1	7.5	3.8	10.5	5.2	80.2	40.1
Trasposos R-23	44,124.9	12.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	44,124.9	100.0	44,124.9	100.0	100.0
ADEFAS	44,124.9	12.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	44,124.9	100.0	44,124.9	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante Oficio Núm. 710/DGAIS/0838/19 del 13 de junio de 2019.

NOTAS: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

Los porcentajes representan su participación respecto del monto anual.

1/ Las reducciones presupuestarias al Ramo General 23 se traducen en ampliaciones de recursos a las dependencias y entidades que las reciben.

n.s. No significativo.

n.a. No aplicable.

En relación con la concentración de operaciones en el cuarto trimestre de 2018, destacaron “Trasposos al R-23” (100.0% del total) en el ramo general ADEFAS, seguido por “Adecuaciones al PEF” (72.2% del total) en el ramo Provisiones Salariales y Económicas y “Otros R-23” (71.7% del total) donde sobresalieron los ramos generales: Participaciones Federales, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación, Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios y Aportaciones a Seguridad Social.

En los últimos años, la ASF ha señalado en el ejercicio del Ramo General 23, como instrumento de control presupuestario, una concentración de adecuaciones presupuestarias en el cuarto trimestre y, en especial, en diciembre, lo cual se identificó como un área de riesgo por el número de operaciones que se realizan y debido al escaso tiempo con que se cuenta para su gestión con eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Al respecto, se solicitó a la SHCP su valoración sobre dicha situación. En respuesta, la dependencia informó que la operación del Ramo General 23 no se ha identificado como un riesgo por parte del Comité de Control y Desempeño Institucional, por lo que la UPCP considera que no es relevante incluir dicha situación en el Programa Anual de Trabajo de Riesgos, con base en la segunda norma del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (ACUERDO).^{19/}

^{19/} La segunda norma del ACUERDO señala que se deberá llevar a cabo la identificación y evaluación de los riesgos que puedan impactar negativamente en el logro de los objetivos, metas y programas, con el fin de establecer estrategias y reforzar el control interno para su prevención y manejo, debiendo presentar ante el Comité de Control y Auditoría correspondiente, por lo menos una vez al año, la situación que guardan los principales riesgos institucionales, así como la forma en que se están administrando.

Asimismo, se añadió que la normativa establece que los ejecutores de gasto estarán facultados para realizar los trámites presupuestarios y, en su caso, emitir las autorizaciones correspondientes en los términos de la LFPRH, mediante equipos y sistemas electrónicos autorizados por la SHCP, los cuales tienen por objeto reducir al máximo los riesgos relacionados con las actividades que se realizan mediante el Ramo General 23, dado que son herramientas tecnológicas que permiten el procesamiento a nivel transaccional, en forma automática y en tiempo real, es decir, las operaciones presupuestarias y contables no implican un riesgo, ya que no impiden que la dependencia cumpla con la misión y la visión institucional.

5. Transparencia y rendición de cuentas^{20/}

En el presente apartado, se analiza la información que está a disposición de los ciudadanos sobre la materia de estudio: las adecuaciones que, con motivo de control presupuestario, realizó la SHCP mediante el Ramo General 23. En primera instancia, se exponen algunos elementos de la cultura de transparencia y acceso a la información, así como las primeras directrices del marco legal aplicable a la transparencia e información pública accesible.

El derecho de acceso a la información es un instrumento para la realización de otros derechos humanos: el acceder a la información nos permite conocer qué derechos tenemos y cómo defenderlos. Es así que surge la noción del derecho a la información, mismo que, con su doble carácter, se perfila como un límite a la exclusividad estatal del manejo de la información y como una exigencia social de todo Estado de derecho.

La información tiene, además de un valor propio, un valor instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados puedan ejercer un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, de acuerdo con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

^{20/} Transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, es colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia debe tener, entre otros atributos: fácil acceso a la información; que sea clara; relevante y confiable. La transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo.

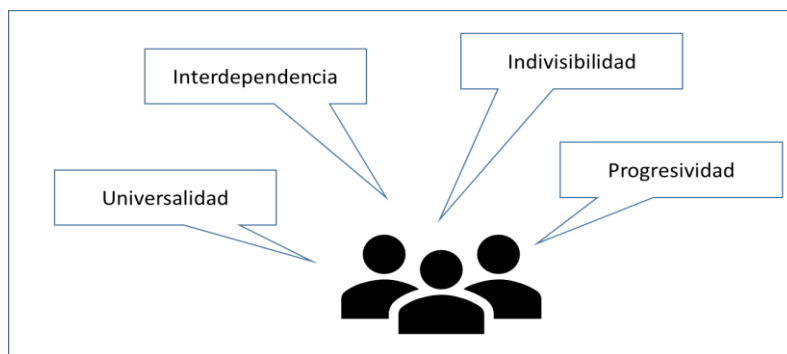
Rendición de cuentas es una traducción de la palabra inglesa *accountability*, que en su acepción original significa- ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable de algo. La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios (o agentes) para informar a sus mandantes (o principales) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Sus principales instrumentos son la previsión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y en la elaboración de las políticas públicas. Consultar en:

<http://www.infodf.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/preguntas-frecuentes.html>.

La publicidad de los actos de gobierno constituye el mejor factor de control –o bien de legitimación– del ejercicio del poder público. El acceso a la información posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad y contribuir al debate público de las ideas. Además, les permite investigar los problemas de la comunidad, controlar a los mandatarios y participar en la vida política del Estado.

Un principio rector en el derecho a la información lo constituye el principio de publicidad de la información de los organismos públicos del Estado. Este principio define que la información pública es de interés general y por ello debe ser conocida por todos, excepto la información calificada como reservada, determinada así en una ley, cuando de la propagación de la información puede derivarse perjuicio para la causa pública.

Al ser el derecho de acceso a la información un derecho humano,^{21/} le corresponde a toda persona, de forma gratuita, sin necesidad de acreditar su interés o justificar su finalidad. Dicho derecho está sujeto a los principios siguientes:



Por otra parte, la transparencia y el acceso a la información son conceptos íntimamente relacionados. El primero hace referencia a un gobierno que deja ver su actuación y el segundo hace referencia a un gobierno dispuesto a informar cuando se le solicita. Ambos conceptos son factores indispensables para la rendición de cuentas. En suma, conforme a textos de difusión del INAI, se puede decir que un gobierno transparente inspira confianza.

^{21/} Los principales antecedentes históricos del derecho de acceso a la información son los siguientes:

- 1789 Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, artículo 15. Derecho a pedir cuentas a todos sus agentes de su administración.
- 1948 Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 19. Estableció el acceso a la información, la difusión de la información y la libertad de expresión.
- 1966 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 19. Estableció la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de cualquier índole. Excepciones expresamente fijadas.
- 1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13. Estableció la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de cualquier índole. Excepciones expresamente fijadas. El ejercicio del derecho no puede estar sujeto a censura sino a responsabilidades posteriores.

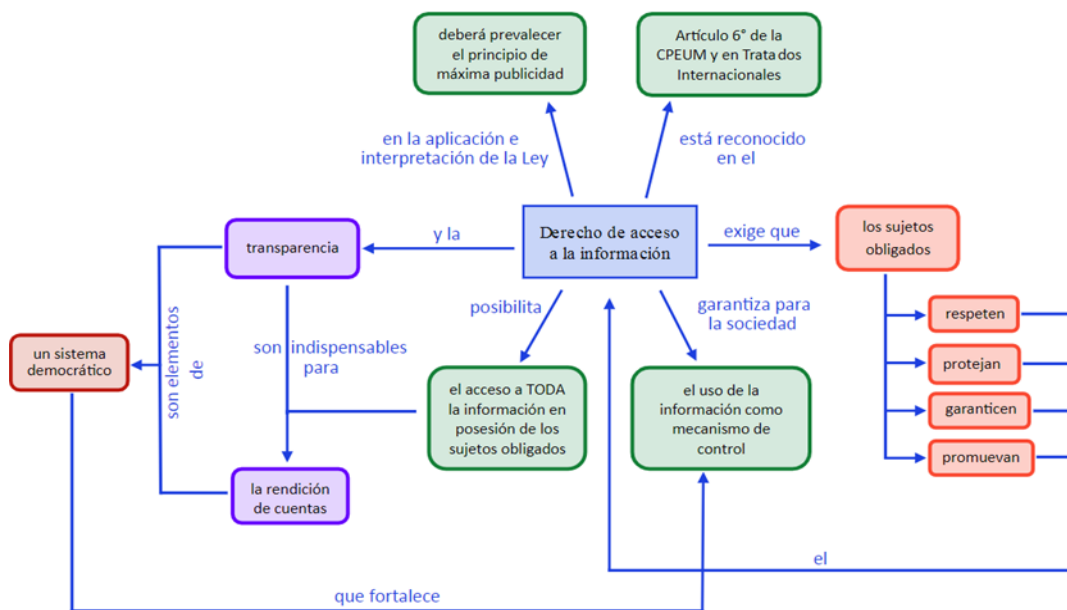
En el ámbito público, el concepto de transparencia ha sido abordado por diversos especialistas que han aportado elementos para una mejor comprensión de su significado y las implicaciones que ésta tiene en la gestión de gobierno.

La transparencia se ha convertido en un valioso instrumento para abrir al público información sobre las gestiones gubernamentales, que ha permitido desarrollar o fortalecer procesos de toma de decisiones en diversas esferas de la sociedad, tanto en el ámbito público como privado.

Andreas Schedler^{22/} plantea que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de todos los servidores públicos y los políticos de informar sobre sus acciones y justificarlas en público: qué hice y por qué lo hice. Por otro lado, la capacidad de sancionarlos en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

En ese sentido, la rendición de cuentas, en una sociedad democrática, debe entenderse como un mecanismo de control tanto de la ciudadanía hacia el gobierno, pero también entre instituciones públicas.

El INAI plantea el derecho de acceso a la información y como se relaciona con los distintos conceptos del proceso de transparencia y rendición de cuentas en el diagrama siguiente:



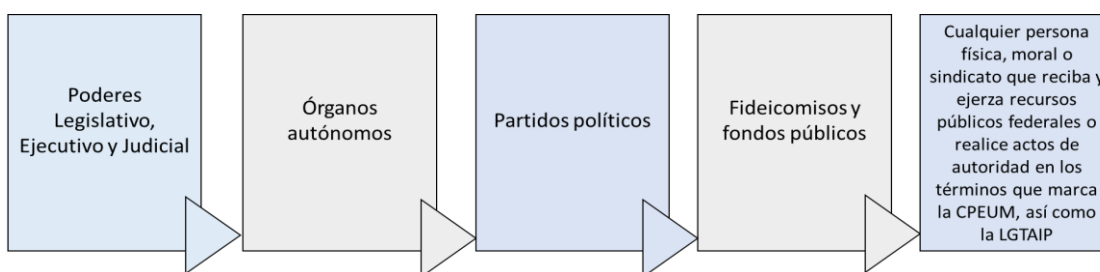
FUENTE: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

^{22/} Se sugiere consultar el texto Qué es la rendición de cuentas, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>.

Marco legal

Las disposiciones jurídicas en materia de transparencia y rendición de cuentas, se encuentran principalmente en la CPEUM, la LFPRH, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).^{23/}

Conviene comenzar definiendo quienes son los sujetos obligados, son aquellos que tienen la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en la LGTAIP, así como en la LFTAIP, pudiendo ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio establecidas en las mismas, de conformidad con la LFTAIP, artículo 10. Los sujetos obligados son los siguientes:



Dichos sujetos obligados deberán establecer políticas internas para conducirse de forma transparente, generar las condiciones que permitan la participación de ciudadanos y grupos de interés y crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones.^{24/}

^{23/} El 9 de mayo de 2016, se publicó en el DOF la LFTAIP, dicha ley abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) del 11 de junio de 2002 y está armonizada con la LGTAIP.

^{24/} LFTAIP, artículo 66.

