

Criterios para Regular el Ramo 23

¿Qué es el Ramo 23?

El Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) forma parte de los Ramos Generales de Gasto Programable que componen una sección del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que aprueba cada año la Cámara de Diputados tras recibir el proyecto de ley de este por parte del Poder Ejecutivo, específicamente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Los Ramos son la previsión de mayor nivel de agregación de gasto del PEF bajo una clasificación administrativa (en la que se delimita con precisión el ámbito del sector público de cada orden de gobierno en el que se eroga el presupuesto). Existen cinco tipos de ramo: Autónomo, Administrativo, General, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado; y según si están vinculados o no a la operación regular de las instituciones del gobierno federal, se clasifican como Gasto Programable o Gasto No Programable.

Los Ramos Generales son aquellos que incluyen dentro de sí gasto que no corresponde al gasto propio de las dependencias federales, aunque el ejercicio de los recursos ocurre por intermedio de ellas o de los gobiernos de los estados y municipios, atendiendo a propósitos específicos derivados de disposiciones legales o mandato expreso de la Cámara, otros compromisos definidos en el PEF, para cubrir obligaciones diversas, o para conformar fondos o reservas para contingencias de diversa índole.

Otros Ramos Generales son el Ramo 19 (Aportaciones a la Seguridad Social); el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos); y el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios).

El Ramo 23 cumple con todas las funciones de un Ramo General, excepto el de cubrir compromisos financieros, e incluye en sus diversas atribuciones la reserva de fondos para atender contingencias de índole salarial o económica.

El proyecto de presupuesto que presenta cada año la SHCP, como el de cualquier ministerio de finanzas públicas en el mundo, sigue un proceso de construcción secuencial donde se requiere la provisión de recursos para atender contingencias imprevistas; surgen demandas de recursos para la atención de necesidades específicas y contingentes de carácter local o regional, o bien para cubrir rezagos en las mismas; y donde es útil contar con un instrumento que habilite el control del gasto público y permita recoger y conciliar el diferencial entre las estimaciones presupuestarias y el gasto efectuado. El Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas tiene su origen en estas necesidades y es un instrumento que permite cumplir con dichas funciones.

De esta manera, la SHCP define al Ramo 23 como “un instrumento de política presupuestaria que tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto, que permiten atender obligaciones y compromisos del gobierno federal, mediante asignaciones de recursos que no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades”. Asimismo, le asigna a esta herramienta el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- i) el cumplimiento del balance presupuestario,
- ii) el control de las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto aprobado, incluyendo las erogaciones con cargo a ingresos excedentes,
- iii) la reasignación eficiente entre ramos y entidades,
- iv) efectuar operaciones de cierre presupuestario, y
- v) el cumplimiento de disposiciones legales aplicables o programas autorizados al Ramo General.

Otra función que cumple el Ramo 23 es la de canalizar recursos a las entidades federativas y municipios mediante la firma de convenios para cumplir las funciones y objetivos ya mencionados pero a nivel subnacional. Se refieren principalmente a programas para propiciar el desarrollo regional, e incorpora los rubros de Programas Regionales, Fondos Metropolitanos, Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para Personas con Discapacidad, Fondo

Regional, Fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura, Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad, entre otros.

El Ramo 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.

En este documento se pretende realizar un análisis de las principales problemáticas que aquejan al Ramo 23 y presentar propuestas de solución a estas que permitan tener una verdadera responsabilidad hacendaria y un gasto eficiente.

En su primera sección, se exploran las importantes cuestiones del incremento desproporcionado del gasto a lo largo de los años, la disparidad entre los recursos aprobados y ejercidos, así como la discrecionalidad con la que se asignan, distribuyen y ejercen los recursos de varios de los programas de este ramo. En el segundo capítulo se hará una descripción del marco regulatorio bajo el que funcionan los programas de mayor peso en el Ramo, con el fin de conocer a profundidad con qué nivel de discrecionalidad trabaja cada uno de estos. En la tercera sección se da un breve recuento de los programas y de las áreas de oportunidad de los mismos. Por último, se exploran algunas soluciones o posibles instrumentos que se pueden adoptar para la lograr una mejora regulatoria del Ramo 23.

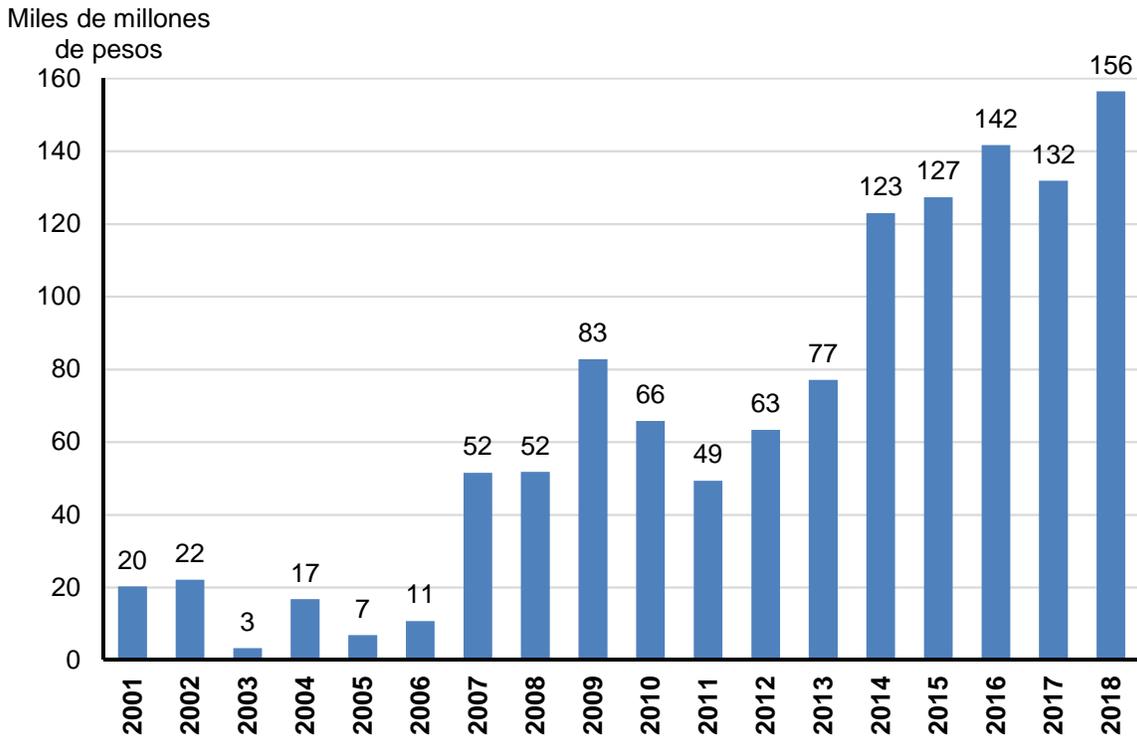
1. Antecedentes y evolución presupuestal del Ramo 23

El concepto de gasto que cumple las funciones del hoy llamado Ramo 23 fue creado a principios de los años ochenta como “Erogaciones no sectorizables”, pero a partir de 1990 cambió a su denominación actual. Originalmente el Ramo 23 se diseñó como un instrumento de política presupuestaria orientado a atender incrementos salariales y creación de nuevas plazas en el transcurso del año fiscal en las dependencias y entidades del gobierno federal, así como para incluir provisiones económicas para hacer frente a contingencias derivadas de fenómenos naturales. Sin embargo, dicho ramo presupuestal empezó a incrementarse de manera acelerada para incorporar distintos conceptos de gasto, cuya asignación y destino no responde a prioridades del desarrollo, ni a criterios técnicos, sino a decisiones y acuerdos eminentemente políticos.

Hasta la administración del Presidente Vicente Fox Quesada (2001 - 2006), el Presupuesto de Egresos de la Federación contemplaba montos para el Ramo 23 bastante reducidos, en promedio menores a los 30 mil millones de pesos. Sin embargo, en subsecuentes administraciones el gasto asignado para este Ramo se ha incrementado significativamente: en los PEF de los últimos dos años (2017 y 2018) se le asignaron al Ramo 23 las cantidades de 131,865 y 156,463 millones de pesos, respectivamente.¹ El monto aprobado en 2017 para el Ramo 23 representó 2.7 por ciento de los 4.88 billones de pesos del gasto neto total aprobado en el PEF. Los recursos aprobados pasaron de 65,822 millones de pesos en 2010 a 156,463 millones de pesos en 2018, lo que significa un incremento promedio anual de 6.8 por ciento.

¹ CEFP, “El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?”, p. 22

Presupuesto aprobado para el Ramo 23 en el PEF (2001 -2018)

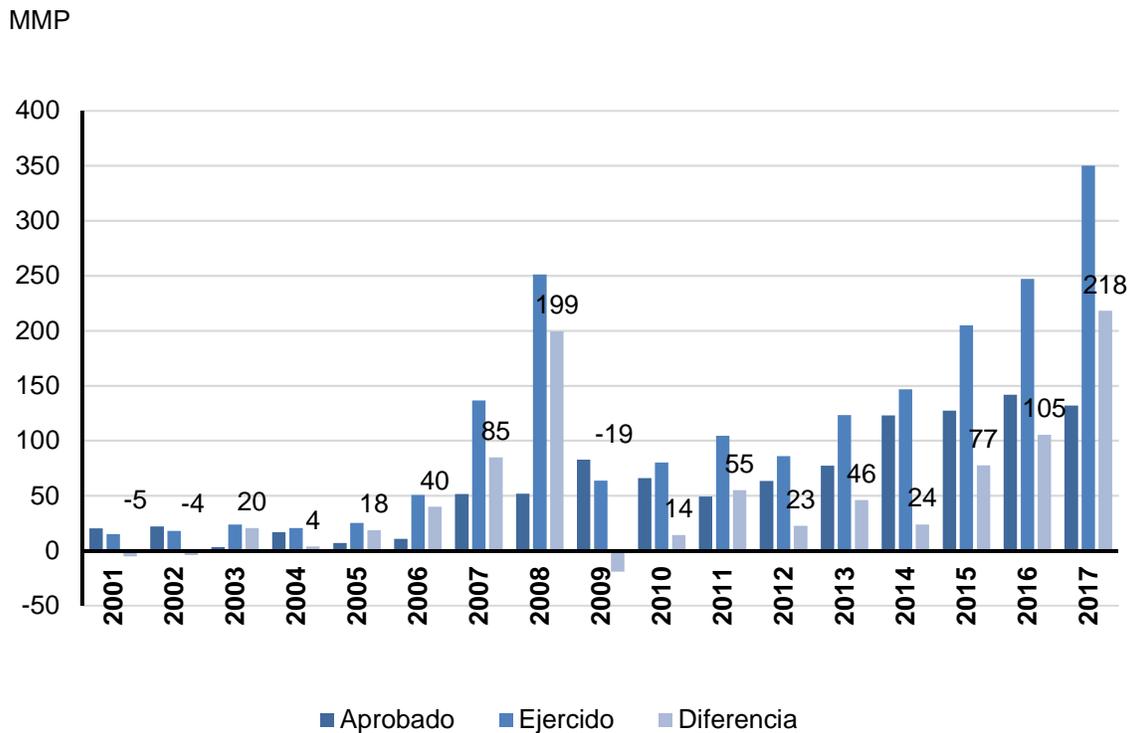


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados: Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2001 – 2018.

Diferencial Aprobado - Ejercido

No solo eso, en los últimos años se ha observado un diferencial importante entre los montos aprobados y ejercidos del Ramo 23, mucho más pronunciados que las diferencias encontradas en otros ramos del gasto público. El monto finalmente ejercido para los conceptos del Ramo 23 en el año 2017 fue superior a los 394 mil millones de pesos, una cantidad que supera en un 198 por ciento a la cantidad originalmente aprobada. Esta situación de sobregasto ha sido una constante del ramo al menos desde el año 2003, salvo en una ocasión cuando se realizó un subejercicio del ramo del 20 por ciento en el año 2009.

Diferencial entre montos aprobados y ejercidos para el Ramo 23 (2001 - 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP: Cuenta Pública para los años 2001 - 2016, Presupuesto de Egresos de la Federación y portal de internet "Transparencia Presupuestaria" para el año 2017; SHCP

Este sobreejercicio resulta en parte del papel del Ramo 23 como fondo para contingencias que, aunque previsible, pueden generar una discrepancia entre el recurso etiquetado y el que finalmente se requirió ejercer. Sin embargo, esta discrepancia, que ya de por sí da cuenta de una planeación poco efectiva, en general sólo explica una fracción del diferencial entre el monto aprobado y ejercido. Otra fracción de este diferencial resulta de que durante el ejercicio fiscal, debido a las disposiciones jurídicas vigentes, se transfieren y registran en el ramo recursos adicionales, provenientes de los ingresos excedentes.

¿Cómo se compone el Ramo 23?

