

TIPO DE REVISIÓN: ESTUDIO

Número del estudio:

1723-GB

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

¿Por qué se realizó este estudio?

CRITERIOS DE SELECCIÓN

Con base en los hallazgos de las auditorías al ejercicio del gasto público (Cuenta Pública 2013-2018), se identificó como parte de la problemática a estudiar, la concentración de adecuaciones de control presupuestario que realizó la SHCP, mediante el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", en el cuarto trimestre y, en específico, en diciembre, sin transparencia y con una limitada rendición de cuentas.

Asimismo, también se detectó que la SHCP no contó con medidas de control para asegurarse que dichas operaciones cumplieran con la premisa esencial de las adecuaciones presupuestarias, que es realizarlas siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas.

Ente

SHCP

¿Qué se estudió?

Las adecuaciones de control presupuestario que realizó la SHCP, mediante el Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas"; en específico, se analizó la transparencia, la rendición de cuentas, la fundamentación, la motivación y los montos asociados de las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto aprobado de dicho ramo general.

UNIVERSO SELECCIONADO

No aplica

MUESTRA AUDITADA

No aplica

Principales resultados del estudio

El marco jurídico en materia de adecuaciones con motivo de control presupuestario se encuentra en las directrices establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su reglamento, básicamente, las cuales regulan la función del Ramo General 23 como sistema de control presupuestario, y le atribuyen a la SHCP las funciones para captar y canalizar presupuesto a las dependencias y entidades.

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 Presupuesto de Egresos de la Federación (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.

En cuanto al proceso de autorización de las adecuaciones con motivo de control presupuestario, la SHCP informó 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 el artículo 45 de la LFPRH; y, por lo cual, a la SHCP únicamente le corresponde validar que las adecuaciones presupuestarias se encuentren fundadas y motivadas.

Del análisis de la fundamentación legal de cada una de las operaciones de 2018, se detectó que los registros mostraron un sustento legal heterogéneo, en su presentación, es decir, que cada una de las operaciones se fundamentó sin seguir un marco homogéneo.

En cuanto a la motivación de las operaciones, se identificó que montos relevantes se justificaron en términos generales por “cierre del ejercicio presupuestal”, “operaciones relacionadas con el balance presupuestario” y “complemento de ingresos excedentes”, así como que tampoco hubo un criterio uniforme para motivar las ampliaciones y reducciones al presupuesto del Ramo General 23.

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.

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, lo cual constituye un hecho que propicia que la SHCP pueda autorizar cambios al presupuesto aprobado con discrecionalidad y sin un contrapeso.

La Cuenta Pública 2018 presentó la información de las adecuaciones presupuestarias del Ramo General 23 de manera agregada, por lo cual no fue posible identificar las dependencias y entidades relacionadas con las ampliaciones y reducciones presupuestarias del Ramo General 23.

Con la información proporcionada por la SHCP, se identificó que las ampliaciones presupuestarias del Ramo General 23, que representan reducciones de recursos para las dependencias y entidades, ascendieron a 462,461.5 millones de pesos (mdp). 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%.

Por su parte, las reducciones presupuestarias al Ramo General 23, las cuales representan ampliaciones de recursos para las dependencias y entidades que las reciben, fueron de 357,457.9 mdp. Asimismo, se destacó 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.



Principales resultados del estudio

En términos generales, la calidad de la información que presenta la SHCP sobre el ejercicio del PEF da cumplimiento a la normativa del derecho de acceso a la información y a las características que exige un dato abierto; sin embargo, se hace de manera agregada, y sin explicar ni justificar el porqué de las modificaciones o cambios al presupuesto, de acuerdo con lo que la rendición de cuentas sugiere.

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 discrecionalidad y opacidad.

Principales sugerencias

- 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. 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.
- Para que la SHCP defina, documente y revele los criterios de razonabilidad jurídica, económica y social, acerca de la reasignación que realiza de las disponibilidades presupuestarias, en ejercicios fiscales subsecuentes, 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 LFPRH, 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 LFPRH. 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.