PRINCIPALES DISPOSICIONES JURÍDICAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Ley/Alcance/Objetivo	Artículos en materia de transparencia y rendición de cuentas
<p>CPEUM</p> <p>En México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.</p>	<p>El artículo 1º observa que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</p> <p>El artículo 6º menciona que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.</p>
<p>LGTAIP</p> <p>De orden público y de observancia general en toda la República. Reglamentaria del artículo 6o. De la CPEUM, en materia de transparencia y acceso a la información.</p> <p>Establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de los sujetos obligados que reciban y ejerzan recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.</p>	<p>El artículo 3, fracción XII, menciona que la información de interés público es la que resulta relevante para la sociedad y su divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.</p> <p>La fracción XVI define a los organismos garantes como aquellos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.</p> <p>El artículo 28 establece la finalidad del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Sistema Nacional) es coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.</p> <p>El artículo 29 mandata que el Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación en los tres órdenes de gobierno, lo que contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.</p> <p>El artículo 31, fracción IV, señala que el Sistema Nacional establecerá los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.</p> <p>El artículo 42, fracción XX, indica que los organismos garantes, en el ámbito de su competencia, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica.</p> <p>El artículo 59 señala que el gobierno abierto son los organismos garantes, que en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.</p>
<p>LFTAIP</p> <p>De orden público y de aplicación en el ámbito federal.</p> <p>Garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados que reciban y ejerzan recursos públicos federales o realice</p>	<p>El artículo 66 señala las obligaciones de los sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente; II. Genera condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés; III. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones; y IV. Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño. <p>El artículo 68 señala que los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener</p>

Ley/Alcance/Objetivo	Artículos en materia de transparencia y rendición de cuentas
actos de autoridad, en los términos previstos por la CPEUM y la LGTAIP.	<p>actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas e información señalados en el Título Quinto de la LGTAIP.</p> <p>El artículo 69 menciona que los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán publicar y actualizar la siguiente información:</p> <p>I. El Ejecutivo Federal:</p> <p>a.El PND</p> <p>b.En los términos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general.</p> <p>II. [...]</p> <p>III. En materia hacendaria:</p> <p>a.El PEF</p> <p>b.La cartera de programas y proyectos de inversión</p> <p>c.Para efectos estadísticos, la lista de estímulos fiscales establecidos en las leyes fiscales.</p> <p>d.El nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de los contribuyentes a los que se les hubiera cancelado o condonado algún crédito fiscal.</p> <p>e.Agentes aduanales con patente autorizada.</p>
<p>LFPRH</p> <p>Es de orden público.</p> <p>Reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.</p>	<p>El artículo 1, párrafo segundo, establece que los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de la LFPRH deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.</p> <p>El artículo 61, primer párrafo, establece que los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el PEF.</p> <p>La fracción III señala que se deben simplificar los procesos internos y eliminar aquellos que no están relacionados con las actividades sustantivas del ente público contribuyendo a la transparencia y a la rendición de cuentas.</p> <p>El artículo 75, primer párrafo, indica que los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorgan.</p> <p>El artículo 77 establece que se señalarán en el PEF los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el PEF, podrá señalar los programas, con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.</p> <p>El artículo 106 señala que los ejecutores de gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, deberán observar las disposiciones establecidas en la LFTAIPG.</p> <p>25/</p>

^{25/} Cabe mencionar, que la LFPRH y su reglamento, hace alusión a la LFTAIPG, misma que fue derogada en el DOF del 9 de mayo de 2016, con la publicación de la LFTAIP.

Transparencia presupuestaria

La página electrónica de la SHCP Transparencia Presupuestaria, pone a disposición del público información, herramientas y materiales útiles para aquellos interesados en la consulta y el análisis del ejercicio, destino y resultados de la aplicación de los recursos públicos.

La página electrónica cuenta con información acerca del presupuesto, su ciclo, las clasificaciones administrativa, funcional-programática y económica del gasto, la forma en que se propone gastar los recursos, la manera en que se aprobó y en que se ejerció finalmente.

Asimismo, se cuenta con un micrositio de obra pública, en donde es posible georreferenciar los proyectos en el territorio nacional; una sección de Pp, en la cual se puede consultar sus indicadores de acuerdo con el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), conocer los Aspectos Susceptibles de Mejora, entre otros; un apartado de entidades federativas, en donde se puede buscar información relativa al gasto federalizado; una sección de datos abiertos,^{26/} que permite consultar la información del presupuesto para el periodo 2008-2018 en el Estándar Internacional de Datos Presupuestarios Abiertos; y un apartado de capacitación.



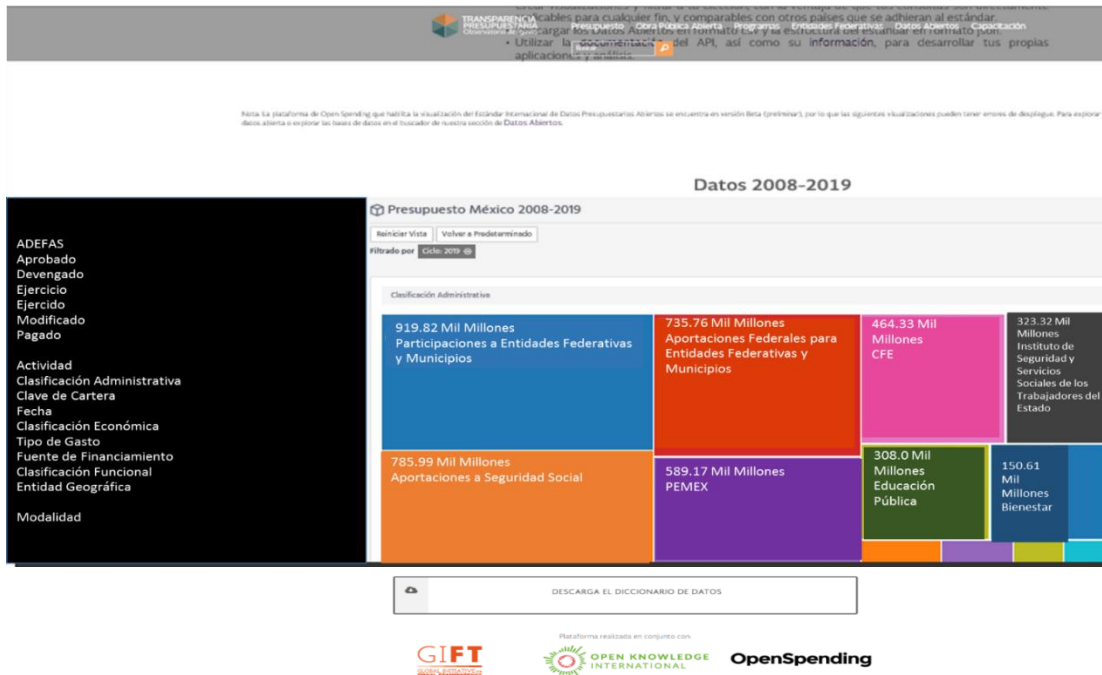
^{26/} Los datos abiertos son datos digitales puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.

- Licencias o Términos de Libre Uso, que hagan explícita la posibilidad de usar los datos para cualquier cosa.
- Formatos de archivo no propietarios, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no supongan dificultad de acceso, y que su aplicación y reproducción o estén condicionadas a contraprestación alguna.

Para su consulta ver: <https://datos.gob.mx/blog/la-diferencia-entre-datos-abiertos-y-gobierno-abierto>

PLATAFORMAS PARA LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA





Datos abiertos

A fin de conocer la información disponible en esta página electrónica sobre la materia del presente estudio, se realizó una búsqueda con las palabras “adequaciones presupuestarias”, de lo cual, arrojó como respuesta tres archivos de los informes trimestrales de los años 2012, 2013 y 2014, los cuales corresponden al anexo I de las Finanzas Públicas de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Observatorio del gasto

Presupuesto Obra Pública Abierta Programas Entidades Federativas Datos Abiertos Capacitación

Consulta la información del presupuesto para 2008-2018 en el Estándar Internacional de Datos Presupuestarios Abiertos [aquí](#)

Consulta las bases de datos utilizando el buscador:

Informes trimestrales adecuaciones X Buscar

Nombre	Año	Periodo	Formato	
Anexos de los Informes Trimestrales Adecuaciones presupuestarias	2014	Trimestre 1	xls	DESCARGAR
Anexos de los Informes Trimestrales Adecuaciones presupuestarias	2013	Trimestre 2	xls	DESCARGAR
Anexos de los Informes Trimestrales Adecuaciones presupuestarias	2012	Trimestre 3	xls	DESCARGAR

Primero Anterior 1 Siguiente Ultimo

En materia de transparencia, se detectó que el portal electrónico Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto, en el cual la SHCP pone a disposición información y herramientas para aquellos sujetos interesados en la consulta y el análisis del ejercicio, destino y resultados de la aplicación de los recursos públicos, no contiene información sobre las operaciones que realizó la SHCP, con motivo de control presupuestario, mediante el Ramo General 23 en 2018.

Rendición de cuentas

Para determinar a cuánta información puede tener acceso cualquier ciudadano sobre la materia del presente estudio, se revisó la página electrónica de la SHCP, en la que se publicaron los documentos de rendición de cuentas. Se identificaron la Cuenta Pública; los Informes al Congreso de la Unión y las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

DOCUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

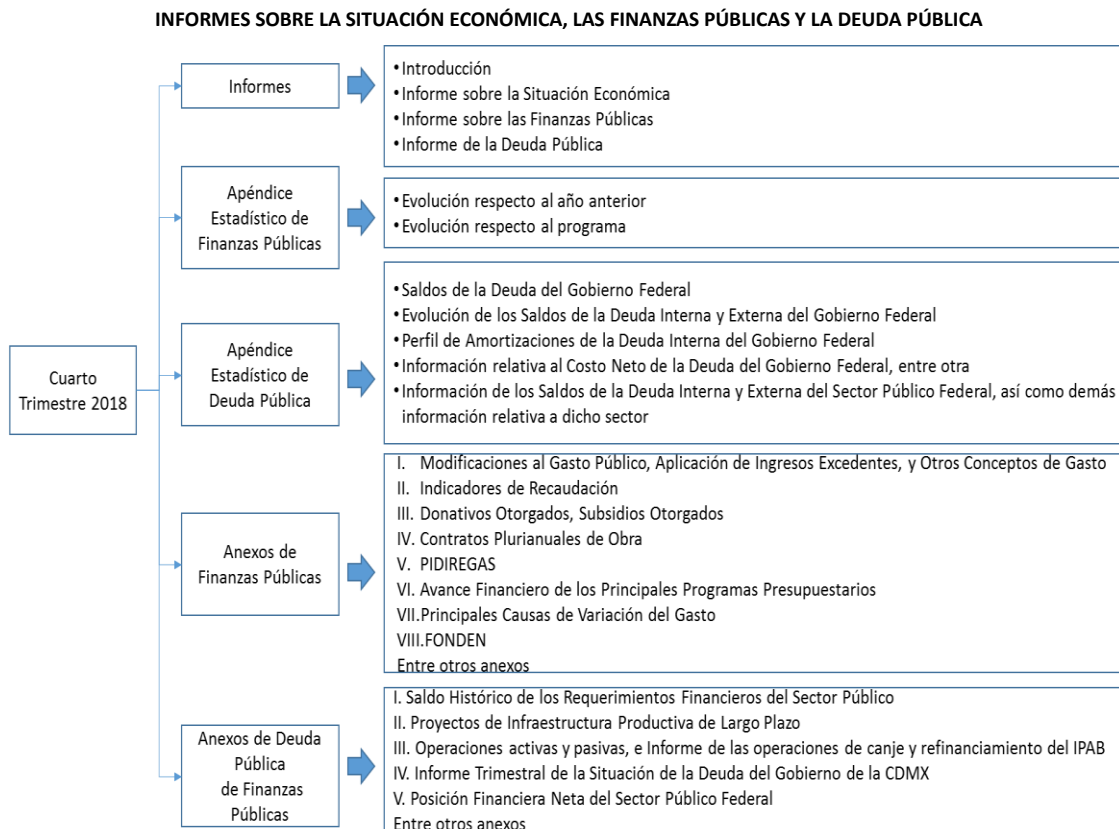
Documento	Fundamento Legal	Contenido	Fecha de Entrega
Cuenta Pública	CPEUM, artículo 74 LFPRH, artículo 111	La Cuenta Pública es el informe que integra la SHCP y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización, contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal, en cumplimiento de lo dispuesto en la CPEUM, artículo 74, fracción VI y en la LGCG; artículos 46 y 53.	30 de abril de cada año
Situación Económica, Finanzas y Deuda Pública	LFPRH, artículo 107	Situación económica; finanzas públicas; evolución detallada de la deuda pública; proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y asociaciones público-privadas; requerimientos financieros del sector público; proyectos de inversión en infraestructura con erogaciones plurianuales; ingresos obtenidos	Mensual y trimestral
Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF)	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 4 fracción XIX y 12	El contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera se referirá a los programas a cargo de los poderes de la unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá: I. El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el PEF. II. El avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el PEF.	30 de julio de cada año

Cuenta Pública 2018

La Cuenta Pública presentó la información sobre las adecuaciones presupuestarias de manera agregada, por lo cual no fue posible identificar los ramos y entidades relacionados con las ampliaciones y reducciones presupuestarias del Ramo General 23, de acuerdo con lo planteado en el capítulo 3.