El Ramo 23 comprende fundamentalmente tres modalidades de programas presupuestarios (PP) e incluye cada año cierto número de programas recurrentes y otros que cambian y son reemplazados por otros conceptos de función similar entre administraciones o incluso dentro de la misma administración. Los programas orientados a cubrir compromisos del gobierno federal en lo referente a desastres naturales conforman la modalidad N; aquellos que desempeñan 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 pertenecen a la modalidad R; y los PP que otorgan subsidios dirigidos a los sectores social y privado o a entidades federativas y municipios conforman la modalidad U.

Mientras que en el proyecto del PEF que presenta la SHCP, se definen los PP y los recursos que estos necesitan para cumplir con las funciones del Estado y atender las situaciones supervenientes, contingencias y compromisos, esto resulta en un número provisional de programas presupuestarios. Sin embargo, en el siguiente proceso, que corresponde a la aprobación del presupuesto de egresos por parte de la Cámara de Diputados, se presentan requerimientos de apoyos que permitan atender demandas y contingencias de las entidades federativas y de los municipios que son interés de los legisladores en su papel de representantes de sus localidades, por lo que en este momento cambia la asignación de recursos utilizando la modalidad de subsidios. De esta manera se presenta un incremento importante en el número de PP finalmente asignados al momento de que se aprueba el PEF.

Modalidad	2011		2012		2013		2014	
	Proy.	Aprob.	Proy.	Aprob.	Proy.	Aprob.	Proy.	Aprob.
N Desastres Naturales	2	3	2	2	2	2	2	2
R Específicos	9	9	12	18	13	14	14	15
U Subsidios	7	58	9	39	10	11	13	18
Total	18	70	23	59	25	27	29	35

Modalidad	2015		2016		2017		2018	
	Proy.	Aprob.	Proy.	Aprob.	Proy.	Aprob.	Proy.	Aprob.
N Desastres Naturales	2	2	2	2	2	2	2	3
R Específicos	11	12	10	10	10	11	12	12
U Subsidios	14	20	9	18	5	16	8	15
Total	27	34	21	30	17	29	22	30

Fuente: CEFP (2018), "El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?", p. 17.

Los programas de la modalidad N incluyen el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), y, en los años en que se agrega un tercer programa a este rubro, el Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas. En el periodo 2007 - 2016, el monto aprobado promedio para estos conceptos fue de 5,864 millones de pesos, mientras que el monto ejercido promedio fue de 13,686 millones de pesos.

Los programas de la modalidad R, incluyen el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), las propias Provisiones Salariales y Económicas (fondo utilizado para cubrir los posibles incrementos a los salarios y la creación de nuevas plazas en las distintas dependencias del gobierno federal), entre otros. Estos conceptos pueden variar año con año y sumaron en 2016 un monto aprobado de 39,500 millones de pesos y un monto finalmente ejercido de 7,150 millones de pesos. Esta modalidad tiende a presentar un subejercicio que usualmente es redirigido a otros conceptos dentro del Ramo 23.

La modalidad U comprende programas presupuestarios que dirigen recursos a entidades federativas y municipios para el desarrollo regional y otros subsidios generales. Estos incluyen el Subsidio a las Tarifas Eléctricas, Proyectos de Desarrollo Regional, el Fondo Metropolitano, Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, entre otros. Estos rubros sumaron en 2016 un monto aprobado de 93,768 millones de pesos y se ejercieron finalmente 140,702 millones de pesos.

Si bien es cierto que el presupuesto ejercido en general presenta un sobre ejercicio sobre lo aprobado en el PEF, nótese que en los primeros cinco años de la administración actual se ha observado un sobre ejercicio promedio de 293,555 millones de pesos² anualmente. El Ramo 23 que conforma una parte pequeña del PEF (entre el 1.4 y el 2.9 por ciento desde el 2006) ha presentado en este mismo periodo un sobre ejercicio promedio de 102,962 millones de pesos, es decir, el sobre ejercicio del Ramo 23 ha conformado más de la tercera parte del sobregasto total de la administración.

Con estos ejemplos se pueden identificar varias deficiencias en la manera en que se ejerce el presupuesto específico del Ramo 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.

Discrecionalidad

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 programas presupuestarios del Ramo 23.

² México Evalúa, (2018). “Arquitectura del Ramo 23”, p. 6.

Mientras que las disposiciones sobre quién y de qué manera puede realizar ajustes al presupuesto no están previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) 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”.

Fuera de este ejemplo y de la asignación de los ingresos excedentes, las normas para realizar estas adecuaciones al presupuesto se encuentran en reglamentos que define la SHCP y que admiten la discrecionalidad. La LFPRH y el marco regulatorio de la asignación y ejercicio presupuestal presentan deficiencias significativas que permiten que existan estos sobregastos e ineficiencias.

De acuerdo con el documento “Infraestructura sostenible 2030”, publicado en 2018 por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), se pueden clasificar los conceptos dentro del Ramo 23 de acuerdo a este margen de discrecionalidad en tres categorías: los programas regulados (o no discrecionales), con reglas claras para la asignación, distribución y ejercicio; los programas parcialmente regulados, pues no establecen criterios definidos sobre el monto de los recursos asignados ni la manera en que deben distribuirse, aunque existan algunas reglas, no necesariamente efectivas, sobre el ejercicio de los montos finalmente asignados; y los programas no regulados (o discrecionales), que no tienen criterios sobre asignación, distribución, ni sobre cómo deben ejercerse los recursos.³

Los programas con menores márgenes de discrecionalidad (regulados) incluyen las reservas para la atención y prevención de desastres, como el FONDEN y el FOPREDEN; los fondos de estabilización de ingresos y gastos como el FEIP y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), cuyos recursos provienen principalmente de los ingresos excedentes a la Ley de

³ CMIC (2018). “Infraestructura sostenible. Política pública de infraestructura para el crecimiento y el bienestar, una propuesta del sector privado.”, p.42.

Ingresos y sus reglas de operación se encuentran establecidas en la LFPRH; el Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC) y el Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos, entre otros programas. Estos representaron solo 242,859 millones de los 721,715 millones de pesos ejercidos por el Ramo 23 en los años 2013 al 2016, es decir, el 33 por ciento.

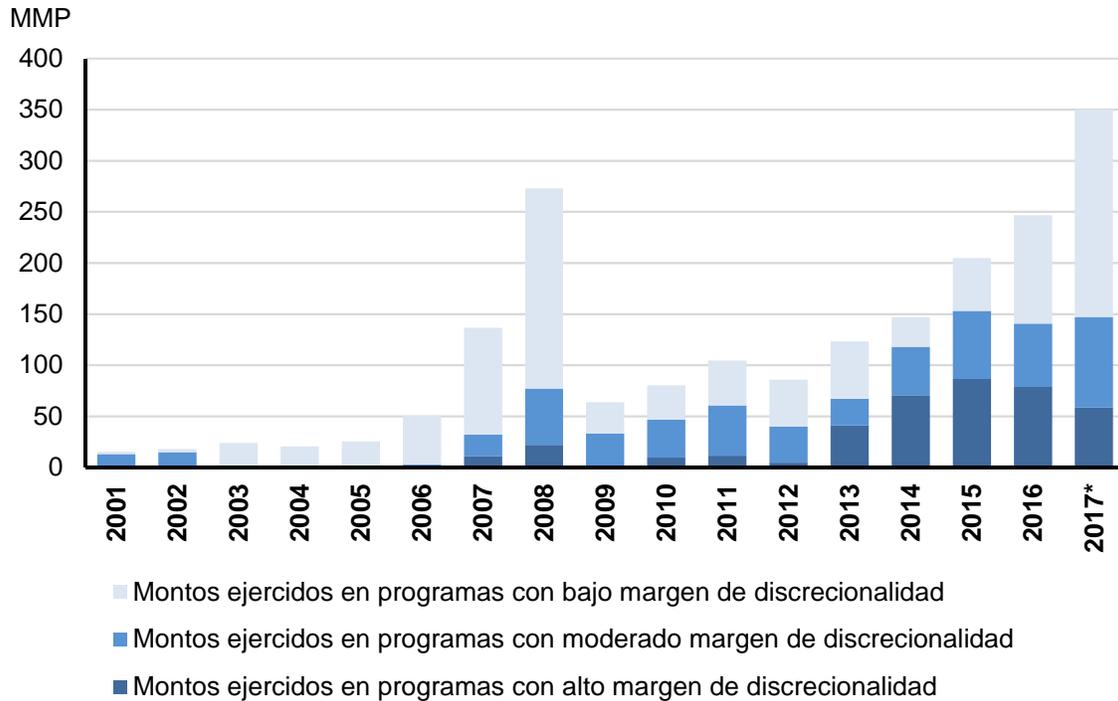
Los programas con moderado margen de discrecionalidad que no establecen criterios definidos sobre el monto de los recursos asignados o su distribución, pero que regulan su ejercicio, incluyen: el programa de Subsidios a las Tarifas Eléctricas; los Fondos Metropolitanos y el Fondo de Capitalidad; el rubro de Proyectos de Desarrollo Regional y el Fondo Regional (FONREGION), o las provisiones adicionales para el CONACYT, entre otros. Estos representaron 201,892 millones de pesos en el periodo 2013 al 2016, lo que implica casi el 28 por ciento de lo ejercido en el Ramo 23 en ese periodo.

Finalmente, los programas que presentan un alto grado de discrecionalidad, aunque son los menores en número, usualmente presentan un elevado nivel de gasto, pues en total sumaron 276,691 millones de pesos en los primeros cuatro años de la administración actual, es decir el 38 por ciento del gasto del Ramo 23, una situación verdaderamente inaceptable.

Los programas de mayor significancia en el gasto de entre estos son: el Fondo de Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN), el rubro de Programas Regionales; y el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE) que absorbió los programas previos del Fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales, el Fondo de Infraestructura Deportiva y el Fondo de Cultura.

En las últimas administraciones se ha observado una tendencia a que los rubros con mayor margen de discrecionalidad aumenten los recursos ejercidos, así como a que ocupen una mayor proporción del gasto del Ramo 23, como se puede observar en la siguiente gráfica.

Recursos ejercidos del Ramo 23 por programas según su grado de discrecionalidad, (miles de millones de pesos corrientes)

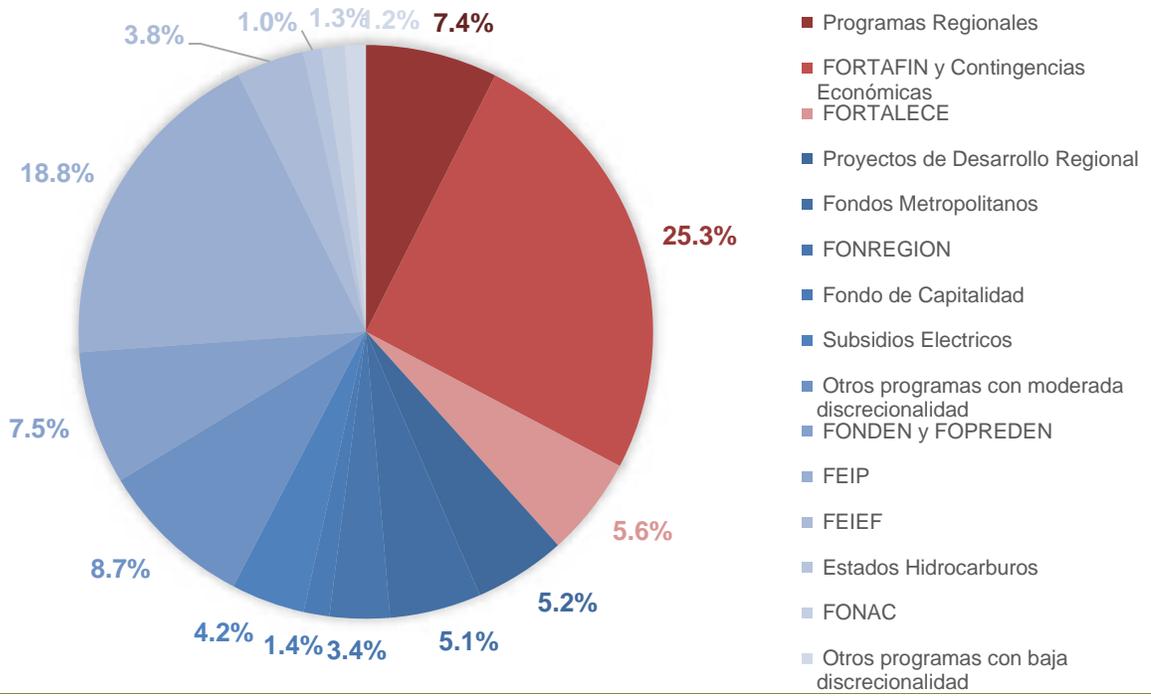


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP: Cuenta Pública para los años 2001 - 2016, Presupuesto de Egresos de la Federación y portal de internet "Transparencia Presupuestaria" para el año 2017; SHCP

También es de importancia observar con mayor detenimiento el comportamiento granular del Ramo 23 en cuanto a los programas que lo componen ¿Qué programas dentro de las tres clasificaciones de discrecionalidad conforman la mayor parte del gasto ejercido y por lo tanto vale la pena analizar?

En la siguiente gráfica se puede observar que los tres programas identificados como de mayor discrecionalidad, especialmente FORTAFIN/Contingencias Económicas, ocupan los primeros lugares en gasto ejercido del Ramo 23, junto con programas mucho mejor regulados como el FONDEN, el FEIP y el FEIEF. En la siguiente sección se explorará con mayor profundidad el marco regulatorio de los programas que tienen mayor incidencia en el gasto.

RECURSOS EJERCIDOS DEL RAMO 23 (2013-2016)



2. Análisis de reglas y lineamientos de los principales fondos y programas

En este segundo capítulo se buscar hacer un análisis del marco regulatorio bajo el que funcionan los programas de mayor peso en el Ramo 23. Se exploran empezando por aquellos programas que presentan un menor margen de discrecionalidad como el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), entre otros. Posteriormente se analizan los programas de moderado margen como el FONREGION, y luego los de mayor discrecionalidad, como el Fondo de Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) o los Programas Regionales.

FEIP y FEIE: ¿Qué sucede con los Ingresos excedentes?

El diferencial en gasto ejercido versus gasto aprobado del Ramo 23, responde también en parte a que el procedimiento establecido en la LFPRH, y otras disposiciones jurídicas, para lidiar con los ingresos excedentes relativos a la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso de la Unión, dicta que algunos de estos recursos deben utilizarse en conceptos pertenecientes al Ramo 23.

Específicamente, algunos de estos recursos tienen como destino el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, que de esta reglamentación derivan la mayor parte de sus insumos, por lo que queda claro que el criterio de asignación de estos fondos está bien regulado. También, en esta ley se establecen los criterios de asignación extraordinaria de otros rubros del Ramo 23, como el FONDEN y los Subsidios a las Tarifas Eléctricas.

La secuencia de asignación por parte de la SHCP de estos ingresos adicionales (ingresos excedentes federales o de las entidades federativas) debe ocurrir en el siguiente orden según el artículo 19 y 21 de la LFPRH⁴:

⁴ Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, Cámara de Diputados, 30-Marzo-2006, reformada por última vez el 30-Diciembre-2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

Ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, incluyendo los excedentes de ingresos propios de las entidades (Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE) que se destinan a las mismas, hasta por los montos que autoricen las leyes fiscales en la materia o la SHCP. (Art 19, frac. II y III)

Los ingresos excedentes de los puntos anteriores se destinan a compensar el incremento en el gasto no programable que incluye aquellas diferencias por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres. (Art. 19, frac. I)

Las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los apoyos a tarifas eléctricas (como lo dicta la Ley de la Industria Eléctrica) a través del rubro Subsidios a las Tarifas Eléctricas. Estas aplican únicamente por el incremento en apoyos que estén asociado a mayores costos de combustibles. (Art. 19, frac. I).

Compensar la reducción de los ingresos del gobierno federal asociados a menores ingresos petroleros; una menor recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que no tengan fin específico, lo que se hará en primera instancia a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) (Art. 21, frac. II).

De no ser suficiente lo anterior, se reasignará el gasto programado, quitando recursos de los siguientes rubros y en ese orden (Art. 21, frac. III, inciso a):

1. Los gastos de comunicación social;
2. El gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población;
3. El gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias;
4. Los ahorros y economías presupuestarios que se determinen con base en los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias y entidades;

5. Otros conceptos de gasto siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales;

Lo removido de los primeros tres incisos, se debe asignar a gasto de inversión en infraestructura, programas de empleo temporal y programas de estímulo que determine el ejecutivo federal. A su vez, la disminución en la Recaudación Federal Participable con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. (Art. 19, frac. II).

De existir recursos excedentes, estos se destinan al incremento en las reservas, todos ellos siendo parte del Ramo 23, y lo hacen de la siguiente manera:

1. En un 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF),
2. En un 65 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP),
3. En un 10 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

Las reservas de los fondos referidos en esta sección tienen un límite máximo equivalente al 4 por ciento (en el caso del FEIEF) y el 8 por ciento (en el caso del FEIP) de la suma de los conceptos correspondientes a impuestos totales y a las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo según lo establecido en la Ley de Ingresos de ese año. (Art 19, frac. IV).

Los ingresos excedentes del punto anterior se pueden destinar a subsanar el déficit presupuestal del gobierno federal, a la amortización de pasivos del propio gobierno federal o al Fondo Nacional de Infraestructura, en la proporción que el ejecutivo federal determine. (Art 19, frac. V).

Adicionalmente, el ejecutivo federal, por conducto de la SHCP, deberá destinar lo que reste de los ingresos que correspondan al importe del remanente de operación que el Banco de México entere al gobierno federal, en términos de la Ley del Banco de México, (una vez que, cuando menos el

setenta por ciento de estos ingresos, se hubieran destinado a la amortización de la deuda pública del gobierno federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario) al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). (Artículo 19 Bis)

Las erogaciones adicionales a que se refieren estos artículos se autorizan en los términos del Reglamento y sólo proceden cuando éstas no afecten negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit presupuestario. El ejecutivo federal reportará en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública, las erogaciones adicionales aprobadas en los términos del presente artículo.

Los lineamientos que regulan al FEIP y al FEIEF son las “Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios”⁵ y las “Reglas de Operación del Fondo Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas”⁶, respectivamente.

La administración del FEIP se realiza a través de un fideicomiso constituido específicamente para ese fin a través de la SHCP directamente. El patrimonio de dicho fideicomiso se integra con los recursos previstos en los artículos 19 y 20 de la LFPRH, así como los recursos derivados de coberturas y/o de rendimientos financieros que se obtuvieron de la inversión del mismo patrimonio. Los recursos del FEIP que no sean utilizados, deben permanecer depositados en las cuentas establecidas por la institución fiduciaria del fideicomiso. Para la inversión de los recursos se observan los mismos criterios que se aplican para las disponibilidades de la Tesorería de la Federación.

⁵ Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, DOF, 01-Abril-2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5387549&fecha=01/04/2015

⁶ Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios de Entidades Federativas, DOF, 26-Marzo-2009, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23740/Reglas_de_Operaci_n_del_Fondo_de_Estabilizaci_n_de_los_Ingresos_de_las_Entidades_FEIEF_2009.pdf

En cuanto a las aportaciones que se hagan al fideicomiso, sus reglas de operación establecen que el monto de los recursos que se destinen al FEIP deben depositarse con base en cifras preliminares que la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público determinará. Además, las transferencias que provengan del Fondo Mexicano del Petróleo se depositan a cuentas del Fideicomiso que el fiduciario mantenga específicamente para tales efectos.

Por otro lado, las reglas de operación del FEIEF establecen que el fondo consta de 5 componentes esenciales:

- 1) Las aportaciones de la SHCP provenientes por los derechos sobre la exportación del petróleo crudo.
- 2) Las aportaciones provenientes por ingresos excedentes (como se mencionó anteriormente).
- 3) Recursos provenientes de coberturas que hayan sido previamente adquiridas.
- 4) Rendimientos financieros del fondo.
- 5) Recursos que se determinen en disposiciones de carácter fiscal.

Dichos recursos se aplican para entregar a las entidades las cantidades que procedan para compensar la disminución en el monto de las participaciones vinculadas con la recaudación estimada en la Ley de Ingresos durante el ejercicio fiscal correspondiente, con base en una proyección de las finanzas públicas que elabore la SHCP, en la que se determine la disminución de la recaudación, se pueden realizar compensaciones provisionales. Asimismo, corresponde a las entidades entregar a los municipios (o delegaciones en el caso de la Ciudad de México) las cantidades que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, les correspondan.

Ambos fondos consideran medidas de transparencia que garantizan la no discrecionalidad. En sus respectivas reglas de operación se establece que es necesario que la SHCP informe directamente al Congreso de la Unión acerca de los ingresos y egresos de los fondos, en los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que se publican de manera trimestral. Dicho

mecanismo funciona como una herramienta práctica para que el Congreso revise de forma continua los estados de los fondos, y así, pueda percatarse de posibles irregularidades.

Así, dados los criterios claros de asignación, distribución, ejercicio y transparente, el FEIP y el FEIE son de los rubros más regulados y con menor margen de discrecionalidad que hay en el Rubro 23.

FONDEN

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un instrumento financiero cuyo objetivo es atender los efectos adversos que pueden causar los desastres naturales cuya magnitud supere la capacidad de reacción de otras dependencias y entidades paraestatales, en alguna entidad federativa de la república mexicana. Esta atención puede ser reflejada por medio de apoyos a reparación de daños a bienes públicos, mitigación de los daños en viviendas de población con bajos recursos, o bien, como apoyos económicos transitorios para restaurar infraestructura asegurada. El fondo se rige bajo reglas de operación establecidas directamente por la SHCP, en las cuales se determinan los procedimientos correspondientes para la asignación de recursos públicos.

La Ley General de Protección Civil establece que compete a la federación coordinarse con las entidades federativas para destinar recursos del Fondo de Desastres Naturales en la atención de emergencias y desastres naturales, apoyando las acciones de esa materia y la recuperación de la población sin perjuicio de lo que, en términos de las disposiciones locales, les corresponda realizar a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, regulando los medios, formalidades y demás requisitos para acceder y hacer uso de los recursos financieros tendientes a la atención de desastres naturales, de conformidad con el principio de inmediatez, a través de las disposiciones administrativas que para tal efecto emitan la SEGOB y la SHCP.⁷

⁷ Ley General de Protección Civil, DOF, 6-Junio-2012, reformado por última vez 19-Enero-2018, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf

De esta manera se especifica en el documento “Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales”⁸, reformadas por última vez en 2018, que el FONDEN debe ser entendido como un complemento a las acciones que debe realizar el Sistema Nacional de Protección Civil, así como los gobiernos estatales, ante catástrofes naturales. Asimismo, se enfatiza la necesidad de que las dependencias y entidades federales incorporen de forma prioritaria en sus presupuestos los recursos que les permitan prevenir y atender los daños que posibles desastres naturales puedan causar.

Las reglas clasifican los tipos de apoyo que abarca el FONDEN en: cobertura de bienes públicos e infraestructura; cobertura a bosques y áreas naturales protegidas, apoyos a damnificados y coberturas a monumentos históricos y sitios arqueológicos. En el primer rubro, se determina que todos los apoyos del FONDEN están dirigidos a la reparación o restitución total o parcial de los daños causados en la infraestructura pública federal, estatal y municipal, cuando no exista obligatoriedad jurídica para asegurarse o si el costo de aseguramiento resulta económicamente inviable.

En el caso de daños a la infraestructura pública federal asegurada, se podrá solicitar apoyo transitorio del FONDEN en tanto se reciba el pago del seguro correspondiente, para permitir a la dependencia o entidad federal iniciar la reparación de las obras de forma inmediata. Una vez recibidos los recursos del seguro, estos deben ser reintegrados al FONDEN en los términos de las presentes reglas.

En cuanto a apoyos a damnificados, se establece una subdivisión de los tipos de apoyo que el FONDEN otorga, en la que existen tres categorías: apoyo para daños en vivienda, apoyo para daños en activos privados productivos y fuentes transitorias de ingresos. El apoyo con la mitigación de daños sobre activos privados

⁸ Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, DOF, 27-Septiembre-2017, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5498756&fecha=27/09/2017

productivos y viviendas sólo se le brindará a la población damnificada de bajos ingresos que no pueda acceder a seguros públicos o privados.

También con cargo a los recursos del FONDEN se pueden generar fuentes transitorias de ingresos para esa misma población. El Comité Técnico del Fideicomiso Estatal correspondiente, en coordinación con las dependencias y entidades federales respectivas, determinará si los apoyos a otorgar son monetarios o en especie, sin rebasar los montos recomendados por la Comisión. Cabe mencionar que los recursos del FONDEN asignados a la cobertura a damnificados también son complementados con recursos estatales y municipales conforme a lo que se establezca en el artículo 9 del Decreto del PEF para el Ejercicio Fiscal del año en curso.

Ahora bien, en cuanto al presupuesto que le corresponde al FONDEN, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incorpora anualmente en el PEF el monto que se le asignará al fondo a través del Ramo 23. Dicho monto se calcula tomando en consideración cuatro factores: el saldo disponible en el FONDEN; recomendaciones de la Comisión Nacional del Agua y de la Secretaría de Gobernación; una evaluación de suficiencia de los montos presupuestales asignados; y la situación en que se encuentren las finanzas públicas.

Existe un instrumento llamado “Fideicomiso FONDEN”, cuyo objetivo consiste administrar los recursos remanentes que se generen al término de cada ejercicio fiscal en el FONDEN. En este fideicomiso también se incluyen los recursos autorizados a las dependencias y entidades federales, una vez concluidas las obras y realizados los pagos; y los que, en su caso, se deriven de los recursos federales transferidos a los fideicomisos estatales, así como de las recuperaciones que se obtengan de las compañías aseguradoras, sobre la infraestructura pública atendida con recursos del fondo.