Informes al Congreso de la Unión (trimestrales)^{27/}

Se presenta la información referente a la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, desde el año 2000 hasta el tercer trimestre de 2019, la documentación disponible se desagrega de la manera siguiente:



En relación con la materia del presente estudio, se detectó el anexo I de Finanzas Públicas “Modificaciones al Gasto Público, Aplicación de Ingresos Excedentes, Donativos Otorgados, Subsidios Otorgados y Otros Conceptos de Gasto al cuarto trimestre de 2018”, el cual informó sobre las adecuaciones presupuestarias que, en su conjunto, observaron variaciones superiores al 5.0% del presupuesto total, durante el periodo enero-diciembre, en términos de lo dispuesto en la LFPRH, artículos 58, penúltimo párrafo y 60. No obstante, dicha información es agregada, y se difunde mediante un cuadro estadístico en clasificación administrativa y no se presentan elementos justificantes de las adecuaciones.

^{27/} Se pueden consultar en:

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union.

I. MODIFICACIONES AL GASTO PÚBLICO, APLICACIÓN DE INGRESOS EXCEDENTES Y OTROS CONCEPTOS DE GASTO

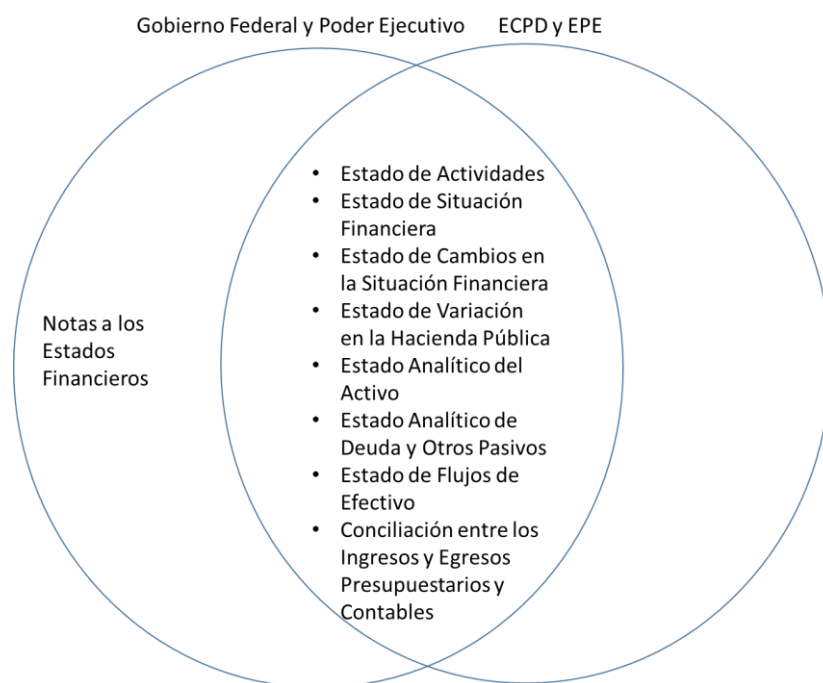
1. En términos de lo dispuesto en los artículos 58, penúltimo párrafo, y 60 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se informa sobre las adecuaciones presupuestarias que en su conjunto observaron variaciones superiores al 5 por ciento del presupuesto total, durante el periodo enero-diciembre de 2018.

Adecuaciones presupuestarias superiores a 5%
Enero - diciembre de 2018
(Millones de pesos)

Ramo / Entidad / Unidad Responsable		Aprobado Anual	Modificado Anual a Enero-diciembre ^{1/}	Variación % ^{2/}
		(1)	(2)	(3) = (2/1)
Programable				
Ramos Autónomos				
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones			
	Sector central			
	000 Sector central	1,998.0	2,302.7	15.3
Ramos Administrativos				
02	Oficina de la Presidencia de la República			
	Sector central			
	000 Sector central	1,797.4	3,942.3	-0-
04	Gobernación			
	Sector central			
	000 Sector central	5,300.7	6,888.1	29.9
	Órganos Desconcentrados			
	A00 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	43.4	40.8	-6.0
	D00 Prevención y Readaptación Social	17,783.7	25,447.0	43.1
	G00 Secretaría General del Consejo Nacional de Población	71.1	267.6	-0-
	H00 Centro Nacional de Prevención de Desastres	82.0	86.3	5.3
	I00 Centro de Investigación y Seguridad Nacional	2,888.4	4,743.0	64.2
	K00 Instituto Nacional de Migración	1,731.9	6,161.1	-0-
	L00 Policía Federal	28,231.2	31,932.8	13.1
	M00 Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	5.4	4.3	-20.8
	N00 Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	25.8	30.6	18.6
	O00 Servicio de Protección Federal	1,599.0	2,228.3	39.4
	P00 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	53.7	45.3	-15.6
	Q00 Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	49.6	90.5	82.2
	R00 Coordinación Nacional Antisecuestro	75.3	47.1	-37.5
	T00 Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	60.1	36.7	-39.0
	M00 Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	5.4	4.3	-20.8
	N00 Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	25.8	30.6	18.6
	O00 Servicio de Protección Federal	1,599.0	2,228.3	39.4
	P00 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	53.7	45.3	-15.6
	Q00 Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	49.6	90.5	82.2
	R00 Coordinación Nacional Antisecuestro	75.3	47.1	-37.5
	T00 Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur	60.1	36.7	-39.0
	V00 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	256.3	208.5	-18.6
	W00 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas	0.0	13.0	n.a.
	Entidades apoyadas			
	EZN Archivo General de la Nación	69.7	215.8	-0-
05	Relaciones Exteriores			
	Sector central			
	000 Sector central	8,292.6	13,681.9	65.0
	Órganos Desconcentrados			
	I00 Instituto Matías Romero	20.3	18.5	-9.1
	J00 Instituto de los Mexicanos en el Exterior	72.2	110.2	52.7
	K00 Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	550.0	762.4	38.6
06	Hacienda y Crédito Público			
	Sector central			
	000 Sector central	4,991.5	6,491.8	30.1
	Órganos Desconcentrados			
	A00 Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	133.4	614.7	-0-

Informe de Avance de Gestión Financiera

El IAGF presenta los estados financieros del Gobierno Federal que contienen la información financiera de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de los Órganos Autónomos; asimismo, los estados financieros de las Entidades de Control Presupuestario Directo (ECPD) y Empresas Productivas del Estado (EPE), al periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio del año corriente y del ciclo del 1 de enero al 31 de diciembre del año inmediato anterior.



Si bien se detectó que la información pública existente sobre el ejercicio del PEF, es accesible a cualquier ciudadano, por parte de la SHCP como ente integrador, así como que la calidad de la misma da cumplimiento a la normatividad y a las características que exige un dato abierto; en materia de adecuaciones presupuestarias no se explican ni justifican el porqué de los cambios al gasto público, de acuerdo con lo que la rendición de cuentas sugiere, tampoco se brindan elementos para comprobar que la información apoye y facilite la toma de decisiones en la implementación de una administración por resultados.

Respecto de la información de adecuaciones presupuestarias, con motivo de control presupuestario, no existe evidencia, al menos de carácter pública, de que se contribuyó a una rendición de cuentas en el sentido de justificar el porqué de dichas operaciones.

6. Mejores prácticas (Análisis del Benchmarking)

El benchmarking es una herramienta para determinar el posicionamiento de una empresa o ente público respecto de las mejores prácticas operativas en la materia a nivel internacional,

mediante un proceso continuo y constante de medición y de comparación, con el propósito de establecer las brechas de desempeño existentes en relación con los estándares internacionales, y adoptar medidas organizacionales para abatir gradualmente las brechas determinadas y alcanzar un desempeño similar al de las empresas líderes en el ramo.^{28/}

En este sentido, este apartado presenta una breve exposición de buenas prácticas en el ámbito de finanzas públicas, en específico del gasto público. La finalidad es describir algunos avances en la conformación de la gobernanza presupuestaria,^{29/} en particular en el ámbito de América Latina y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

De acuerdo con la OCDE, los gobiernos cumplen una función redistributiva del ingreso por medio de los impuestos y las transferencias y, en este contexto, la eficiencia y eficacia de las políticas fiscales son fundamentales. También, señala que el mayor impacto sobre la desigualdad se puede conseguir con un eficiente gasto social focalizado, mediante las transferencias en especie, por ejemplo, en servicios de educación y salud, o por las transferencias condicionales de efectivo y las pensiones, en especial las no contributivas.

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirma que existe considerable evidencia y amplio consenso, en cuanto a que la corrupción y la falta de transparencia afectan negativamente el funcionamiento normal del gobierno y el Estado de derecho, y debilitan la confianza en las instituciones públicas. De igual manera, se ha demostrado que, la corrupción afecta negativamente la asignación eficaz del gasto público, fomenta la evasión fiscal, aumenta los costos de la deuda soberana y los gastos transaccionales del sector privado, así como que reduce los incentivos para la inversión, frena la productividad y la innovación privada, y, en consecuencia, disminuye el crecimiento económico en general.

Por lo anterior, una mayor transparencia en los contratos gubernamentales, en los presupuestos públicos y en los conflictos de intereses, así como la utilización de herramientas innovadoras de las tecnologías de la información, son de utilidad. El BID reconoce que el acceso a la información está mejorando lentamente, pero esto no es suficiente si las personas no disponen de canales legítimos para influir y participar en el gobierno de manera individual o colectiva. En la era de la comunicación, el gobierno abierto es un ingrediente esencial no sólo para la transparencia y la rendición de cuentas, sino también para establecer la confianza y una interacción constructiva entre los ciudadanos, las empresas y el Estado.^{30/}

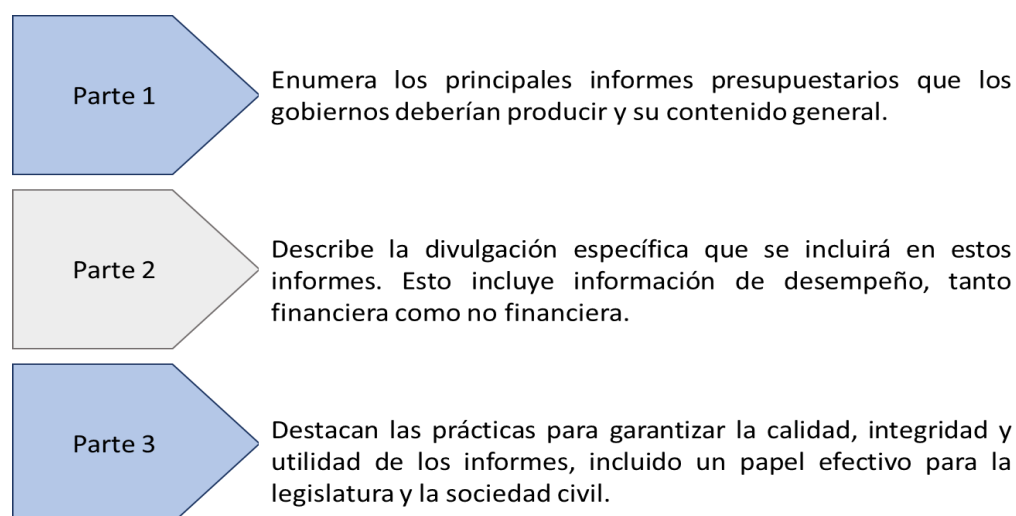
^{28/} AED, “Indicadores de Desempeño”, en ASF, Lectura para auditores, México, 2009, pp. 281-434.