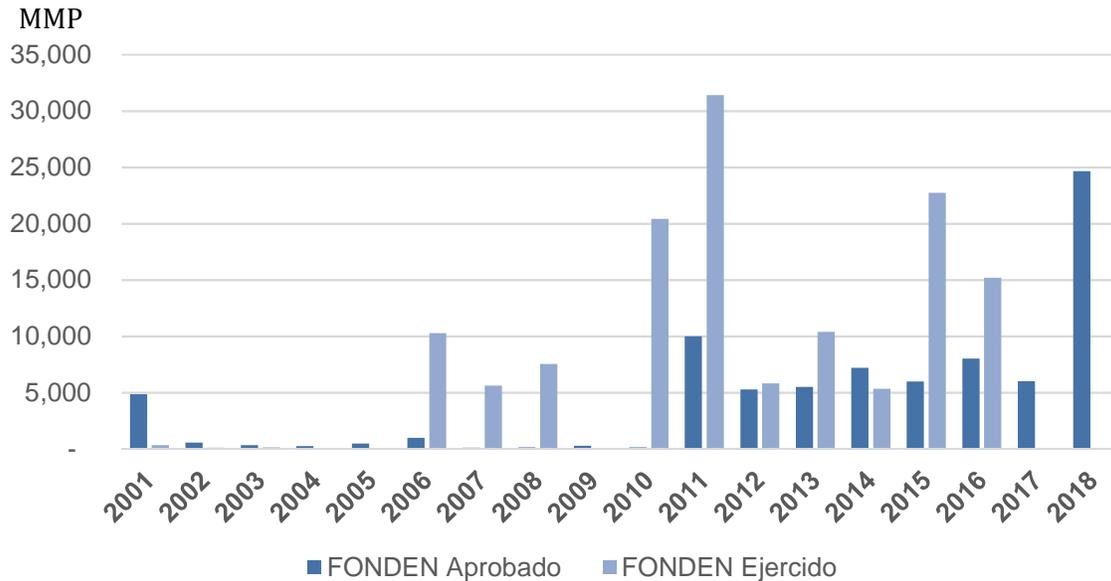
Las dependencias y entidades federales elaboran propuestas de acción para la reparación de daños causados por el desastre natural. Dichas propuestas deben ser enviadas a la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación (CGPC) y deben incluir información clave como qué tipo de desastre

aconteció, el número de personas afectadas, un listado de las localidades afectadas, entre otros datos. Las solicitudes pueden considerar recursos indispensables para gastos de operación y supervisión, los cuales en ningún caso pueden ser superiores al tres por ciento del costo total de las acciones u obras de reparación de daños que se apoyen con el FONDEN.

Para evaluar y cuantificar física y monetariamente la magnitud de los daños ocurridos, en todos los casos, las dependencias y entidades federales, estatales y municipales designan a peritos valuadores, que pueden ser personal de las propias dependencias, para que emitan los dictámenes técnicos respectivos. La CGPC podrá recomendar que uno o varios dictámenes sean realizados por peritos externos, cuando a su consideración el alcance y monto de los daños lo ameriten. Es responsabilidad absoluta de la CGPC solicitar la información necesaria para evaluar debidamente la solicitud de recursos que se le presente, así como verificar que los recursos del FONDEN no sean solicitados para fines distintos al desastre en cuestión.

Durante la actual administración, FONDEN ha mantenido una trayectoria de recursos aprobados relativamente constante, mientras que los recursos ejercidos finalmente obedecen conforme a las reglas de operación a la respuesta requerida por la federación ante los desastres naturales. Durante el periodo 2013 a 2016 se han ejercido 53,708 millones de pesos, lo que representó apenas el 7 por ciento del gasto ejercido total del Ramo 23.

Recursos FONDEN 2001-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP: Cuenta Pública para los años 2001 - 2016, Presupuesto de Egresos de la Federación 2001 – 2018

FOPREDEN

El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) es otro instrumento financiero que tiene como finalidad minimizar los agravios que pueden traer consigo los desastres naturales. A diferencia del FONDEN, el FOPREDEN proporciona recursos a dependencias y a entidades federativas destinados a la realización de mecanismos que reduzcan riesgos y que eviten o disminuyan los efectos del impacto destructivo originados por un desastre natural.

Las reglas bajo las cuales se rige el este fondo fueron por primera vez descritas en las Reglas de Operación del FOPREDEN⁹ en 2003, modificadas por última vez en 2010. Actualmente se rige bajo los lineamientos del mismo acuerdo. La regulación establece que es condición necesaria para acceder a los recursos de este fondo que las acciones preventivas que propongan los solicitantes en sus solicitudes contemplen:

⁹ Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales” DOF, 23-Diciembre-2010, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172175&fecha=23/12/2010

- 1) Clara orientación a la identificación de riesgos.
- 2) Estar dirigidas a la mitigación o reducción de riesgos.
- 3) Fomentar la cultura de prevención y de la autoprotección.

Estos tres lineamientos son un filtro objetivo para garantizar que los solicitantes de recursos públicos por este medio realmente cumplan con el perfil de agente que debe recibir los recursos. Además, ayudan a trazar una marcada diferencia entre el FONDEN y el FOPREDEN, pues excluyen de forma inmediata a los casos donde el desastre natural ya haya ocurrido.

En cuanto a la presupuestación y el ejercicio de los recursos pertenecientes al fondo, se establece que una vez que el PEF es aprobado se realizan las siguientes acciones:

- 1) Si el monto autorizado es suficiente para apoyar los proyectos elegibles, el Consejo, compuesto por el director general de CENAPRED, el director general de Protección Civil y un titular, los autorizará en definitiva y por conducto de la CGPC de la Secretaría de Gobernación solicitará a la SHCP la asignación de los recursos correspondientes.
- 2) Si el monto autorizado es menor al requerido para apoyar los proyectos elegibles, el Consejo, determinará un orden de prioridad y autorizará los proyectos que puedan ser apoyados; los que no sean apoyados quedarán registrados como Proyectos de Cartera, para después ser considerados.

Este segundo rubro puede resultar en una asignación opaca de los recursos, pues si el Consejo determina un orden de prioridad sin un criterio dado, la regla estará operando de manera arbitraria y sin ningún carácter objetivo. Por este motivo, consideramos necesaria la existencia de un criterio pre establecido en el cual se especifiquen los puntos a considerar para determinar la prioridad de los proyectos.

- 3) Si la Cámara de Diputados aprobara un monto superior al solicitado por la Secretaría de Gobernación para el FOPREDEN; o bien, en caso de que exista un desistimiento por parte de alguna dependencia o entidad federativa que haya solicitado recursos, se dará prioridad para ser apoyados a los Proyectos en Cartera, los cuales están resguardados por la CGPC y que para

efectos de transparencia son difundidos en la página de internet de la SEGOB.

De ser el caso, será responsabilidad de la CGPC notificar a los solicitantes, cuyos proyectos se encuentren en cartera, que se cuenta con disponibilidad de recursos para atender sus respectivos proyectos hasta donde alcance, siguiendo el orden en el que se hayan registrado.

El FOPREDEN también puede considerarse como un fondo bien regulado, pues además de tener especificados claramente los lineamientos bajos los cuales se rige, cuenta con medidas de control, evaluación y de rendición de cuentas que promueven una asignación no discrecional de recursos públicos. Por ejemplo, en las reglas se establece que las entidades federativas que reciban recursos deben informar trimestralmente a la CGPC, sobre los avances físicos y financieros, obra o acción, relacionados con el proyecto autorizado, su ejecución y ejercicio de recursos, respectivamente. Si derivado de dichos informes la CGPC considera que no se realizó un adecuado ejercicio de los recursos provenientes del FOPREDEN al proyecto autorizado, se someterá el asunto a opinión del Comité.

En caso de que estos determinen o confirmen la opinión de la CGPC o de la Secretaría de Gobernación, ésta no admitirá ninguna solicitud de las dependencias o entidades federativas hasta que regularicen su situación y solventen las observaciones que se hubiesen efectuado. Cabe resaltar que para cumplir con esta última responsabilidad, tanto la SEGOB, como la CGPC tienen la facultad de solicitar cualquier información que consideren pertinente.

Los recursos aprobados del FODEPREN son muy reducidos comparados con los del FONDEN, usualmente alrededor de 100 veces menor, y en los últimos 18 años sólo se ha ejercido el gasto considerado en el PEF en 5 ocasiones (en 2011, y del 2013 al 2016) por un total de 759 millones de pesos.

Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos

El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos tiene como objetivo principal la promoción de proyectos orientados a mejorar el entorno social, la calidad del medio ambiente y la construcción de infraestructura en las regiones del país que tienen mayor participación en el sector petrolero. Los recursos pertenecientes al fondo provienen de recursos recaudados a través del Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. El monto total disponible para el fondo es determinado mensualmente por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), una vez que éste ha recibido los recursos provenientes del Impuesto por parte del SAT.

El Fondo se rige por las Reglas de operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas Y Municipios Productores de Hidrocarburos¹⁰ publicados en 2015 que establecen las formas de distribución de los recursos que le corresponden a cada entidad, así como los mecanismos de transparencia que deben acompañarla. El total de los recursos del Fondo se destinan a las entidades federativas que se sitúan en regiones productoras de petróleo, para que estas distribuyan por lo menos el 20 por ciento de esos recursos a los municipios con mayor actividad petrolera.

Corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP el cálculo para la distribución de recursos a las entidades federativas, utilizando una fórmula que toma en consideración variables como la recaudación total del impuesto, las áreas de exploración y de extracción de las entidades federativas y del país, entre otras. La fórmula anterior es el fundamento principal para catalogar a este fondo como uno con niveles de discrecionalidad baja, pues la asignación de los recursos está delimitada numérica y objetivamente, por lo que difícilmente se podría prestar para malversación de recursos.

¹⁰ Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, DOF, 04-Junio-2015, disponible en : http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5395229&fecha=04/06/2015

Ahora bien, la SHCP debe ser rigurosa en cuanto a la recaudación de los datos que conforman los valores de las variables dentro de la fórmula ya que, independientemente de que se trate de un valor numérico, si los insumos ingresados en la fórmula son incorrectos, el resultado también lo será y las asignaciones son deficientes.

En las reglas de operación también se definen los usos que pueden tener los recursos otorgados a través del fondo. Dichos recursos únicamente pueden ser utilizados en proyectos de inversión productiva, orientados a resarcir las afectaciones ocasionadas por la actividad petrolera en los rubros de infraestructura, entorno social y medio ambiente. Este último enunciado resulta ambiguo porque la consideración de cuánto y de qué formas se ha dañado el entorno social resulta arbitraria sino se tienen estándares previamente especificados. Si bien el resarcir los daños ocasionados por la actividad petrolera es una de las actividades clave para las cuales los recursos del fondo deben ser utilizados, existirá un incentivo latente en las entidades federativas para exagerar los daños que efectivamente ocasiona la producción del petróleo.

FONAC

El Fondo de Ahorros Capitalizables para los Trabajadores del Estado se instituye en diciembre de 1989 y se formaliza en 1990 bajo la figura de un Fideicomiso con el Banco Nacional de México, S.A., con el objetivo de fomentar el hábito del ahorro en los trabajadores operativos de base y de confianza de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, el FONAC cuenta con el beneficio complementario de un seguro que cubre riesgos de fallecimiento, e incapacidad parcial o total. El fondo se rige bajo el Manual de lineamientos para la operación del FONAC vigente desde 1994¹¹. En este se establecen que los recursos pertenecientes al Fondo provienen de 3 diferentes fuentes que son:

¹¹ SHCP, (1994). “Manual de lineamientos para la operación del FONAC”, disponible en: <https://sntnatsec59.files.wordpress.com/2014/06/manual-lineamientos-fonac.pdf>

- 1) La aportación inicial del gobierno federal, proveniente directamente del presupuesto federal,
- 2) Las aportaciones quincenales de los participantes y del gobierno (que fungirán como un incentivo al ahorro),
- 3) Los rendimientos financieros del fondo.

En el manual también se establece el perfil de los candidatos a participar activamente en el fondo, así como las condiciones para mantenerse dentro del mismo. En cuanto a la administración de los recursos, se establece que habrá una Junta de Administración integrada por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario, y dos vocales.

Como mecanismos de transparencia, en el manual se contempla, acertadamente, una Comisión de Vigilancia responsable de mantener constantemente una estricta observación de lo que ocurre con la administración de los recursos pertenecientes al FONAC. Cabe resaltar que los procedimientos para seleccionar a los miembros de la Junta de Administración, así como para la Comisión de Vigilancia están determinados claramente en el manual de lineamientos, lo cual descarta la posibilidad de que algún miembro de estos grupos fuera seleccionado arbitrariamente o por intereses de por medio.

Las operaciones del FONAC comprenden un ciclo anual, en el cual las aportaciones quincenales de los trabajadores son retenidas a través de su nómina para su ingreso y aplicación al fondo. El manual también especifica la liquidación anual que corresponderá a cada trabajador, así como la forma en que esta se calcula. Por ejemplo, todos los rendimientos financieros que se obtengan mediante las aportaciones hechas por el gobierno federal serán repartidas de forma equitativa entre todos los trabajadores que pertenezcan al FONAC.