^{29/} La gobernanza presupuestaria se refiere a los procesos, leyes, estructuras e instituciones existentes para garantizar que el sistema de presupuesto cumpla con sus objetivos de manera efectiva, sostenible y duradera. OCDE. (2015). Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria. París. Para su consulta ver: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf>.

^{30/} BID (2018). Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. Para su consulta ver: <https://publications.iadb.org/sites/default/files/publications/spanish/document/Informe-del-Grupo-Asesor-de-Expertos-en-anticorrupcion-transparencia-e-integridad-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

La transparencia presupuestaria beneficia a los ciudadanos y a la sociedad a través de la apertura, la confianza y la responsabilidad pública. Cada vez más fomentar la transparencia presupuestaria se considera importante para promover la integridad en la gobernanza pública y fortalecer las políticas anticorrupción.

En este sentido, las mejores prácticas de la OCDE para la transparencia presupuestaria, la definen como la divulgación completa de toda la información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática.^{31/} Estas mejores prácticas, que se basan en las experiencias colectivas de los países miembros, se organizan en tres partes.^{32/}



La transparencia presupuestaria incluye la claridad, la exhaustividad, la fiabilidad, la puntualidad y la accesibilidad de los informes públicos sobre las finanzas públicas. De acuerdo con la OCDE, existen múltiples razones por las cuales la transparencia presupuestaria se considera un objetivo deseable, algunos de los beneficios reconocidos se presentan a continuación:

^{31/} OECD Best Practices for Budget Transparency. (2002). Paris. Para su consulta ver:
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>.

^{32/} OECD (2014). Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD Publishing, Paris. Para su consulta ver:
https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en#.



Responsabilidad

La claridad sobre el uso de los fondos públicos es necesaria para que los representantes públicos y los funcionarios puedan ser responsables de la eficacia y la eficiencia.



Integridad

El gasto público es vulnerable no solo al desperdicio y al mal uso, sino también al fraude. La transparencia es la mejor política para prevenir la corrupción y mantener altos estándares de integridad en el uso de los fondos públicos.



Inclusividad

Las decisiones presupuestarias pueden afectar profundamente los intereses y el nivel de vida de diferentes personas y grupos de la sociedad; la transparencia implica un debate informado e inclusivo sobre los impactos de la política presupuestaria.



Confianza

Un proceso presupuestario abierto y transparente fomenta la confianza en la sociedad de que se respetan los puntos de vista y los intereses de las personas y que el dinero público se usa bien.



Calidad

Un presupuesto transparente e inclusivo respalda mejores resultados fiscales y políticas públicas más receptivas, impactantes y equitativas.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la OECD (2017). Budget Transparency Toolkit. Para su consulta ver: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf>

Para comprender las políticas y las prácticas más recientes en materia de presupuestos y gastos públicos, en todos los países miembros, la OCDE realiza una serie de encuestas y análisis, aproximadamente cada tres años.

El informe “Presupuesto y gasto público en los países de la OCDE 2019”^{33/} presenta los resultados de varias encuestas, entre las cuales se destacan la de prácticas y procedimientos presupuestarios; planes fiscales y marco presupuestario; presupuesto de desempeño; presupuestación del capital y la gobernanza de la infraestructura y la encuesta de la red de funcionarios parlamentarios de presupuesto sobre las prácticas parlamentarias.

^{33/} La mayoría de los datos presentados fueron generados por las respuestas de los funcionarios gubernamentales a un conjunto de encuestas, distribuidas a todos los países de la OCDE. Como tal, el informe y los perfiles de los países se basan en gran medida en la información que los gobiernos proporcionan, y que representa la evaluación de las prácticas y procedimientos actuales de cada país. Los encuestados eran predominantemente altos funcionarios de presupuesto.

La recopilación de datos comenzó en diciembre de 2017 y finalizó en julio de 2018. Una versión preliminar del informe se presentó y compartió en la 39ª Reunión Anual de Oficiales Superiores de Presupuesto de la OCDE en junio de 2018 y brindó la oportunidad de comentar y validar los resultados. Durante el posterior proceso de control de calidad, se invitó a los países a verificar y aclarar cualquier cambio sustancial con respecto a los datos anteriores, posibles inconsistencias y valores atípicos. Para su consulta ver:

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en.

Además del presupuesto y la documentación de respaldo, existe una variedad de informes gubernamentales que pueden contribuir a la transparencia. El informe de fin de año es la principal medida de responsabilidad del gobierno, pero aquéllos emitidos durante el año (mensual, trimestral y semestral) también son importantes para ayudar a identificar problemas de implementación del presupuesto y desarrollar respuestas de manera oportuna. Las mejores prácticas de la OCDE también establecen normas para el momento de emisión y el contenido de estos informes.

Un aspecto clave para la transparencia es la revelación dentro del presupuesto del ejecutivo de las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, así como los supuestos bajo los cuales se realizaron, que establecen el marco fiscal dentro del cual las organizaciones gubernamentales formulan su presupuesto. Los supuestos clave incluyen estimaciones del crecimiento del PIB, la cuenta corriente, la inflación y la tasa de interés. Estas estimaciones son paralelas a las previsiones de ingresos tributarios y no tributarios, así como obligaciones y costo de la deuda del gobierno. Podría decirse que no hay otro factor más relevante de los resultados presupuestarios y las proyecciones de déficit o superávit, que el uso de escenarios macroeconómicos adecuadamente estructurados.

Los marcos de gastos a mediano plazo (MGMP) pueden ser útiles para alinear los presupuestos con las prioridades estratégicas en dicho periodo. Los esfuerzos de reforma incluyen la introducción de un marco legal y la aclaración de las definiciones y procedimientos legales. Otras áreas de enfoque han sido mejorar la información financiera, el presupuesto de desempeño y presentar consejos fiscales independientes.

También, es importante que se presente en el presupuesto una perspectiva a mediano plazo; un comentario detallado sobre cada programa de ingresos y gastos; presupuesto por unidad administrativa; y datos de desempeño no financieros, incluidos los objetivos de rendimiento. Además, el Manual del Fondo Monetario Internacional (FMI) 2007 sobre Transparencia Fiscal, recomienda que el presupuesto incluya una descripción de las principales medidas de gastos e ingresos, y su contribución a los objetivos de las políticas.^{34/}

La OCDE ha señalado que, desde finales de 2014, los países siguen dando prioridad a la realización de reformas graduales en los marcos de gobernanza presupuestaria. Las reglas fiscales y los objetivos fiscales son útiles para administrar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles y se han realizado diversos esfuerzos al respecto. Una revisión del gasto público es una herramienta cada vez más frecuente para mejorar la eficiencia y la eficacia de este.^{35/}

^{34/} FMI. Manual de Transparencia Fiscal (2007). Para su consulta ver:
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>.

^{35/} La revisión del gasto es el proceso de identificar y ponderar la adopción de opciones de ahorro, basado en el escrutinio sistemático del gasto de referencia, que puede tomar la forma de revisiones de eficiencia o revisiones estratégicas, y puede ser de naturaleza integral o enfocada más selectivamente. OECD (2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD Publishing, Paris. p. 43, para su consulta ver:

Las revisiones del gasto público pueden utilizarse como una herramienta para mejorar su eficiencia y efectividad, o para crear espacio fiscal mediante la reasignación o reducción del gasto público. A diferencia del proceso presupuestario tradicional anual, que se centra en aumentos inerciales e incrementales de gasto, las revisiones de gasto examinan de forma crítica los compromisos acumulados de gasto con miras a eliminar erogaciones innecesarias y de ese modo crear espacio adicional. Asimismo, difieren de otros tipos de evaluación, no sólo porque observan la efectividad y eficiencia del programa bajo los niveles actuales de financiamiento, sino también porque examinan las consecuencias para los productos y los resultados de los niveles de financiación alternativos.

El éxito de las revisiones al gasto público depende de la disponibilidad de datos pertinentes para fines de monitoreo. Esto requiere la cooperación política entre niveles de gobierno, así como entre los ministerios de finanzas, para contabilizar con exactitud los gastos. Si se llevan a cabo de forma adecuada, las revisiones de gasto pueden revelar malas prácticas presupuestarias y áreas donde se ha realizado un uso inefectivo de los recursos, contribuyendo de ese modo a modificar las propuestas presupuestarias futuras.






























Los consejos fiscales independientes representan una de las innovaciones del proceso presupuestario, que revisan y comentan las proyecciones y supuestos económicos y presupuestarios del gobierno.





Todos los países de la OCDE tienen cierta flexibilidad en la forma en que ejecutan los presupuestos para gestionar eventos inesperados. Los mecanismos incluyen la reasignación de gastos presupuestarios dentro de un periodo presupuestario único y gastos de transferencia de un año a otro.

Una gobernanza presupuestaria sólida es un pilar importante del marco general de la gobernanza pública efectiva, por la cual, el gobierno y sus dependencias pueden identificar y responder a las preocupaciones del público, y la prestación de servicios públicos de manera sostenible, promover el bienestar de los ciudadanos y su confianza. El desarrollo de un marco presupuestario bien diseñado que sea adecuado a las circunstancias específicas de cada país, mientras responde a las buenas prácticas internacionales, es una clave para la buena gobernanza presupuestaria.

En este sentido, los países miembros de la OCDE, desde finales de 2014, han realizado reformas graduales en los marcos de gobernanza presupuestaria. Entre los diversos enfoques de reforma presupuestaria en los últimos tres años, las áreas de atención más populares han sido las reglas fiscales (20 países), las revisiones de gastos (18 países), las mejoras al marco de gastos a mediano plazo (13 países) y las mejoras en la transparencia presupuestaria (13 países).

REFORMAS AL MARCO INSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO DESDE 2014

País	Reglas fiscales	MGMP	Transparencia presupuestaria	Informes financieros	Presupuesto por desempeño	Presupuesto verde	Presupuesto de género	Revisión de los gastos	Análisis de riesgos fiscales	Instituciones fiscales independientes
										
	X	X		X				X		
								X		
										
	X	X	X	X	X		X	X	X	X
			X							
	X	X	X							
										
	X	X	X						X	X
	X		X					X		
										
	X				X			X		
	X	X	X	X	X	X		X	X	X
	X	X						X		
				X						
	X	X	X							X
	X		X	X						
			X		X	X	X	X	X	
	X	X	X				X	X		
	X	X					X	X		X
	X	X								
			X		X			X		
				X				X		
	X									
	X							X		
										
	X	X			X			X		X
	X	X	X	X	X		X	X	X	
	X								X	

País	Reglas fiscales	MGMP	Transparencia presupuestaria	Informes financieros	Presupuesto por desempeño	Presupuesto verde	Presupuesto de género	Revisión de los gastos	Análisis de riesgos fiscales	Instituciones fiscales independientes
	X	X								X
					X			X		
	X			X	X			X		X
			X	X	X			X		
Total	20	13	13	9	9	2	5	18	5	8

FUENTE: OECD (2018), Encuesta de la OCDE sobre planes fiscales y marco presupuestario, pregunta 7, OECD, París.

NOTAS: En Chile se presentó el Proyecto de ley aprobado por el Congreso que creará el Consejo Fiscal Autónomo en junio de 2018. Si se aprueba este proyecto, Chile también aparecerá en la tabla con "Instituciones fiscales independientes".

Los datos para Estados Unidos, Islandia y Suiza no están disponibles.

Información sobre los datos de Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Con base en las normas y directrices internacionales, así como el conjunto de herramientas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (2017), se enumeran los principales informes presupuestarios que los gobiernos pueden elaborar para informar el escrutinio de sus resultados: el estado de cuenta previo al presupuesto, la propuesta de presupuesto del ejecutivo (o el proyecto de presupuesto), el presupuesto aprobado, un presupuesto suplementario (que podrían ser adecuaciones presupuestarias, para el caso de México), los perfiles presupuestarios previos a la ejecución o las previsiones de flujo de efectivo, los informes de ejecución del presupuesto anual, el de implementación de mitad de año, de fin de año, de largo plazo y de riesgo fiscal.

Es importante que la información presupuestaria integral se presente públicamente para permitir el debate sobre políticas. En términos generales, la transparencia presupuestaria ha mejorado en los países participantes de la OCDE en los últimos años.

Todos los países participantes de la OCDE publican ahora un proyecto de presupuesto y el presupuesto aprobado. Más del 90% de los países participantes de la OCDE también publican sus estados financieros de fin de año (32), informes de ejecución de fin de año (32) y un presupuesto suplementario (31).^{36/}

Los documentos presupuestarios son a menudo documentos técnicamente complejos y largos. Por lo cual, al informar y explicar las decisiones presupuestarias y el estado de las finanzas públicas con sencillez y claridad, el gobierno puede ayudar a desmitificar el

^{36/} OECD (2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD Publishing, Paris. p. 98, para su consulta ver:

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en.

presupuesto. La publicación de una guía para ciudadanos le permite a un gobierno explicar en lenguaje sencillo los objetivos y los impactos de su presupuesto.

La mayoría de los países de la OCDE identifican partidas de gastos que se consideran pasivos contingentes. Desde una perspectiva de transparencia, también es importante que esos elementos se divulguen en la documentación presupuestaria presentada a la legislatura y que se ponga a disposición del público.

La presentación periódica de informes anuales sobre la ejecución del presupuesto y la revisión de las estimaciones presupuestarias ayuda a detectar y gestionar el impacto de la evolución económica en el presupuesto de manera oportuna. Esto incluye información sobre ingresos y gastos tributarios y no tributarios en programas y servicios públicos. Dichos informes identifican cualquier cambio en los supuestos detrás del presupuesto, así como otros eventos relevantes que ocurrieron durante el año fiscal. Los supuestos económicos detrás del presupuesto deben revisarse y el impacto de cualquier cambio en el presupuesto debe divulgarse al menos cada seis meses.

El informe de fin de año es un documento clave de responsabilidad del gobierno. Las mejores prácticas recomiendan que sea auditado por la Entidad Fiscalizadora Superior de acuerdo con las prácticas de auditoría generalmente aceptadas, publicado dentro de los seis meses posteriores al final del año fiscal y examinado por el parlamento. Todos los países de la OCDE tienen una institución encargada de auditar las cuentas del gobierno. Sin embargo, existe una gran variación en cuanto al momento en que se divulga el informe anual auditado después del final del año fiscal.

En 2012, se elaboraron guías ciudadanas para el presupuesto en 14 países de la OCDE. Las guías de los ciudadanos, de una forma u otra, se producen ahora en 23 países de la OCDE. En 2018, dichas guías se publican con mayor frecuencia para el presupuesto aprobado y la propuesta de presupuesto ejecutivo (ambos, 14 países de la OCDE).

Los datos abiertos promueven la transparencia, la responsabilidad y la creación de valor al hacer que los datos del gobierno estén disponibles para todos. La mayoría de los países de la OCDE proporcionan el presupuesto aprobado (28), la propuesta de presupuesto del ejecutivo (24), los informes de ejecución de fin de año (23), los presupuestos suplementarios (ajustes presupuestarios) (22) y los estados financieros de fin de año (21) en formato de datos abiertos.^{37/}

En su mayor parte, los datos abiertos están disponibles en forma descargable, por ejemplo, en una hoja de cálculo (29), aunque algunos países también proporcionan herramientas de

^{37/} OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris. p. 101, para su consulta ver:

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en.

visualización de datos (12) y otros proporcionan datos abiertos a través de un portal en línea (11).

De acuerdo con la evaluación realizada por el OCDE, en México los desarrollos en la gobernanza presupuestaria son las siguientes.

LA APLICACIÓN EN MÉXICO DE LOS PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE LA OCDE

No.	Principio de la OCDE	Aplicación en México
1.	Objetivos de la política fiscal	Presupuesto, deuda, gasto e ingresos, reglas fiscales definidas por ley.
2a.	Alineación estratégica	El PND establece las prioridades estratégicas del gobierno a medio plazo; la SHCP tiene un papel de liderazgo en la promoción de la alineación entre los presupuestos anuales y los planes y prioridades a mediano plazo.
2b.	Marcos de gastos a mediano plazo	No
3.	Capital e infraestructura	Las solicitudes de capital y gastos corrientes se presentan y aprueban de manera integrada. Existe un plan general de infraestructura estratégica a largo plazo, así como planes sectoriales de infraestructura. Existen procesos formales para garantizar el valor absoluto y relativo del dinero.
4.	Transparencia y accesibilidad	Todos los informes del presupuesto central y la mayoría de los informes complementarios se producen y hacen públicos; algunas evaluaciones de impacto que muestran la incidencia del presupuesto para medidas individuales; los datos del presupuesto están disponibles en forma descargable; portal de datos en línea de la SHCP que permite consultas dinámicas definidas por el usuario; guías presupuestarias para ciudadanos disponibles en diferentes momentos del ciclo presupuestario, incluyendo la propuesta de presupuesto del ejecutivo, presupuesto aprobado, informes trimestrales de las finanzas públicas e informe de fin de año.
5a.	Compromiso parlamentario	El Congreso tiene poderes ilimitados para modificar el presupuesto. La votación sobre la propuesta de presupuesto del Ejecutivo generalmente se considera un voto de confianza en el gobierno. No se permite el gasto sin aprobación legislativa. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) se estableció en 1998. Además del apoyo proporcionado por el CEFP, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública también cuenta con su propio personal para asistirle, aunque generalmente no tienen el mismo nivel de experiencia técnica.
5b.	Debate público inclusivo	Compromiso de los actores políticos en el ciclo presupuestario. Se incluyen mecanismos consultivos en el desarrollo de políticas; elaboración de presupuestos participativos.
6.	Presupuesto contable e informes financieros	Los estados de ingresos y gastos públicos presupuestarios se preparan tanto en valores devengados como en efectivo. El Sector Público Central mantiene la cobertura de todos los informes principales sobre finanzas públicas.
7.	Ejecución del presupuesto	Un fondo único de tesorería controlado centralmente y su uso es obligatorio para todos los ingresos y gastos del gobierno central. Pueden reasignar fondos dentro de su propio presupuesto, pero necesitan la aprobación de la SHCP en todos los casos. <u>Las adecuaciones presupuestarias no requieren aprobación parlamentaria anticipada.</u>
8a.	Presupuesto de desempeño	La información de desempeño se utiliza como una herramienta de gestión y responsabilidad, en lugar de principalmente como una herramienta de asignación de recursos.

No.	Principio de la OCDE	Aplicación en México
8b.	Evaluación	Seguimiento y evaluación dentro de los programas y se encuentran en las páginas electrónicas de las dependencias. Se han realizado revisiones integrales y sectoriales. Sin embargo, no se llevan a cabo todos los años.
9.	Riesgo fiscal y sostenibilidad a largo plazo	Las proyecciones de riesgo fiscal a largo plazo son producidas por la SHCP cada año, se busca su vinculación con la política presupuestaria o fiscal del gobierno donde sirven como base para formular el camino de la consolidación fiscal plurianual. La SHCP administra e identifica los riesgos fiscales, mientras que una unidad diferente de la dependencia atiende a cada tipo. Existe un marco sobre identificación y gestión de riesgos fiscales. Existen criterios definidos centralmente para decidir qué riesgo fiscal debe medirse y monitorearse.
10.	Aseguramiento de la calidad y auditoría	Entidad Fiscalizadora Superior (Independencia de la Federación) constitucionalmente independiente que realiza controles de cumplimiento, auditoría de informes financieros gubernamentales, control de calidad y auditoría sobre información de desempeño. No hay un consejo fiscal independiente.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, p. 217.

NOTA: Las filas en negrita representan una notable práctica internacional de acuerdo con la OCDE.

Asimismo, el FMI promueve una mayor transparencia fiscal, toda vez que la reconoce como un elemento crítico de la gestión y la rendición de cuentas, por lo cual, ha desarrollado normas para la transparencia fiscal en general, y para los informes de las estadísticas fiscales específicamente, siendo las más recientes el Código de Transparencia Fiscal de 2014 y el Manual de Estadísticas Financieras de Gobierno 2014.^{38/}

En este sentido, el FMI en respuesta a una solicitud de la SHCP, realizó en 2018 una Evaluación de Transparencia Fiscal que cubrió todos los pilares del Código de Transparencia Fiscal del FMI, incluido el Pilar IV.^{39/} México obtuvo un puntaje relativamente alto, en comparación con

^{38/} El Código de Transparencia Fiscal del FMI, es la norma internacional para la divulgación de información sobre las finanzas públicas, se publicó por primera vez en 1998 y se actualizó en 2007 y 2014. La versión de 2007 y el Manual y la Guía que lo acompañan han servido de marco para las evaluaciones de la transparencia fiscal de los países, como parte de la iniciativa del FMI dedicada a los Informes sobre la Observancia de Códigos y Normas (IOCN). Durante estas evaluaciones, el personal técnico del FMI analizó la adhesión de los países a los principios y las prácticas consagradas en el Código, y 93 países publicaron los resultados en la página web sobre normas y códigos. *¿De qué manera promueve el FMI una mayor transparencia fiscal?* Para su consulta ver:

<https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>.

^{39/} Los pilares I, II y III ya se han publicado, y el borrador del IV se ha sometido a fases de consulta pública y pruebas experimentales en la materia. El pilar IV adapta los principios de los tres primeros pilares a las circunstancias particulares de los países con abundantes de recursos.

Pilar I: Declaración de datos fiscales, que deberían ofrecer información relevante, exhaustiva, actualizada y fidedigna sobre la situación y del desempeño de las finanzas públicas.

Pilar II: Pronósticos y presupuestos fiscales, que deberían enunciar claramente los objetivos presupuestarios y planes de política del gobierno, junto con proyecciones exhaustivas, puntuales y creíbles de la evolución de las finanzas públicas.

Pilar III: Análisis y gestión del riesgo fiscal, que deberían garantizar la divulgación, análisis y gestión de los riesgos para las finanzas públicas, así como la coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en el sector público.

Pilar IV: Gestión de los ingresos provenientes de los recursos, estableciendo un marco transparente para la posesión, contratación, tributación y aprovechamiento de los recursos naturales.

otros países latinoamericanos y economías de mercados emergentes que se han sometido a una evaluación de transparencia fiscal.

De los 48 principios en cuatro pilares del Código de Transparencia Fiscal, México cumplió 16 principios en el nivel básico, 9 principios en el nivel bueno y 15 principios en el nivel avanzado, mientras que un principio no se aplicó. Las prácticas de transparencia fiscal son más fuertes en las áreas de gestión de ingresos de recursos y pronósticos y presupuestos fiscales, mientras que los puntajes en análisis y gestión de riesgos fiscales son más bajos. Las prácticas de transparencia fiscal de México actualmente no cumplen con la práctica básica de siete principios.^{40/}

Fondo Monetario Internacional. (2016). *¿De qué manera promueve el FMI una mayor transparencia fiscal?* Ficha técnica. Para su consulta ver:

<https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>.

^{40/} International Monetary Fund (2018). *Mexico Fiscal Transparency Evaluation*. IMF Country Report No. 18/289. Para su consulta ver:

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/03/Mexico-Fiscal-Transparency-Evaluation-46282>.