Margen de discrecionalidad moderado

Programas de Desarrollo Regional

Los Programas de Desarrollo Regional, que comprenden un rubro de agregaciones de gasto dentro del Ramo 23, tienen como objetivo apoyar a las entidades

federativas con menores índices de desarrollo humano respecto del índice nacional, así como mantener e incrementar el capital físico y las capacidades productivas de las entidades. Los mecanismos de operación que tienen los programas consisten en la construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura pública y su equipamiento.

El rubro de Programas de Desarrollo Regional se rige bajo los “Lineamientos de operación de los programas de desarrollo regional”¹², reformados por última vez en enero de 2017. Ahí se definen los criterios de aplicación, seguimiento, control y rendición de cuentas del programa, entendido como un programa de subsidios federales. En el capítulo IV, se establece una definición clara de los requisitos que deben cumplir las entidades federativas para recibir recursos de este programa. En ese mismo capítulo se establece, acertadamente, que la Unidad Política y de Control Presupuestario de la SHCP tiene la facultad de exigir a las entidades federativas la documentación que considere necesaria para obtener información completa de la consistencia de los proyectos presentados, y se establecen mecanismos de control para dar seguimiento a los recursos pertenecientes del programa.

Respecto a los recursos, estos deben aplicarse únicamente para la ejecución de los proyectos convenidos. En ningún caso se pueden destinar a gasto corriente y de operación, salvo que se trate de los gastos indirectos mencionados en el numeral siguiente. También se establece puntualmente que sólo pueden ser utilizados para la ejecución de proyectos previamente convenidos y que en ningún caso se pueden destinar a gastos corrientes o de operación, salvo en un par de casos muy específicamente delimitados.

Otro punto clave para efectos de transparencia son los apartados 29 y 30 del capítulo VI, que establecen que las entidades federativas y demás instancias ejecutoras deben incluir en su Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio

¹² Lineamientos de Operación de los Proyectos de Desarrollo Regional, DOF, 31-Diciembre-2017. disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470386&fecha=31/01/2017

del gasto público que presenten al Poder Legislativo respectivo, la información relativa a la aplicación de los recursos otorgados para los proyectos. También se exige que se publiquen en las páginas de internet de las entidades la información relativa a la descripción de las obras, montos, metas, proveedores, y avances físicos y financiero.

Clave en la regulación de este programa es la existencia de mecanismos como los análisis de costo-beneficio y de costo-eficiencia que son requeridos por la SHCP a las entidades federativas para solicitar recursos. Ambos análisis se encuentran especificados en los anexos de los lineamientos antes mencionados y brindan un filtro cuantitativo para una mejor asignación de los recursos. También se reconoce la practicidad del capítulo III en el que se enuncia que bajo ningún motivo pueden destinarse recursos del programa a pago de estudios, elaboración de proyectos ejecutivos, servicios, mantenimiento menor u otros análogos, ya que este mecanismo reduce al mínimo la discrecionalidad con la que las entidades podrían distribuir los recursos del programa.

Subsidios a Tarifas Eléctricas

El programa de Subsidios a las Tarifas Eléctricas tiene como finalidad cubrir un subsidio otorgado por el gobierno federal a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al usuario final del servicio de energía eléctrica. Este programa no cuenta con reglas de operación, sino que está regulado a través de tarifas finales propuestas directamente por la Comisión Reguladora de Energía, con fundamento en los artículos 139 de la Ley de la Industria Eléctrica y el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las tarifas toman en cuenta el tipo de hogar, así como las condiciones medio ambientales de la zona y la magnitud del consumo.

Las tarifas propuestas por la CRE están diseñadas con base en cuotas aplicables que toman en cuenta distintas variables como por ejemplo si el consumo es básico, intermedio o excedente; si se realiza durante la temporada de verano o no; y se contempla un nivel de cobro mínimo mensual. Sin embargo, el artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica contempla que el ejecutivo federal tiene la facultad

de determinar, mediante acuerdo y por medio de la SHCP, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales propuestas por CRE.

En dicha ley se establece que la decisión del ejecutivo federal para cambiar las tarifas debe estar basada en “acciones conducentes para coadyuvar a la economía de las familias mexicanas al permitirles el acceso a la energía eléctrica a precios asequibles”. De esta manera, el marco jurídico bajo el cual se establecen los lineamientos del programa, así como la formulación técnica de una metodología para determinar las tarifas finales para los consumidores resultan inútiles si el Ejecutivo cuenta con la facultad de establecer los precios bajo sus propios criterios.

FONREGIÓN

Los Fondos Regionales (FONREGIÓN) fueron creados por el ejecutivo federal en 2007 y tienen por objeto apoyar a los 10 estados con menor Índice de Desarrollo Humano del país mediante programas y proyectos de inversión destinados a mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, especialmente aquellos relacionados con salud, educación, infraestructura carretera, hidráulica y eléctrica¹³.

Actualmente no existe una regulación general que establezca el monto máximo o mínimo de asignación de los fondos. Sin embargo, su distribución y ejercicio se encuentran regidos por los Lineamientos de Operación que se publican de forma anual en el DOF, mismos que, en función del PEF señalan la cantidad monetaria asignada a los fondos como subapartado del ramo 23. Esta característica de anualidad de los lineamientos presenta el inconveniente de que los criterios de distribución y destino están sujetos a cambios en función de las distintas prioridades que determine la SHCP.

De acuerdo con los lineamientos de 2017 y 2018 ,”el 50 por ciento de los recursos del Fondo Regional se destinará a los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y el restante 50 por ciento a las siete entidades federativas con menor

¹³ Lineamientos de operación del Fondo Regional 2016, DOF, 29-Enero-2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423966&fecha=29/01/2016

índice de desarrollo humano”. En contraste, la regulación de 2016 señalaba de manera más general que este mismo porcentaje se destinaría a “municipios comprendidos dentro del cincuenta por ciento de los municipios con menor IDH, de acuerdo con la publicación del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México del PNUD”.

Esta misma regulación del 2016 también recalca que hasta 10 por ciento del fondo podía ser usado por las entidades federativas para la elaboración de proyectos ejecutivos, evaluaciones de costo y beneficio, estudios de impacto ambiental y otros estudios, para obras nuevas que estuvieran directamente relacionados con el objeto de este Fondo, las cuales no podrían ser solicitadas dentro de la misma Cartera sin considerarse como componentes de un proyecto específico.

No obstante, este contenido no está presente en los lineamientos de 2017 y 2018 aunque, sí añaden que “la Secretaría [SHCP] podrá destinar hasta el uno por ciento del monto total asignado al Fondo Regional para su administración, de conformidad con el artículo 9 del PEF”.¹⁴ ¹⁵ Cabe aclarar que estas publicaciones del DOF son mucho más limitadas en contenido que las de años anteriores.

Con respecto al uso de FONREGIÓN, los lineamientos de 2016 (últimos con esta información disponible) mencionan claramente que las entidades federativas pueden destinar el fondo a estudios, programas y proyectos de infraestructura o equipamiento que en el rubro de la salud tengan como objetivo incrementar la esperanza de vida de la población; en el de educación fomentar el incremento en la matrícula escolar y los años promedio de escolaridad; así como en el rubro de ingresos, que considera infraestructura carretera, hidráulica y eléctrica para generar ahorros a la población.

¹⁴ Lineamientos de operación del Fondo Regional 2017, DOF, 31-Enero-2017, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470384&fecha=31/01/2017 y

¹⁵ Lineamientos de operación del Fondo Regional 2018, DOF, 24-Enero-2018, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511242&fecha=24/01/2018

De esta manera se puede concluir que FONREGION es un programa de discrecionalidad media debido a que, primordialmente no cuenta con restricciones específicas respecto al monto que le es otorgado por parte de la SHCP como parte del PEF. Además, si bien se muestran criterios de distribución en forma porcentual, estos no son constantes al carecer de una ley de aplicación general que no se circunscriba a la temporalidad anual de la regulación actual, pues se presta a que justamente existan modificaciones en función de criterios de discrecionalidad. No obstante, puede decirse que los usos o destinos del FONREGIÓN son claros.

Fondo Metropolitano

El Fondo Metropolitano está destinado al financiamiento de programas y proyectos de infraestructura en las zonas metropolitanas del país que demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio.

El fondo tiene la finalidad de impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico de dichas zonas¹⁶.

A pesar de que la operación del fondo comenzó en 2006 con la asignación de recursos a la Zona Metropolitana del Valle de México, no fue sino hasta marzo de 2008 que se publicaron las reglas de operación¹⁷ que lo regulan y están vinculadas con el PEF. Estas además de su ya mencionado carácter anual, se limitan a reflejar la cantidad de dinero asignada a los fondos por el PEF, más no a

¹⁶ Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, DOF, 31-Enero-2018, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

restringirla, aunque sí regulan la distribución (en casi todos los casos) y el ejercicio de los fondos.

Una característica importante es que la regulación de 2016 añadió la alineación de los proyectos y programas del Fondo Metropolitano con el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014 - 2018, así como con los programas en materia de desarrollo regional y urbano correspondientes¹⁸, lo cual continúa vigente.

A pesar de esto, en 2016 el estudio “Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano” llevado a cabo por el centro CLEAR demostró que la mayoría de los recursos eran destinados a obras de infraestructura vial y construcción de vialidades aunque estas no estaban ligadas ni eran resultado de la planeación efectiva. Además, en muchos casos las acciones eran justificadas con posterioridad¹⁹.

Con referencia a la distribución, las versiones más recientes de regulación muestran una diferencia sustancial, ya que las de 2016 y 2017 señalan que las “zonas metropolitanas” destino de los fondos eran aquellas mencionadas en el anexo 20 y 20.4 respectivamente, del PEF del año correspondiente. Los anexos mencionan explícitamente 47 zonas y desglosan la cantidad de recursos monetarios asignados a cada una²⁰.

Esto contrasta de forma marcada con la regulación del 2018 que se limita a mencionar que el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 establece que “los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán a las zonas metropolitanas definidas por el grupo interinstitucional conformado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto

¹⁸ Ely Chahin López (2016), CIDE. “El Fondo Metropolitano: ¿una herramienta de coordinación?”, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1484/153239.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁹ A. Iracheta & J. Iracheta, CIDE-CLEAR. “Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano”, citado en *Ibid.* p.14.

²⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”, disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Presupuestos/Presupuesto%20de%20Egresos%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%20para%20el%20Ejercicio%20Fiscal%202017.pdf>

Nacional de Estadística y Geografía, y el Consejo Nacional de Población de conformidad con los programas y proyectos de infraestructura que apruebe el comité presidido por la SHCP, que contará con la participación de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Además, la SHCP podrá destinar hasta el uno por ciento del monto total asignado al Fondo Metropolitano para su administración²¹”.

De esta forma cambia totalmente la regulación de la distribución, pues en tanto que para 2016 y 2017 el PEF mostraba explícitamente desde el inicio zonas y montos para el financiamiento de proyectos, la situación se revierte para 2018, una vez que las regiones se delimitan por un grupo interinstitucional en función de los proyectos presentados por las entidades federales mediante sus Consejos de Desarrollo Metropolitano y aprobados por comité señalado.

Por su parte, los usos de los Fondos Metropolitanos también sufrieron modificaciones importantes en las regulaciones de 2016, 2017 y 2018, los cuales en los primeros dos casos fueron acompañados de criterios porcentuales de distribución que son complementarios a los señalados en los párrafos anteriores.

Así, en 2017 se precisaba que los recursos del Fondo se destinarían a cualquiera de las acciones siguientes:

- a) Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo regional urbano y de movilidad no motorizada en el ámbito territorial metropolitano y para el ordenamiento de los asentamientos humanos;
- b) Elaboración de proyectos ejecutivos, Análisis Costo-Beneficio Simplificado, Análisis Costo-Eficiencia Simplificado, estudios de impacto ambiental, evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano, así como estudios técnicos, entre otros;

²¹ Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, *op. cit.*

- c) Inversión en infraestructura pública y su equipamiento en materia de transporte público metropolitano, infraestructura hidráulica, servicios públicos, entre otros rubros prioritarios;
- d) Acciones prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente, y el impulso al desarrollo regional, urbano, social y económico de las zonas metropolitanas;
- e) Adquisición de reservas territoriales y derechos de vía para la realización de obras, proyectos y acciones para el desarrollo de las zonas metropolitanas, y
- f) Realización de evaluaciones y auditorías externas de la aplicación, destino, ejercicio y resultados alcanzados con los recursos otorgados con cargo al Fondo.

En cuanto a las directrices de la distribución, se establecía que los incisos *a* y *b* en conjunto no podrían exceder el diez por ciento de los recursos autorizados a cada zona metropolitana, en tanto que el *e* no podía sobrepasar el 20 por ciento. No obstante, también se señala que en casos excepcionales y debidamente sustentados, los porcentajes establecidos pueden modificarse, lo que en última instancia debilita de forma relativa el candado conjunto que conformaban los criterios de distribución tanto en unidades monetarias como porcentuales.