Conclusiones y sugerencias

El marco jurídico en materia de adecuaciones con motivo de control presupuestario que realiza la SHCP, mediante el Ramo General 23, se encuentra en las directrices establecidas en la LFPRH y su reglamento, básicamente, las cuales regulan su función como sistema de control presupuestario, y le atribuyen flexibilidad para captar y canalizar recursos de diferentes dependencias y entidades, que lo habilitan como un mecanismo de compensación para transferir, saldar y reservar fondos para diversos propósitos.

En el análisis de dicho marco jurídico, se identificó que éste parte del principio de que las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto, lo cual constituye una generalidad, debido a que cualquier tipo de cambio en el PEF cabe en este principio, y no existe mayores precisiones en la normativa sobre la necesidad justificada de modificar el presupuesto en favor de los programas que brinden el mayor bienestar social, entre las diferentes opciones disponibles.

Se identificó en el Reglamento de la LFPRH y en el Reglamento Interior de la SHCP que, a través de las DGPyP “A” y “B” y la UPCP, se autorizan las adecuaciones presupuestarias externas una vez afectado el presupuesto modificado autorizado en el sistema de control de adecuaciones presupuestarias y por cumplir los requisitos establecidos en la Guía de Operación del MAP, los cuales son integrar la respectiva fundamentación legal y motivación, principalmente.

Sin embargo, en el proceso de autorización que describe la Guía de Operación del MAP, no se detectaron las funciones y obligaciones específicas de las DGPyP “A” y “B”, áreas que se encuentran facultadas en el Manual de Organización de la SHCP y el Reglamento Interior de la SHCP, artículo 65, inciso B, fracción XII, así como tampoco se detectaron actividades de control por las áreas de la SHCP para comprobar que las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto de las dependencias y entidades se orientaron a un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas, conforme a lo señalado en la LFPRH, artículo 58.

Al respecto, la SHCP informó que la LFPRH, en el artículo 45, establece que los responsables de la administración por resultados son los ejecutores de gasto, por lo cual deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. En este sentido, la única obligación de la SHCP en este proceso es validar que cada una de las adecuaciones presupuestarias se encuentren fundamentadas y motivadas en el MAP, específicamente en el apartado de “Justificaciones”, conforme a los preceptos jurídicos en materia presupuestaria.

Como resultado del análisis de la base de datos del MAP sobre los registros de las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23, en particular el apartado de “Justificaciones”, se identificó que las disposiciones jurídicas que fundamentaron las operaciones presentaron un sustento legal heterogéneo, en su forma de presentación, es decir, que cada una de las operaciones se fundamentó sin seguir un marco homogéneo. Si

bien, a nivel de cada registro, éstas se citaron de manera específica y permiten, de manera particular, realizar un análisis del cumplimiento jurídico de la operación conforme a sus circunstancias particulares.

En cuanto a las motivaciones que sustentaron las solicitudes de las adecuaciones presupuestarias, las características que presentaron fueron que carecieron de una base de registro homogénea, limitado contexto y descripción de las operaciones, en la mayoría de los casos, así como que no prevaleció un criterio específico que comprobara que las adecuaciones presupuestarias se realizaron para un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas.

Cabe señalar que montos relevantes se justificaron por conceptos generales como “operaciones relacionadas con el balance presupuestario”, “por equilibrio presupuestario” y “complemento y anticipo de ingresos excedentes”.

Asimismo, se destacó que algunas de las motivaciones no hicieron referencia a la modificación de las metas de los indicadores de desempeño, los cuales permiten medir el cumplimiento de los objetivos de los programas, o en su defecto, los registros establecieron que dichas operaciones no afectarían las metas aprobadas.

Al respecto, conviene señalar que la auditoría núm. 30-GB “Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público”, realizada en el ámbito de la revisión de la Cuenta Pública 2018, concluyó que en relación con las adecuaciones presupuestarias del Gobierno Federal, la SHCP no acreditó que contribuyeran a un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades.^{41/}

En lo relativo a los criterios que utilizó la SHCP para la autorización de las operaciones en cuestión, la dependencia no reveló los criterios de razonabilidad técnica, económica y social que utilizó para autorizar las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23 en 2018, lo cual constituye un área de opacidad e indica discrecionalidad en la operación de dicho mecanismo presupuestario. La falta de criterios técnicos en las decisiones presupuestarias, podría privilegiar los aspectos políticos en detrimento de los principios de calidad del gasto público, establecidos en el artículo 134 constitucional.

Cabe mencionar que, respecto de las adecuaciones presupuestarias, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, en cuanto a su facultad de poder opinar sobre las adecuaciones que son superiores al 5.0% (LFPRH, artículo 58, párrafo cuarto), no emitió ningún comentario en los últimos 5 años,^{42/} lo cual constituye un hecho que propicia que la SHCP pueda autorizar cambios al presupuesto aprobado con discrecionalidad y sin un contrapeso.^{43/}

^{41/} Se puede consultar en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/Documentos/Auditorias/2018_0030_a.pdf.

^{42/} Información proporcionada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, mediante el Oficio CEPE/ST/877/19 del 25 de noviembre del 2019.

^{43/} Al respecto, conviene señalar que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados reprobó y no aceptó los informes de los ejercicios de las Cuentas Públicas 2015 y 2017 del gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto,

En 2018, la SHCP operó adecuaciones de control presupuestario, mediante el Ramo General 23, por un total de 819,919.4 mdp (462,461.5 mdp de ampliaciones y 357,457.9 mdp de reducciones) y destacó una concentración de operaciones durante el cuarto trimestre por 490,106.4 mdp (283,267.3 mdp de ampliaciones y 206,839.1 mdp de reducciones) y, en especial, en el mes de diciembre por 270,540.4 mdp (153,322.5 mdp de ampliaciones y 117,217.9 mdp de reducciones).

En relación con dicha concentración de operaciones, influyó principalmente la aplicación de las Disposiciones Específicas para el Cierre del Ejercicio Presupuestario 2018, emitidas por la SHCP, que tuvieron como objetivo que los ejecutores de gasto lograran un cierre ordenado del ejercicio presupuestario y cumplieran la meta de balance público. No obstante, debido a los montos operados en el cuarto trimestre, dicha situación constituye un área de riesgo por el escaso tiempo con que se cuenta para su gestión con eficiencia y eficacia, de acuerdo con los procesos que la normativa prevé, ya que, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, un monto significativo de disponibilidades presupuestarias al cierre del ejercicio fiscal conlleva el riesgo de realizar gastos no planeados o económicamente ineficientes.

Respecto de la transparencia y rendición de cuentas, se detectó que la información pública existente sobre el ejercicio del PEF, es accesible a cualquier ciudadano, por parte de la SHCP como ente integrador, así como que la calidad de la misma da cumplimiento a la normatividad y a las características que exige un dato abierto; en materia de adecuaciones presupuestarias no se explican ni justifican el porqué de los cambios al gasto público, de acuerdo con lo que la rendición de cuentas sugiere, tampoco se brindan elementos para comprobar que la información apoye y facilite la toma de decisiones en la implementación de una administración por resultados.

En opinión de la ASF, es importante mejorar la rendición de cuentas sobre esta materia, debido a que, además de ser una tarea obligada y permanente, incrementará la certidumbre sobre la gestión del gasto público y permitirá identificar oportunamente las debilidades y las fortalezas de las políticas públicas.

Asimismo, continuar mejorando el marco legal y operativo que regula las adecuaciones que, con motivo de control presupuestario, realiza la SHCP mediante el Ramo General 23, debido a que producto del análisis del proceso de gestión de dichas operaciones y sus resultados en 2018, se identificaron áreas de oportunidad para reducir la opacidad y discrecionalidad.

“por el uso discrecional de los recursos públicos federales”. En el caso de los gastos ejercidos en 2015, el dictamen establece que “no existen elementos suficientes para aprobar la Cuenta Pública”.

También expone que “el Ejecutivo Federal ejerció discrecionalmente ampliaciones netas por 222,570.0 millones de pesos (mdp); que, al 31 de diciembre de 2015, el saldo de la Deuda Bruta del Gobierno Federal ascendió a 5,074,023.1 mdp, esto es, 527,403.5 mdp superior al informado un año antes”. Consultar en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Octubre/29/2605-Rechaza-Comision-de-Presupuesto-las-cuentas-publicas-2015-y-2017>

Cabe señalar que el desarrollo de un marco presupuestario bien diseñado que sea adecuado a las circunstancias específicas, mientras responde a las mejores prácticas internacionales, es una clave para la Gobernanza Presupuestaria, lo cual es un pilar del marco general de la Gobernanza Pública.

En México se ha avanzado en el ámbito de transparencia presupuestaria, no obstante, en relación con las mejores prácticas internacionales aún se podrían adoptar medidas, no evaluar la conveniencia de dichas prácticas, permitirá que el presupuesto sea ejercido con opacidad, discrecionalidad y sin rendición de cuentas, limitando con ello el potencial del presupuesto público para genera valor público.

Con base en las conclusiones anteriores, la ASF propone las sugerencias siguientes:

- Para que la SHCP realice modificaciones en el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias de la Plataforma Informática Módulo de Seguridad de Soluciones de Negocio, a fin de mejorar la calidad de la información contenida en el apartado “Justificación” de las adecuaciones presupuestarias, debido a que constituye uno de los principales requisitos con los que la SHCP valida las solicitudes de modificación al presupuesto aprobado presentada por las dependencias y entidades.

De manera específica, se sugiere delimitar dentro del apartado “Justificación” la información de la fundamentación legal y la motivación de las operaciones. En ambos casos, que se registren mediante requisitos particulares, de manera homogénea para todos los ejecutores de gasto, y que las motivaciones sean con base en información del desempeño de los programas a los cuales se propone la afectación presupuestaria. Lo anterior permitirá coadyuvar a que dichas adecuaciones se realicen en favor de programas que brinden el mayor bienestar social, entre las distintas opciones existentes. Asimismo, al delimitar la información de la fundamentación legal y de las motivaciones, se facilitarán las tareas de administración y control de la SHCP, así como las labores de fiscalización.

- Para que la SHCP, en ejercicios fiscales subsecuentes, defina, documente y revele los criterios de razonabilidad jurídica, económica y social, acerca de la reasignación que realiza de las disponibilidades presupuestarias que resultan de la aplicación de las disposiciones específicas para el cierre del ejercicio presupuestario, lo cual permitirá reducir la discrecionalidad y opacidad de la reasignación de los recursos públicos.
- Para que la Cámara de Diputados incluya en el Título Tercero Del Ejercicio del Gasto Público Federal, Capítulo III De las Adecuaciones Presupuestarias, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, precisiones acerca de la premisa de que las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades. Lo anterior permitirá reducir la discrecionalidad con que se modifica el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

- Para que la Cámara de Diputados reforme la normativa en materia de gasto público federal, a fin de garantizar que exista un contrapeso a la SHCP en el proceso de autorizar las adecuaciones presupuestarias descritas en los artículos 105 y 106 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Dicho contrapeso podría ser un comité dentro del Poder Ejecutivo o en el Congreso de la Unión, el cual se encargue de analizar el efecto de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado sobre la composición y calidad del gasto público.

Fuentes de información

- Alvarado, Ricardo, Ramo General 23 de la discrecionalidad al abuso, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2019.
- Auditoría Superior de la Federación, auditoría núm. 47-GB, Gasto Público Federal y Sistema de Evaluación del Desempeño, Cuenta Pública 2017, pp. 78,87.
- Auditoría Superior de la Federación, auditoría núm. 49-GB, Gasto Público Federal y Sistema de Evaluación del Desempeño, Cuenta Pública 2016.
- Auditoría Superior de la Federación, ficha de auditoría núm. 32-GB, Gasto Público Federal y Sistema de Evaluación del Desempeño, Cuenta Pública 2016, pp. 97,98.
- Auditoría Superior de la Federación, auditoría núm. 54-GB, Control Interno en los Procesos de Transferencia y Administración de Recursos del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, Cuenta Pública 2015, pp. 75-91.
- Auditoría Superior de la Federación, auditoría núm. 84-GB, Gasto Público Federal, Cuenta Pública 2014, pp. 47-61.
- Auditoría Superior de la Federación, auditoría núm. 47-GB, Gasto Público Federal, Cuenta Pública 2013.
- Auditoría Superior de la Federación, auditoría núm. 30-GB, Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público, Cuenta Pública 2018.
- Auditoría Superior de la Federación, auditoría núm. 109-GB, Gasto Público Federal, Cuenta Pública 2013, pp. 19-26.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Criterios para Regular el Ramo 23, 2018.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, El Ramo 23 en el PEF: ¿Qué son las provisiones salariales y económicas?, 2018.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Ramo General 23: Exploración a los Criterios de asignación de recursos desde el Poder Legislativo, octubre 2017.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, Presupuesto de Egresos Ficticio: El gasto del Gobierno en la Cuenta Pública, octubre 2016.
- Núñez González, L; ¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio, Editorial Aguilar, junio 2017.
- Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Revisión del Presupuesto del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, 2017-2018, febrero 2018.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma DOF 27-08-2018.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora a la Gestión Pública 2019-2024.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Manual de Organización General de la SHCP.
- Glosario de términos más usuales en la APF.
- Portal de Transparencia Presupuestaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública de 2018, Tomo I Resultados Generales.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2018.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF 24 de agosto de 2018.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Guía de operación del MAP, octubre 2017.
- Carbonell, Miguel, Los derechos fundamentales en México, 4ª edición, México, Porrúa, IJ-UNAM, CNDH, 2011.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes al Congreso de la Unión y las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas
- AED. "Indicadores de Desempeño", en ASF, Lectura para auditores, México, 2009, pp. 281-434.
- BID (2018). Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe.
- International Monetary Fund (2018). Mexico Fiscal Transparency Evaluation. IMF Country Report No. 18/289. Washington, D.C.
- OECD (2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017). Budget Transparency Toolkit. Paris.
- OCDE (2016). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. Éditions OCDE, Paris.
- OECD (2014). Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD Publishing, Paris.

Anexo

Se identificó que distintos centros de estudios y organizaciones de la sociedad civil han realizado análisis sobre las operaciones del Ramo General 23, de los cuales, destacan las conclusiones y opiniones siguientes:

Centros de estudios/Organización	Nombre del documento	Conclusión/Opinión
Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2019	Ramo General 23 de la discrecionalidad al abuso	<p>El Ramo General 23 está regulado únicamente por un reglamento generado por la SHCP, por lo que cuenta con un amplio espacio de discrecionalidad para otorgar recursos a los gobiernos de entidades federativas y municipios sin contar con criterios de asignación, reglas de operación o lineamientos.</p> <p>En promedio, la Cámara de Diputados incrementó el presupuesto del Ramo General 23 en 37% cada año. Los legisladores crearon nuevos fondos, extralimitando sus capacidades constitucionales, para dispersar recursos en localidades específicas.</p> <p>El marco legal del presupuesto permite al ejecutivo hacer modificaciones al presupuesto sin la intervención del legislativo. Sistemáticamente el gobierno gasta más de lo aprobado por los diputados. En promedio, el gobierno gastó cada año 365,000 mdp más de lo previsto en el PEF.</p> <p>El Ramo General 23 es el que más sobregasto reportó para el periodo de 2013 a 2018: por cada 100 pesos aprobados en la cámara de diputados, el gobierno gastó en realidad 178.</p> <p>La mitad del gasto del Ramo General 23 para entidades y municipios fue dirigido a tres fondos que no establecen objetivos de gasto, criterios de asignación, reglas de operación ni mecanismos de rendición de cuentas: el "Fondo de Fortalecimiento Financiero", "Contingencias Económicas" y "Apoyo Federal para el saneamiento financiero".</p> <p>Es más probable que los municipios con menor pobreza y mayor desarrollo reciban más recursos del Ramo General 23.</p>

Centros de estudios/Organización	Nombre del documento	Conclusión/Opinión
		<p>La asignación de recursos desde este ramo apunta más a criterios políticos que técnicos. El partido político del gobierno estatal o municipal parece explicar mejor que cualquier otro criterio los recursos que recibía cada año del Ramo General 23 en el periodo analizado.</p> <p>Si bien el presupuesto de 2019 eliminó la mayor parte de los fondos destinados a otorgar subsidios a las entidades y municipios del Ramo General 23, el primer reporte trimestral del gasto público muestra que han sido destinados cerca de 15,000 mdp a fondos de fideicomisos de estabilización dentro del Ramo General 23. El ramo sigue sin contar con criterios claros de asignación por lo que es importante fortalecer la vigilancia ciudadana sobre el destino de estos recursos.</p>
<p>Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, 2018</p>	<p>Revisión del Presupuesto del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, 2017-2018</p>	<p>De la revisión de la dinámica presupuestaria de 2017-2018, se detectaron diferencias entre lo que aprueba al inicio del año y lo que se termina ejerciendo o pagando a los diversos Pp integrados, toda vez que los 156,463.2 mdp aprobados en el PEF 2018 para el Ramo General 23, significan un crecimiento anual real de 13.2% en relación con lo previsto en el PEF 2017. Sin embargo, este monto representa una reducción de 57.3% si se toma como referencia el gasto pagado al cierre de 2017, por los que esta previsión contempla una fracción de las obligaciones de pago que el Gobierno Federal tendrá que realizar al finalizar el presente año.</p> <p>Al respecto, una parte de la diferencia entre los presupuestos aprobados y los ejercidos o pagados se explica por la distribución de ingresos extraordinarios que deberán transferirse a lo largo del año a los diversos fondos y fideicomisos con que cuenta la APF para cumplir con la normatividad en materia de presupuesto y contabilidad pública, particularmente la LFPRH, como son los Fideicomisos FEIP, Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES) y Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).</p> <p>No obstante, otra parte de la diferencia entre lo que se aprueba y lo que se ejerce deriva de transferencias a Pp que persisten en el Ramo General 23, cuya implementación no cuenta con reglas o lineamientos de operación. De hecho, en gran medida se trata de programas que tienen como fin transferir recursos a las entidades federativas de acuerdo con convenios firmados entre la SHCP y la misma entidad, los cuales no necesariamente son de fácil acceso o de consulta pública.</p>
<p>México Evalúa, 2018</p>	<p>Arquitectura del Ramo 23</p>	<p>Desde “Descifrando la Caja Negra del Gasto” en 2014 se detectó que existe una inconsistencia entre el gasto ejercido y su presupuesto aprobado, misma que no es explicada y justificada apropiadamente en los documentos públicos. Ahora los nuevos datos muestran que el Gobierno Federal ha seguido gastando más y de manera diferente a lo que aprueba el Congreso, y que las diferencias son incluso mayores.</p> <p>Gran parte del gasto adicional se ejerce mediante una bolsa de dinero llamada Ramo General 23, la cual se mantiene sin una regulación apropiada. A través de algunos fondos de este ramo se transfieren recursos a gobiernos locales, los cuales presentan un riesgo elevado de ser usados para premiar o castigar a dichos gobiernos, es decir, para el control político.</p> <p>Esta arquitectura está integrada por las conclusiones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una regulación fragmentada y en algunos casos deficiente que permite la asignación discrecional de los ingresos excedentes provenientes de ingresos tributarios y de ciertos ingresos por aprovechamientos;

Centros de estudios/Organización	Nombre del documento	Conclusión/Opinión
		<ul style="list-style-type: none"> • La SHCP que actúa como juez y parte, siendo ejecutor y regulador de aumentos y recortes del presupuesto que aprueba el Congreso; • El Congreso de la Unión que, reducido a su mínima expresión como contrapeso o vigilante del presupuesto, ha abandonado su labor como revisor del paquete económico, especialmente de revisar y autorizar la deuda; • Un cajón de gasto conocido como Ramo General 23 que, al estar desregulado y sin seguir buenas prácticas de gasto, transfiere una cantidad importante de recursos a estados y municipios a criterio exclusivo de SHCP, siendo susceptible de usarse políticamente. <p>Lo que indica esta arquitectura es que el modelo de gobernanza del presupuesto es deficiente pues no se observa un sano balance de pesos y contrapesos en la toma de decisión presupuestaria. Muestra de ello es que casi una tercera parte de los recursos adicionales recaudados por mayores impuestos (ISR, IVA, IEPS gasolinas, etc.) se asignaron a tres programas discretionales del Ramo General 23 sin regulación, sin garantía de que su diseño sea apropiado y sin evidencia de que se encuentren vinculados al PND. Además de las observaciones graves que ha hecho la ASF al ejercicio de estos recursos en los estados, se ha encontrado que cuando se gastan no cuentan con documentos para comprobar en qué se ejercieron. Esta manera de asignar el gasto es contraria al SED y al Presupuesto basado en Resultados.</p> <p>El comportamiento de las transferencias discretionales desde el Ramo 23 no es un accidente, obedece a un diseño institucional que debe cambiar. Para incrementar la calidad del gasto público y estar en posición de alcanzar mejores resultados mediante su ejercicio, es fundamental mejorar la arquitectura institucional en la que se toman las decisiones de asignación del erario. Además de promover un uso transparente, eficaz y eficiente del gasto público en todos los programas, incluidos todos los fondos del Ramo General 23, es necesario dotar esta arquitectura de un diseño que controle la discrecionalidad en el gasto, y en cambio promueva una toma de decisión más objetiva y democrática, privilegiando programas e intervenciones de política pública vinculados con objetivos institucionales, que cuenten con diseño documentado en reglas de operación, y estén sujetos a monitoreo y evaluación.</p> <p>Como medidas de política pública y marco de gobernanza, se enuncian algunas recomendaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regular el Ramo General 23 con las mejores prácticas de gobernanza y claridad sobre los fines de estos recursos, detallando funciones, fondos, medidas de transparencia, rendición de cuentas, monitoreo y evaluación. Se recomienda adoptar las prácticas que siguen diversos países de la OCDE en el manejo de presupuesto suplementarios y reservas de contingencia. • Regular en la ley los procesos y mecanismos de las adecuaciones presupuestarias, especialmente cuando se trate de modificaciones que: 1) superen un límite establecido en la ley, 2) promuevan mayor gasto corriente y menos gasto de inversión pública, 3) impliquen un aumento de gasto superfluo, 4) se realicen entre ramos o programas de distinta naturaleza. • Garantizar que exista un contrapeso al momento de autorizar ciertas adecuaciones presupuestarias. Éste puede ser un comité dentro del Poder Ejecutivo o el propio Congreso. • Explicar y justificar las adecuaciones presupuestarias, tanto en los informes trimestrales de finanzas públicas como en la Cuenta Pública.