Ahora bien, existen dos diferencias importantes en comparación con la regulación de 2016. La primera de ellas es que se eliminó un inciso, correspondiente a la realización de un Plan de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo plazo. La segunda es una adición distributiva puntual, que establece la obligación de las zonas metropolitanas aprobadas para el financiamiento de destinar al menos el 15 por ciento de sus recursos aprobados para el desarrollo de infraestructura a transporte público y movilidad no motorizada.

Sin embargo, el contraste más importante se da con los lineamientos de operación de 2018, especialmente porque estos son mucho más limitados en contenido y esbozan el destino del fondo de forma más general y sin volver a mencionar los criterios de distribución porcentual del año anterior. Así, solamente

se señala que los fondos deben usarse en “proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, entre otros rubros prioritarios de interés metropolitano, para contribuir al ordenamiento territorial. De igual forma, pueden ser empleados en la elaboración de evaluaciones costo y beneficio o estudios de pre-inversión, para determinar la conveniencia de llevar a cabo un programa o proyecto de infraestructura en el ámbito regional y urbano”.

El bosquejo de este programa permite determinar que entra en el rango de discrecionalidad media, debido que su regulación no establece límites de ningún tipo para el monto de asignación. Además, si bien cuenta con criterios de distribución (en 2016 y 2017) que en inicio parecían ser más fuertes y completos que los de FONREGIÓN al combinar criterios en cantidades monetarias específicas y porcentuales, la posibilidad de cambiar estos últimos hace peligrar el grado de seguridad pretendidamente alcanzado contra la discrecionalidad.

A lo anterior se suma la discrepancia importante entre los lineamientos de operación de los últimos tres años, destacando sobre todo que los de 2018 muestran mucho menos contenido, lo que se ve reflejado en la falta de criterios de distribución y la vaguedad de los de uso, que son mucho más específicos en las versiones anteriores.

Fondo de Capitalidad

Los recursos de este fondo tienen el carácter de subsidios federales y deben destinarse a programas y/o proyectos con impacto en la Ciudad de México, los cuales contribuyan a mantener las condiciones que se requieren para ser la sede de los Poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos²².

Al igual que en los casos anteriores este Fondo de Capitalidad está regido por los Lineamientos de Operación anuales que se publican en el DOF de

²² Lineamientos de Operación del Fondo de Capitalidad de la Ciudad de México, DOF, 24-Enero-2018, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511245&fecha=24/01/2018

conformidad con el PEF. En este caso, las regulaciones de los últimos tres años coinciden casi en su totalidad como se mostrará a continuación.

Los programas y proyectos en los que el fondo puede ser usado incluye diferentes rubros:

- a) Infraestructura y equipamiento para la procuración de justicia, readaptación social, y protección civil y rescate, tomando en cuenta la capacitación que requieran los servidores públicos encargados;
- b) Inversión en infraestructura vial primaria, incluyendo su construcción, modernización, reconstrucción, ampliación, remodelación, mantenimiento, conservación, equipamiento y el servicio de alumbrado público que su operación requiera;
- c) Inversión en infraestructura cultural, turística o de transporte público, incluyendo su construcción, modernización, reconstrucción, ampliación, remodelación, mantenimiento, conservación y equipamiento. En el caso de la infraestructura de transporte público, incluye la adquisición y renovación del equipo que la complementa, considerando el mantenimiento preventivo y correctivo que para su operación requiera;
- d) Infraestructura, equipamiento y mantenimiento para vigilancia, que permita desarrollar y aplicar políticas públicas para la prevención del delito;
- e) Inversión en materia ambiental, tal como mantenimiento de suelos de conservación, infraestructura hidráulica, y para el manejo integral de residuos sólidos (recolección, traslado y disposición final), incluyendo la adquisición del equipo correspondiente;
- f) Inversión en infraestructura y equipamiento de puntos de recaudación de impuestos locales, así como la inversión para el desarrollo, implementación, equipamiento y operación de estrategias que incrementen la recaudación de la CDMX.

Sin embargo, los Lineamientos de Operación de 2018 a razón de los daños causados por el pasado sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017 incluyen el inciso:

g) La reconstrucción de la infraestructura pública dañada en la CDMX como consecuencia de fenómenos naturales perturbadores.

Más allá de este punto, no existe diferencia de contenido en las últimas tres regulaciones anuales. Otro aspecto importante que han considerado es que los fondos no pueden beneficiar a particulares de los programas y proyectos, razón por la cual estos no pueden estar cedidos, concesionados, ni enajenados para su operación y mantenimiento.

Incluso en el ámbito de distribución las regulaciones coinciden en señalar que hasta el 20% de los fondos pueden destinarse a gastos de operación asociados con los programas y proyectos antes señalados, lo que, sin embargo, es un lineamiento muy general al agrupar la totalidad de los incisos sin presentar ningún tipo de criterio de priorización.

De igual forma resulta importante señalar que aunque se agregó el inciso g en 2018, el porcentaje destinado a todos los incisos fue el mismo y tampoco se le estableció una proporcionalidad específica a estos nuevos proyectos de reconstrucción. Esto resulta de interés especialmente porque el monto asignado a este fondo ha disminuido en los últimos dos años, al pasar de 4 mil millones de pesos en 2016 a 2,500 millones de pesos en 2018, que a pesar de todo fue 50 millones de pesos más alto al presupuesto otorgado el año anterior.

Esta información permite comprobar que el Fondo de Capitalidad es de discrecionalidad media, una vez que no existe normatividad precisa sobre el monto que se le asignará anualmente. Asimismo, los criterios de distribución contenidos en la regulación son demasiado vagos al no definir un rubro de prioridad para el financiamiento de proyectos y programas, aunque estos se encuentran muy bien especificados, por lo que no existe duda sobre el uso o destino de estos fondos de capitalización.

Discrecionalidad alta

FORTAFIN

El Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) es un programa creado en 2016 cuyo objetivo principal consiste en transferir recursos a entidades federativas y municipios para los rubros de pavimentación, infraestructura deportiva e infraestructura de cultura. Se encuentra ubicado en el rubro de “Otras previsiones económicas” dentro del Ramo 23 y es, con certeza, uno de los programas con mayor grado de discrecionalidad.

Anteriormente existía un programa conocido como “Contingencias Económicas” que operaba de forma similar al FORTAFIN en los años 2014 y 2015, hasta su extinción en 2016. El programa no cuenta con reglas de operación, ni con criterios de asignación y no existe una descripción exacta de sus objetivos, ni de cómo se deben canalizar los recursos públicos a los gobiernos de las entidades federativas.

En cuanto a la proveniencia de los recursos que forman parte del programa, estos son asignados directamente de la Unidad de Política y Desarrollo Presupuestario de la SHCP y se entregan a los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios firmados con el gobierno federal, de forma opaca.

El documento de México Evalúa publicado en 2018 y titulado “Arquitectura del Ramo 23” indica que a través de programas como el FORTAFIN (antes “Contingencias Económicas”) se realizan las mayores transferencias a las entidades federativas. En el documento se menciona que “este tipo de programas no cuentan con reglas de operación y que su asignación queda a criterio exclusivo de la SHCP”. También se agrega: “al no tener las reglas claras, los recursos se pueden usar con más fines políticos que con el propósito de mejorar las necesidades de las entidades federativas”.²³

²³ Centro de Análisis de Políticas Públicas (2018). “¿Por qué debe preocuparnos este esquema de gasto?”. En Arquitectura del Ramo 23. México Evalúa (2018).

Como ejemplo de los usos políticos que puede adquirir este programa se encuentra el caso del Estado de Chihuahua. Durante la administración del periodo 2010 - 2016, cuando el gobierno federal pertenecía al mismo partido que el gobierno estatal. Chihuahua recibió en promedio 626 millones de pesos al año a través de “Contingencias Económicas” y FORTAFIN, montos muy superiores al promedio nacional. Notoriamente, tras la llegada de Javier Corral, un gobernador panista, las asignaciones a través de este programa se vieron sustancialmente mermadas, disminuyendo a muy por debajo del promedio y 22 veces menos que lo recibido el año anterior a su llegada.²⁴

Otro ejemplo de la discrecionalidad con la que se ejerce este programa es que se terminan ejerciendo cantidades exorbitantemente mayores a las que son asignadas en el PEF. En 2017, al FORTAFIN se le aprobaron recursos por 3,244 millones de pesos y para septiembre de 2017 se habían ejercido 32,806 millones de pesos, 10 veces más de lo que se aprobó por el Congreso. Entre 2013 y 2016, se ejercieron en estos programas 182,587 millones de pesos, cuando solo se habían aprobado 3,473 millones de pesos. Esto representó una cuarta parte de los montos ejercidos por el Ramo 23 en el periodo, y 50 veces más de lo aprobado.

Programas Regionales

Como FORTAFIN, los Programas Regionales son un rubro del Ramo 23 que cuenta con un alto nivel de discrecionalidad. De hecho, en la investigación de México Evalúa antes citada, se concluye que estos dos programas de transferencias, junto con el antes existente programa “Contingencias Económicas”, conforman más del 80% del sobre ejercicio de subsidios a entidades federativas.

Los Programas Regionales tampoco cuentan con lineamientos/reglas de operación, ni mucho menos con un objetivo claro del uso que deberían tener los recursos que le son asignados. “Se trata de una bolsa millonaria de recursos cuya asignación queda a criterio exclusivo de la SHCP; sin reglas de operación, sin diseño ni normatividad, esta secretaría decide a quién otorgarle recursos, por qué,

²⁴ Arquitectura del Ramo 23, *op. cit.* p.28

cuánto y cuándo. La entrega de recursos se efectúa por medio de convenios que la misma secretaría define, los cuáles en su mayoría no se publican”, afirma México Evalúa.²⁵

Independientemente de que no existe un objetivo definido para este programa, diversos esfuerzos de la iniciativa privada se han dedicado a encontrar una explicación de por qué es necesaria su existencia. “Animal Político” publicó en el artículo “Gastar mejor, ¿quién dice yo?”²⁶ una declaración de la SHCP en la que se intenta exponer el motivo de la existencia de Programas Regionales. Para contextualizar la declaración es necesario agregar que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) solicitó información de dichos programas directamente a la SHCP, después de que 22 estados reportaran irregularidades respecto a los programas de alta discreción.

Dada esta ambigüedad, es indiscutible que Programas Especiales pertenece al mismo conjunto de programas discrecionales que no pueden ser tolerados en un marco de búsqueda de transparencia y de clara definición de lineamientos de operación.

FORTALECE

El programa del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE) fue establecido en 2016, reemplazando múltiples programas del Ramo 23, que en conjunto tenían el objetivo de generar infraestructura, principalmente, pavimentación de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social.

²⁵ *Íbid.* p.30

²⁶ Mariana Campos, Liliana Ruiz y Alejandro García (2018). “Gastar mejor: ¿quién dice yo?”, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2018/03/20/gastar-mejor-quien-dice-yo/>

Los recursos del fondo únicamente pueden ser destinados a los proyectos que cumplan con lo establecido en los lineamientos.

Se podrá destinar hasta el diez por ciento del monto total de los recursos asignados en el Anexo 20.2 del PEF a cada entidad federativa o municipio para obras de bacheo.

La propiedad del inmueble en donde se ejecuten las obras de infraestructura debe ser pública y no haber sido otorgada en comodato y/o arrendamiento.

Es responsabilidad de las instancias ejecutoras contar con todos los permisos federales, estatales y municipales vigentes, que sean necesarios para la ejecución de los proyectos.

La administración de las obras de infraestructura que se realicen con recursos del Fondo deberá estar a cargo de la entidad federativa o municipio.

Los recursos del fondo no pueden utilizarse como contraparte estatal con otros programas y/o fondos federales.

Las reglas de operación proveen algunos procedimientos para la solicitud de estos recursos, así como instrumentos de transparencia para observar en qué se gastaron finalmente los recursos. Sin embargo, al no existir criterios claros de asignación y distribución, el mecanismo para estos terminaba siendo el debate político en Cámara de Diputados al aprobar el Proyecto de Egresos, por lo que las motivaciones se basan en criterios políticos y no de eficiencia y desarrollo económico.

Aunado a esto, el fondo fue identificado en 2017 por miembros de la Cámara de Diputados como instrumento “utilizado cada año por los diputados federales para bajar recursos a sus lugares de origen, y mediante negociaciones políticas incurrir en prácticas corruptas” por lo que no recibió recursos en el PEF aprobado para este año²⁷.

²⁷ El Economista, (2017). “Proponen eliminar el Fondo Fortalece”, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Proponen-eliminar-el-Fondo-Fortalece-20170929-0074.html>

3. Áreas de oportunidad en la regulación del Ramo 23

Una vez descritos los distintos fondos que conforman al Ramo 23, así como las regulaciones que les corresponden, resulta útil mencionar las áreas de oportunidad que tienen cada una de ellos. Las propuestas que se mencionan a continuación varían conforme al grado de discrecionalidad en el que fueron catalogados los programas del Ramo 23, siendo lo más discrecionales los que requieren con mayor urgencia y radicalidad las modificaciones regulatorias.