Centros de estudios/Organización	Nombre del documento	Conclusión/Opinión
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2018	Criterios para Regular el Ramo 23	<p>El Ramo General 23 provee un instrumento de flexibilidad para la construcción y consecución del presupuesto, que, sin embargo, sufre de múltiples deficiencias que lo alejan del cumplimiento de sus objetivos originales y funciones adquiridas y lo diferencian de los instrumentos de flexibilidad presupuestal con los que cuentan otros países. Estas incluyen un crecimiento desproporcionado en su importancia dentro del PEF en los últimos años; un diferencial creciente entre los montos aprobados y ejercidos; el alto grado de discrecionalidad con el que se asignan y ejercen los recursos de la mayoría de sus programas presupuestarios; así como la mínima regulación con la que cuentan algunos de estos y el ejercicio del presupuesto en general.</p> <p>Se pueden identificar varias deficiencias en la manera en que se ejerce el presupuesto específico del Ramo General 23. Estas indican que el proceso presupuestario actual permite un alto grado de discrecionalidad a los ejecutores de gasto, especialmente a la SHCP, principal ejecutora de este ramo.</p> <p>La ausencia de reglas que definan la asignación de estos recursos con base en criterios técnicos, da lugar a decisiones que privilegian los aspectos políticos en detrimento de la eficiencia y calidad de la inversión pública y dan pie a un elevado grado de discrecionalidad en una parte importante de los Pp del Ramo General 23. Mientras que las disposiciones sobre quién y de qué manera puede realizar ajustes al presupuesto no están previstas en la CPEUM, la LFPRH, artículo 58, faculta al Ejecutivo para hacer estas modificaciones directamente, sin mencionar las circunstancias específicas para ello, excepto por el requerimiento ambiguo de que la modificación “ayude a un mejor cumplimiento de los objetivos”.</p>
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2018	El Ramo 23 en el PEF: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?	<p>La autoridad hacendaria emplea el Ramo General 23 para la provisión de recursos que, por su naturaleza, no se pueden integrar en otros ramos administrativos o generales con destinos específicos y, en consecuencia, su ejercicio sólo es posible por conducto de este ramo.</p> <p>A través de él se consolidan las adecuaciones efectuadas por motivos de control presupuestario, es decir, ampliaciones, reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias y entidades, cuando ello represente la posibilidad de lograr un mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los Pp a cargo de las dependencias y entidades de la APF, o bien de obtener ahorros en función de la productividad y eficiencia de las mismas, cuando los programas o conceptos dejen de cumplir sus propósitos, o por situaciones supervenientes.</p> <p>La singularidad del Ramo General 23, explicada por sus objetivos y funciones dentro del PEF, da lugar a su polivalencia y flexibilidad en el proceso presupuestario, lo que a su vez induce los márgenes de diferencia observados entre sus montos proyectados, aprobados y ejercidos.</p>
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2017	El Ramo General 23: Exploración a los criterios de asignación de recursos desde el Poder Legislativo	<p>La mayoría de los fondos que integran el Ramo General 23 cuenta con lineamientos, estos no especifican un criterio preciso de asignación de recursos.</p> <p>La revisión de las modificaciones presupuestarias realizadas por los diputados confirmó la trascendencia de revisar el Ramo General 23, pues es este el que mayores modificaciones ha sufrido a lo largo de los últimos 10 años. Este crecimiento en las modificaciones hechas por los legisladores ha sido denunciado por organismos públicos y organizaciones civiles, que han mostrado consenso en apuntar que los criterios de asignación de recursos para los fondos de este ramo no son claros.</p> <p>Los recursos transferidos a municipios mediante el Ramo General 23 parecieran ser asignados desde el legislativo federal con mayor discrecionalidad. Asimismo, al no</p>

Centros de estudios/Organización	Nombre del documento	Conclusión/Opinión
		<p>contar este ramo con una autoridad clara responsable de ejercer presupuesto, disminuye la capacidad de rendición de cuentas. El mecanismo actual de designación de recursos para el Ramo General 23 incrementa la probabilidad de que sean cometidos actos de corrupción.</p>
<p>Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2016</p>	<p>Presupuesto de Egresos Ficticio: El gasto del Gobierno en la Cuenta Pública</p>	<p>Una de las hipótesis iniciales del trabajo era que el redireccionamiento del gasto podía responder a criterios políticos y no sólo a justificaciones económicas-técnicas. A pesar de haber descendido al máximo nivel posible de detalle, no poder saber con precisión de dónde proviene un peso adicional gastado, es decir, quién lo dejo de recibir, ni tener indicadores precisos para poner a prueba si las justificaciones hechas por las autoridades fueron válidas o se cumplieron, impiden dar una respuesta contundente sobre la lógica de cada adecuación presupuestaria. Sin embargo, a la luz de la evidencia encontrada por el análisis de nodos decisorios, y en conjunto con las categorías de gasto detectadas como beneficiarias de los incrementos presupuestales, no es posible descartar que las adecuaciones presupuestarias sean utilizadas con fines políticos.</p> <p>Por otra parte, es necesario modificar la LFPRH, artículo 58, para eliminar la restricción de que la SHCP sólo debe reportar en sus Informes Trimestrales las adecuaciones presupuestarias equivalentes a 5% o más del ramo e, igualmente, hacer que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tenga que emitir, de manera obligatoria, su aprobación a dichas modificaciones como un mecanismo de control ex post.</p> <p>El criterio que se utiliza en la LFPRH que señala que las adecuaciones siempre deben permitir un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto es bueno a nivel declarativo, pero es necesario añadirle mecanismos de verificación adicionales en los que el enunciamiento de un posible beneficio pueda traducirse en una declaración evaluable.</p> <p>Cuando se trate de adecuaciones presupuestarias internas, la decisión también debe someterse al escrutinio de la autoridad hacendaria y no quedar en la consideración exclusiva de las Oficialías Mayores. Igualmente, debe considerarse la creación de un tope máximo a las cantidades que pueden trasladarse de un rubro a otro.</p> <p>La SHCP, durante la formulación de la Cuenta Pública, debe incluir de manera pormenorizada los cambios en el presupuesto, con su correspondiente justificación, sin agregarlas en párrafos en los que señalen sólo los cambios relevantes e, igualmente, identificar la fuente de financiamiento de las adecuaciones.</p> <p>Si bien las reformas alrededor del Sistema Nacional Anticorrupción permiten a la ASF revisar Cuentas Públicas pasadas y fiscalizar en tiempo real, su participación en el proceso de las adecuaciones podría ser mayor. Por ello, podrían vincularse los reportes Trimestrales para que la ASF tenga la facultad de emitir opiniones en el trimestre posterior como una medida para vigilar el adecuado uso de los recursos modificados.</p>
<p>Instituto Mexicano para la Competitividad</p>	<p>El Ramo 23: del Federalismo represivo al Federalismo competido</p>	<p>El problema del Ramo General 23 es que su función de distribución de recursos a gobiernos locales no se enmarca en la legislación sobre coordinación fiscal que estructura el federalismo mexicano. En los hechos, es un Ramo Presupuestal que opera fuera de los territorios de la Ley o las normas secundarias que imponen reglas, criterios y límites. Además, está integrado por fondos sin regulación y que pueden ser operados con discrecionalidad por la SHCP. Además, dado que estos fondos son utilizados para realizar transferencias de recursos a gobiernos estatales y municipales, “presentan un riesgo elevado de ser usados para premiar o castigar a los gobiernos locales; es decir, para el control político.”</p>

Centros de estudios/Organización	Nombre del documento	Conclusión/Opinión
		<p>En esta bolsa de dinero hay Pp que no cuentan con reglas de operación y que, por lo tanto, no están regulados dentro del marco de coordinación fiscal y presupuestal. El Ramo General 23 es un claro ejemplo de una mala práctica en materia de coordinación fiscal que produce un uso y abuso de recursos públicos.</p> <p>Es urgente la revisión y rediseño de la asignación de recursos a gobiernos locales, mediante el Ramo General 23. El presente texto expone un caso de protocolo de investigación relativo a una propuesta de nueva ingeniería de asignación de financiamiento a fondos y programas competidos. Esto es un claro ejemplo de que la creación de reglas claras para el acceso a los recursos públicos posibilita la competencia entre proponentes y crea incentivos para el establecimiento de un sistema basado en el esfuerzo de transformación institucional.</p> <p>Permitir que bolsas de dinero como el Ramo General 23 sigan operando como hasta ahora, implica renunciar a la gobernanza del gasto público y en última instancia, al financiamiento de políticas públicas necesarias para el país.</p>
México Evalúa, 2014	<p>Por un Presupuesto Realista y Sostenible</p> <p>5 puntos de atención urgente</p>	<p>El manejo y adecuaciones del Ramo General 23 quedan a juicio de la propia SHCP, por lo que se ejercen con una amplia flexibilidad.</p> <p>Dadas las condiciones en que se desarrolla el ejercicio del presupuesto, es posible que el Ramo General 23 esté funcionando como un puente para dar solución a problemas de flujo de recursos que de otro modo podrían obstaculizar la gestión de bienes o servicios y así, afectar a la población. Sin embargo, una excesiva flexibilidad, cuando no responde exclusivamente a emergencias puntuales, puede incentivar a los ejecutores a utilizar al Ramo General 23 como un instrumento para evitar las complicaciones legales de sus propios programas, las cuales quizás merecen ser modificadas, y no pasarse por alto sistemáticamente.</p> <p>El Ramo General 23 es el cajón de gasto de todo el SPP que generó las ampliaciones netas acumuladas más cuantiosas entre 2005 y 2013. Este Ramo concentra la recepción de una gran cantidad de recursos que se distribuyen a diversos fondos tanto propios como ajenos. Parte de las ampliaciones que recibe son para transferirlas a otros Ramos. Pero el resto es para gastarlo directamente.</p> <p>Por lo anterior, se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regular la existencia y operación de recursos del Ramo General 23. Obligar a que todos los fondos del Ramo General 23 operen con lineamientos. • Regular la publicación de la información de todos los fondos del Ramo General 23 en la plataforma que ya existe para ese fin, de modo que la información publicada y actualizada periódicamente sea completa y que exista una garantía de que se mantenga la herramienta en futuras administraciones. • Enriquecer la Plataforma de Transparencia del Ramo General 23 con la dirección exacta, el avance físico y financiero, así como los documentos más importantes de cada proyecto de todos los fondos. • Incluir un anexo en el Informe Trimestral sobre el ejercicio de recursos de todos los fondos del Ramo General 23.
México Evalúa, 2014	Descifrando la caja negra del gasto	<p>1. Los presupuestos no son realistas. Por ello tienen que adecuarse de manera muy significativa durante su ejercicio. En los años que cubre este análisis (2005 a 2013), las ampliaciones netas al presupuesto ascendieron a 262,000 mdp anuales.</p>

Centros de estudios/Organización	Nombre del documento	Conclusión/Opinión
		<p>2. Las ampliaciones se destinan en una gran proporción al cajón de Ramos Generales. La responsabilidad hacendaria de estos Ramos es difusa. No cuentan con normas operativas suficientemente establecidas para el manejo de los fondos que administran. La ASF ha recomendado incluirlas en la Ley de Coordinación Fiscal y el Decreto de Presupuesto, lo que se ha hecho parcialmente, pero sigue siendo insuficiente.</p> <p>3. La estimación de los ingresos tampoco es realista. Sistemáticamente los ingresos se subestiman. En el mismo periodo de análisis, los ingresos excedentes del Gobierno Federal ascendieron a alrededor 243,000 mdp promedio anuales. Los derechos, productos y aprovechamientos (ingresos no petroleros y no tributarios) dan cuenta de la mayor parte de este excedente.</p> <p>4. El Gobierno Federal no explica suficientemente a qué programas y proyectos se asignan los excedentes y con qué criterios los elige. Un ejemplo es el FEIP que recibe parte de dichos ingresos. En su origen este fondo tenía la misión de administrar una reserva para compensar caídas en el ingreso petrolero. Hoy es un Fondo que se destina al gasto. Se desconocen los criterios con los cuales ahora se determinan las cantidades que recibe el FEIP vía ingresos excedentes y las que recibe SHCP del FEIP para asignarlas a programas y proyectos de inversión del PEF.</p> <p>5. El control y contrapeso legislativo es débil en la fase del ejercicio del gasto. La ASF, no tiene facultades para intervenir durante el ejercicio del presupuesto. Trabaja con el principio de posterioridad, lo que le resta relevancia y oportunidad.</p>
		<p>En suma y por lo expuesto, los ciudadanos no tienen información suficiente para saber exactamente en qué se gasta el presupuesto adicional y tampoco para saber con qué efectividad.</p>
		<p>Las recomendaciones del estudio responden a los problemas detectados en el análisis y es importante considerarlas para mejorar el ciclo presupuestal. En su estado actual, este proceso no es suficientemente transparente y deja abiertos espacios para decisiones discrecionales que más tarde pueden convertirse en desviaciones que mermen el impacto del gasto. En el contexto mexicano, en el que el gobierno recauda y gasta más, es imprescindible adoptar esta agenda de mejora del ciclo presupuestal, como un gesto de responsabilidad con los mexicanos que dejan en las arcas del gobierno el fruto de su esfuerzo cotidiano a cambio de la expectativa de un mayor bienestar.</p>