Menor margen de discrecionalidad

Primero deben analizarse los fondos con menor grado de discrecionalidad que aún presentan áreas de oportunidad, como el FONDEN, el FOPREDEN y el FONAC. Si bien el FONDEN está regulado de forma amplia y en su mayoría con lineamientos claros, el hecho de que las entidades federales sean la parte responsable de presentar los dictámenes técnicos que se adjuntará a las solicitudes para recibir recursos del FONDEN, es un enorme incentivo para exagerar los daños causados o para hacer falsas especificaciones de las formas y las magnitudes en las que el desastre natural afectó a la localidad.

Además, en los casos en los cuales los desastres naturales afectan a varias entidades federativas, la labor de la CGPC de evaluar de forma objetiva y separada los casos específicos de cada entidad se complica. Por otro lado, el hecho de que la CGPC decida arbitrariamente a qué entidad y bajo qué casos es necesaria una documentación adicional otorga un gran margen para que la asignación de los recursos no sea transparente u objetiva.

En este texto se propone que la SHCP sea la encargada de determinar estándares específicos bajo los cuales la CGPC esté facultada para pedir información adicional a las solicitudes presentadas. Dicha información debe estar de igual forma estandarizada previamente por la CGPC para que sea posible que las entidades federativas prevean la documentación necesaria con el fin de hacer más dinámico y eficiente el proceso.

En el caso del FOPREDEN, se comentó anteriormente que las entidades federativas que reciban recursos deben informar trimestralmente sobre los avances del proyecto y que, de ser necesario, la CGPC y la SEGOB tienen la facultad de requerir documentos adicionales para constatar el buen uso de los recursos públicos.

Se recomienda añadir un anexo a las reglas de operación del fondo que incluya la posible documentación que la SEGOB o la CGPC requieren para validar la situación de la entidad federativa y que ésta pueda recibir los recursos que solicita. Dicha recomendación está encaminada a mejorar la eficiencia del fondo para salvaguardar que el objetivo del mismo se cumpla.

Otro de los fondos con bajo grado de discrecionalidad es el Fondo de Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos. En él se presenta un problema similar a lo ya mencionado en el FONDEN. La regulación existente incentiva que las entidades federativas exageren los daños que ocasiona la actividad petrolera en el entorno social, siendo este un término ambiguo en sí mismo, por lo que se propone la creación de un procedimiento metódico y objetivo que funja como medio para evaluar los daños que deban ser reparados. Dicho procedimiento debe ser ejecutado directamente por la SHCP y presentado a todas las entidades federativas que tengan participación en el fondo.

Por último, dentro de este tipo de fondos se encuentra el FONAC. El FONAC resulta ser un fondo de baja discrecionalidad debido a las extensas especificaciones que se desarrollan en el manual de lineamientos que le corresponde. Sin embargo, una recomendación pertinente en su regulación es la de añadir una cláusula que fomente la diversificación en los instrumentos financieros en lo que los ahorros de los participantes generan rendimientos. Esto con la intención de incentivar a los trabajadores a integrarse al FONAC, a través de mejores rendimientos en sus ahorros. La propuesta está pensada en ánimo de mejorar la eficiencia con la que pueden desenvolverse los ahorros en el sector financiero, puesto que la distribución y asignación de recursos públicos se encuentra bien regulada.

Moderado margen de discrecionalidad

Por otro lado, dentro del conjunto de programas que tienen un grado de discrecionalidad intermedia se encuentran Programa de Desarrollo Regional, Subsidio de tarifas eléctricas, FONREGION, y los Fondos Metropolitanos y de Capitalidad. El primero de ellos cuenta con una definición clara de sus objetivos y de las formas en las que se plantea lograrlos, tiene una estructura progresista que prioriza a los estados con mayores necesidades y es en este aspecto dónde se establecerá la propuesta para mejorar su regulación.

Si bien se asignan los recursos únicamente a las entidades federativas con menor IDH para mejorar sus capacidades productivas, no se establece en la regulación la periodicidad de las mediciones de dichos índices. Es necesario agregar a los lineamientos de operación del programa un intervalo de tiempo en el cual se actualicen los índices de desarrollo humano a considerar. Esto con el fin de garantizar a todas las entidades federativas la oportunidad de acceder a los recursos y evitar sesgos de la distribución de los beneficiarios del programa en regiones específicas.

El segundo programa en esta categoría, el programa de “subsidios a las tarifas eléctricas”, cuenta con una evidente falla regulatoria. En el capítulo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica se menciona que el ejecutivo federal tiene facultad de modificar las tarifas, sin ningún proceso de por medio. El hecho de que la decisión de modificar las tarifas sea unilateral y sin contrapesos se presta a que la determinación de precios esté basada en fines políticos, como podría ocurrir en periodos electorales. Además, la facultad de modificación de tarifas tendría como contraparte un mayor poder de negociación del Ejecutivo para ejercer presión en el Congreso de la Unión durante la realización del PEF en el año en curso.

Como propuesta, se considera que sería apropiada una reforma al artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica con la finalidad de que la decisión sea tomada por el ejecutivo federal en coordinación con el Congreso de la Unión, y que deba ser aprobada por una mayoría. Esto con el fin de brindar certidumbre a los hogares

que resultan beneficiados del fondo, así como para garantizar estabilidad en las finanzas públicas.

Con respecto a FONREGION, ha quedado claro que su principal debilidad radica en el carácter anual de su regulación, que se presta para cambios importantes en términos de distribución. Es por eso que propone una regulación general. Si bien no se pretende que esta tenga carácter permanente, atendiendo a una realidad cambiante, sí se recomienda que se encuentre vigente por un periodo de tiempo mayor a un año y determine de forma clara una distribución porcentual fija de los fondos en lo que se refiere a la cantidad asignada a cada entidad federativa o municipios, según sea el caso. Esto permitiría una continuidad de los proyectos y programas, y por ende tanto en mejores resultados como eficiencia presupuestaria.

Probablemente la vigencia sexenal podría ser una buena opción. Así se podría medir el impacto en el desarrollo regional durante las administraciones, determinando tanto logros como necesidades que aún falta cubrir y con base en lo cual el siguiente gobierno tendría la capacidad de establecer nuevas prioridades para la distribución.

El caso del Fondo Metropolitano demostró que su regulación anual a pesar de mostrar un pretendido esfuerzo por reforzar los criterios de distribución al establecer tanto el monto asignado a cada área como el porcentaje destinado a cada tipo de proyecto, adolece de que estos últimos pueden ser modificados si se considera conveniente y puede ser sustentado, lo cual es una invitación a la discrecionalidad.

Por ello y al igual que en el caso de FONREGIÓN se considera viable la creación de una normatividad general de mayor vigencia, ya que las regulaciones anuales dan cabida a modificaciones de mucho peso. Dicha regulación deberá afianzar la seguridad de los criterios de distribución tomando como referencia la complementariedad de los aspectos monetarios y porcentuales de los lineamientos de operación de 2016 y 2017, pero estableciendo porcentajes fijos. De igual forma,

deberá clarificar y detallar los usos del fondo, evitando lugar para discrecionalidad, ya que los lineamientos de este año dejaron abierta dicha posibilidad.

Por último, el Fondo de Capitalidad también demuestra su flaqueza en cuanto a la distribución al contar con una regulación demasiado general en los Lineamientos de Operación anuales. En función de ello se recomienda que la regulación especifique un orden de prioridad en la asignación del 20% de los recursos de los fondos con respecto a las áreas susceptibles de creación de proyectos y programas. No obstante, debe existir flexibilidad para que este orden de prioridad pueda ser modificado cada año en función de las necesidades de la CDMX, que son sumamente variables como lo demostró el mencionado sismo del año pasado, el cual sin estar planeado tuvo grandes repercusiones.

Alto margen de discrecionalidad

Finalmente, respecto a los programas del Ramo 23 cuya discrecionalidad se considera alta se desarrollaron en el capítulo anterior 3 programas: FORTAFIN, Programas Regionales y FORTALECE. Debido a que las regulaciones en estos programas son nulas, o en el mejor de los casos cuentan con abundantes deficiencias, las propuestas que se establecen son de índole radical.

Comenzando con “FORTAFIN” y con “Programas Regionales” cuyas características regulatorias son similares (nulas ambas), la solución que se propone consiste en la eliminación total de ambos programas. En un marco jurídico que vela por la transparencia en el uso de los recursos públicos no hay cabida para ningún programa o fondo que no cuente con reglas de operación y lineamientos bien definidos. La existencia de programas de este tipo resultan en asignaciones extremadamente arbitrarias de los recursos públicos y también imposibilitan a la iniciativa ciudadana y a otros órganos gubernamentales la labor de brindar propuestas para posibles soluciones en un futuro.

Como complemento a esta medida, se considera necesario que exista una continua revisión a los fondos dentro del Ramo 23 para asegurar que no surjan sustitutos a programas discrecionales como los que pueden haber sido eliminados. Es bien sabido que los programas discrecionales dentro del Ramo 23 suelen

desaparecer y reaparecer con otros nombres, pero manteniendo las mismas lógicas de operación, por esto consideramos fundamental la prohibición de que se elabore cualquier fondo sin lineamientos de operación.

Por último, FORTALECE también cuenta con una regulación mínima que puede dar paso a la malversación de los recursos. Como se explicó en el capítulo anterior, la forma en la que se distribuyen los recursos del fondo es arbitraria y en extremo discrecional. En lugar de que existan métodos objetivos y definiciones claras de lo que ocurrirá con los recursos, el paradero de los mismos se define a través de discusiones políticas permeadas de los intereses particulares de funcionarios públicos. Adicionalmente, existen fondos de menor nivel discrecional y con regulaciones más completas que realizan actividades similares a lo que propone FORTALECE, por lo que resulta ineficiente su existencia. Por tal motivo, la recomendación de este documento consiste en la eliminación del fondo y prohibición de crear fondos similares.

4. Propuestas regulatorias y de política pública

Recomendaciones formuladas por distintas organizaciones

A partir del panorama descrito en el documento “Arquitectura del Ramo 23” publicado en abril del 2018, México Evalúa propone las siguientes medidas de política pública y marco de gobernanza:

Revisar el sistema de coordinación fiscal actual, a fin de promover una mayor independencia y sostenibilidad en los gobiernos locales, así como una rendición de cuentas proporcional a la cantidad de recursos que reciben.

Regular el Ramo 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.

Revisar la pertinencia y legalidad de los programas que entregan subsidios a gobiernos locales y no responden a una estrategia nacional de inversión, ni a un marco institucional coherente con la política de coordinación fiscal.

Restringir la entrega de subsidios y transferencias a programas que no cuenten con reglas de operación, criterios y, en su caso, fórmulas claras de distribución de los recursos federales a los estados. La LFPRH deberá prohibir la existencia de programas de subsidios que no cuenten con reglas de operación.

Establecer reglas claras, con fórmulas replicables, para que su aplicación durante el ejercicio del gasto sea observada por contrapesos externos a los ejecutores de gasto, así como mecanismos de rendición de cuentas para todos los programas.

Establecer un límite, o proceso de autorización excepcional a los sobre ejercicios en los programas de subsidios, aun cuando éstos cuenten con reglas de operación.

Transparentar la entrega de subsidios desde su aprobación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La ley debe obligar a que se presente la clasificación geográfica del gasto de manera clara y desagregada desde el PPEF. Eliminar el uso de la categoría “no distribuible geográficamente” cuando se trata de programas de subsidios en los que sí es pertinente esta clasificación.

Publicar, sin excepción alguna, los convenios de transferencia de recursos entre gobierno federal y gobiernos locales antes de entrar en vigencia, y facilitar su disponibilidad para el público en general.

Promover un diseño con mejor gobernanza de la SHCP; una toma de decisión más objetiva y orientada al mandato institucional: servicio civil de carrera para SHCP.

Regular en la ley los procesos y mecanismos de las adecuaciones presupuestarias, especialmente cuando se trate de modificaciones que: superen un límite establecido en la ley; promuevan mayor gasto corriente y menos gasto de inversión pública; impliquen un aumento de gasto superfluo, 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.

Regular mejor la asignación de los ingresos excedentes; de forma similar a lo ya establecido en la LFPRH para el ROBM y/o en la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios.

Reportar la asignación de los ingresos excedentes en reportes separados; en una cuenta pública específica sobre los ingresos excedentes; y explicar con detalle y claridad las diferencias entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el realmente ejercido.

Para tener mejor control y certidumbre del nivel de endeudamiento en el mediano plazo, se propone incluir en la LFPRH un techo fijo y reducido de

endeudamiento como proporción del PIB. Asimismo, cualquier aumento del techo de déficit deberá ser aprobado con una mayoría calificada del Congreso.

Definir bajo qué causales específicas se permitiría aumentar el techo de endeudamiento, pero sujeto a mayoría calificada del Congreso. De esta manera se controlaría la discrecionalidad con la que hoy se solicita y autoriza el endeudamiento federal, pero se garantizaría la flexibilidad necesaria para aumentarlo en caso de requerirse. Esta es una recomendación explícita que hizo en 2015 el FMI en una revisión a la política macroeconómica y fiscal de nuestro país.

El gobierno federal deberá justificar su endeudamiento al presentar y explicar un listado de los proyectos productivos que se financian con recursos provenientes del endeudamiento propuesto.

Fortalecer el rol del Congreso y su capacidad técnica para que pueda fungir como un verdadero contrapeso en la discusión y vigilancia del presupuesto, mediante la creación de un Consejo Fiscal. Para ello no se propone la creación de una nueva oficina, sino mejorar el diseño y gobernanza del actual Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en la Cámara de Diputados, y al Instituto Belisario Domínguez en la Cámara de Senadores, para que realicen las funciones de un Consejo Fiscal.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su revisión de la Cuenta Pública de 2016, enfatizó la opacidad y la discrecionalidad con la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) manejó en ese periodo el Ramo 23. En total se determinaron nueve observaciones de las cuales cuatro fueron solucionadas. Se trató de seis recomendaciones y dos promociones de responsabilidad administrativa sancionadora.²⁸

- Se recomienda que Hacienda realice los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece la Ley General de

²⁸ ASF, Revisión de la Cuenta Pública 2016.

Contabilidad Gubernamental y demás disposiciones aplicables, con información confiable y veraz., dado que existe un alto nivel de discrecionalidad en muchos de ellos.

- Debe instrumentarse la promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria que dicta que el Órgano Interno de Control realice las investigaciones pertinentes para que en caso de ser necesario se inicie con el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no realizaron los registros presupuestarios y contables de acuerdo a como lo Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- El diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno del Ramo 23 tiene debilidades significativas, las cuales por su impacto y probabilidad de ocurrencia ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas, o motivan la existencia de un riesgo que, de materializarse, causaría un daño o perjuicio al erario público federal

En 2018, el auditor especial del gasto federalizado de la ASF, Emilio Barriga Delgado, indicó en entrevista con El Economista que se tienen que definir regulaciones específicas sobre cómo ejercer los recursos.²⁹ Algunas recomendaciones expuestas en esta entrevista se listan a continuación:

- En el propio PEF se deben definir reglas específicas de cómo utilizar los recursos del Ramo 23, no necesariamente se tiene que hacer una nueva ley que lo regule como se hace con ramos 33 y 28, de aportaciones y participaciones a los estados y municipios.
- Se podría determinar de manera más específica y precisa las reglas sobre cómo ejercer estos recursos, cómo convenirlos y qué hacer cuando hay recursos adicionales a los que se aprobaron.
- Reconoció que uno de los principales temas que se deben aclarar en dicho ramo, que es conocido como la caja negra del presupuesto, son los recursos

²⁹ Albarrán, Elizabeth, “Reglas del Ramo 23 deben incluirse en PEF: E. Barriga”, El Economista, 19-Junio-2018, disponible en: <https://www.economista.com.mx/estados/Reglas-del-Ramo-23-deben-incluirse-en-PEF-E.-Barriga-20180619-0028.html>

que se destinan al Fondo Metropolitano, Fondo de Capitalidad, Fondo de Fortalecimiento Financiero y los fondos para la infraestructura municipal.

Propuestas del documento Criterios para regular el Ramo 23

En esta sección se desarrollan propuestas de política pública, a lo largo de 5 ejes, orientadas a reducir la discrecionalidad y a fortalecer la eficacia, eficiencia, calidad y transparencia, con un enfoque de impacto público además de mejorar también los criterios de asignación, distribución y ejercicio de los recursos del Ramo 23.

Eje 1: Temas prioritarios y focalización de objetivos

Es importante definir cuáles son los temas prioritarios para la sociedad para, asimismo, definir la mejor forma de asignar los recursos de los fondos dedicados al desarrollo regional, estatal y municipal, como lo son el FONREGION, el Fondo de Capitalidad, los Fondos Metropolitanos y los Programas de Desarrollo Regional entre otros. Al momento de definir los temas a los que se les va a dar prioridad se deben siempre tomar en cuenta aquellos aspectos que son de mayor importancia y urgencia para la sociedad y su desarrollo, como podrían ser educación, salud, infraestructura, movilidad, etc.

La definición de temas prioritarios ayudará a la correcta identificación de los programas que benefician más a la sociedad. El hecho de que los diferentes programas y fondos tengan algunos objetivos en común y no haya una clara jerarquía entre ellos hace que los criterios para la asignación de recursos no sean claros.

Asimismo, y con la finalidad de evitar ambigüedades debe de haber una clara diferenciación entre los objetivos de los programas y se debe de corroborar que dichos objetivos se enfoquen en atacar problemas específicos. No es fácil determinar cuáles de los programas y fondos existentes deben permanecer y cuáles deben ser eliminados, sin embargo, la jerarquización de objetivos por orden de importancia ayudará en el proceso de selección y a que estos programas se centren adecuadamente en temas específicos definidos y priorizados.

Es importante que la SHCP y los diputados federales busquen una focalización de los recursos sobre temas prioritarios que se definan con anterioridad para que se observen resultados concretos y significativos. Actualmente existe una dispersión de los recursos sobre una infinidad de prioridades o preferencias de los miembros del Congreso, lo que resulta en que no haya en ninguna prioridad real y que no se logren mejoras en temas importantes.

La recomendación que se hace en esta materia es la de basar la asignación de los recursos a los distintos programas del Ramo 23 en el Plan Nacional de Desarrollo del año en curso, así como en publicaciones de organizaciones privadas que ofrezcan análisis cualitativos y cuantitativos sobre cuáles son las principales urgencias de la agenda nacional. Si se realiza una ponderación adecuada de los problemas que conciernen a los fondos del Ramo 23 será posible generar una mejor resolución de los objetivos planteados desde un inicio.

Eje 2: Regular la asignación del techo presupuestario

La segunda recomendación general que se propone en este documento consiste en la regulación del techo presupuestario con el que cuenta el Ramo 23. El objetivo de esta recomendación es el de garantizar un mayor control en los recursos que se asignan al Ramo, así como el de reducir el margen que tienen los funcionarios públicos para realizar actos de corrupción.

El problema que atacaría directamente esta recomendación sería el del sobregasto público que se ejerce mediante este ramo. Es importante recordar que todo exceso de gasto es financiado de alguna forma y el Ramo 23 no es la excepción. Los recursos que se malversan a través de este medio tienen un costo de oportunidad que abarca desde gastos administrativos, hasta inversiones en educación que resultan ser claves para el crecimiento económico de cualquier país.

Dicho lo anterior, urge un mecanismo mediante el cual se determine la cantidad máxima de recursos públicos que puede ser asignada al ramo en general, así como a cada fondo que lo compone. La propuesta de regular la asignación mediante un techo presupuestario se inspira en la idea de un techo de

endeudamiento, que ya existe en otros sectores de la Administración Pública Federal. Si bien el concepto de techo de endeudamiento es distinto, el fin mismo de tener un “techo” garantiza estabilidad en las finanzas públicas y permite reflejar óptimamente el concepto de escasez en los agentes económicos, para que estos hagan el mejor uso posible de los recursos que tienen.

Se propone que el techo presupuestario sea establecido por la SHCP y cuente con un margen de maniobra sujeto a un porcentaje de los recursos totales que son asignados al fondo, contemplando la existencia de imprevistos durante el año en curso. Así mismo, se propone que el techo presupuestario esté acompañado de una definición puntual de bajo qué causales específicas éste podría aumentarse. De esta forma se controlaría la discrecionalidad con la que hoy se solicitan y autorizan recursos, pero se garantiza la flexibilidad necesaria para aumentarlo en caso de requerirse.

Eje 3: Regular la distribución de los recursos y subsidios del Ramo 23

El motivo principal por el cual el Ramo 23 es un medio que se presta para la discrecionalidad y el uso ineficiente de recursos públicos es que su responsabilidad hacendaria no es clara y que no está representado directamente por alguna institución con personalidad jurídica que pueda responsabilizarse de lo que ocurre con sus recursos. Aunado a esta deficiencia, el Ramo 23 cuenta con un amplia gama de funciones que van desde el manejo de fondos relacionados con provisiones salariales hasta el uso de ingresos excedentes, como se expuso en el capítulo I.

Estas funciones son operadas mediante fondos propios del ramo que no tienen una regulación apropiada. El Ramo 23 se entiende como una vía rápida que otorga soluciones a problemas de flujo de recursos que podrían obstaculizar la gestión de bienes y que afectarían a la población mexicana. Sin embargo, sin las regulaciones debidas, el manejo de los recursos públicos depende directamente de las decisiones de agentes particulares y no existe ninguna garantía de que no esté alentado por intereses individuales o políticos.

Si bien es deseable tener un Ramo con flexibilidad de operación para cualquier imprevisto, este debe acompañarse siempre por una serie de lineamientos claros que delimiten los fondos y las formas bajo los cuales se administran los recursos. La Red de Rendición de Cuentas establece que “la regla de oro es que la flexibilidad presupuestaria siempre debe compensarse con las mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Cuando esto no es así, entonces hay un desequilibrio en el sistema de rendición de cuentas, el cual no promueve el buen uso del dinero”.³⁰

Por tales motivos, la propuesta en este documento consiste en obligar que todos los fondos del Ramo 23 operen con lineamientos y reglas de operación y que toda transferencia y subsidio que sea financiada con recursos de este ramo se encuentre basada en dichos lineamientos. Para complementar la medida, se propone elaborar una plataforma en la cual se publiquen con mayor detalle los lineamientos de todos los fondos del ramo, así como una descripción breve y concisa de los proyectos que se tienen contemplados junto con el acceso a los documentos que los avalen.

Eje 4: Bursatilización de recursos ejercidos con alto grado de discrecionalidad

Existen herramientas presupuestarias utilizadas en varios países que sirven para incrementar y focalizar los recursos disponibles para el gasto del Estado y que ofrecen mayores garantías de transparencia y ejercicio de los mismos, que aún no han sido explorados a profundidad en México. Una de estas herramientas que cuentan con gran potencial y que pueden ser de especial utilidad para regular el Ramo 23 es la bursatilización de los fondos específicos del Ramo 23.

El proceso de bursatilización es un proceso en el cual algunos activos similares se agrupan en un fideicomiso emisor, como pueden ser fondos de recursos, quien a su vez emite títulos de deuda al gran público inversionista, ya sea

³⁰ Red por la Rendición de Cuentas (2014). “Regular el Ramo 23: más responsabilidad, menos discrecionalidad”, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/regular-el-ramo-23-mas-responsabilidad-menos-discrecionalidad/>

nacional o extranjero, en un mercado de valores organizado como la Bolsa Mexicana de Valores.

En su uso tradicional, en el sector privado, los rendimientos de los activos agrupados generan flujos de efectivo que se utilizan para pagar los costos inherentes al mantenimiento de la bursatilización y el pago de rendimiento a los inversionistas. Entre los activos que usualmente se pueden bursatilizar se encuentran: las hipotecas, las cuentas de ahorro, las cuentas de retiro, cuentas por cobrar, servicios, proyectos productivos, infraestructura que genere plusvalía, etc. En los procesos de bursatilización, el organismo originador, usualmente un banco, cede los créditos de los activos a un fideicomiso emisor y este emite títulos de deuda en la Bolsa de Valores. Los recursos obtenidos de los inversionistas son entregados al fideicomiso y por último, el fideicomiso entrega recursos al originador.

Este instrumento podría ser utilizado en los fondos para la generación de infraestructura del Ramo 23, como el FONREGION, los Programas de Desarrollo Regional, o incluso los Programas Regionales (de mejorar su marco regulatorio), lo que incrementaría los recursos de los diferentes fondos gracias a la disposición inicial de efectivo derivado de los flujos futuros del activo, también mejoraría el nivel de transparencia de su ejercicio, dados los requerimientos de apertura sobre las inversiones que implica este proceso.

Actualmente en el marco jurídico ya se posibilita el uso de esta herramienta en otros programas fuera del Ramo 23. Esto se da con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal que permite la bursatilización de hasta el 25 por ciento de los recursos que se destinan a los proyectos de infraestructura bajo el marco del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)³¹.

De esta manera podría multiplicarse el ingreso disponible para la construcción de infraestructura bajo el auspicio de los programas antes referidos del Ramo 23, mediante la bursatilización de un porcentaje de los flujos futuros de

³¹ Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados, 30-Enero-1978, reformado por última vez 30-Enero-2018, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

ingresos, siempre que se cuente con mecanismos legales y bien definidos para su ejecución. La actual Tasa Social de Descuento, determinada por la SHCP, es de 12 por ciento,³² lo que permitiría la obtención de cuantiosos recursos para la construcción de infraestructura necesaria, siempre y cuando se haga el proceso con los adecuados mecanismos de análisis costo-beneficio y de factibilidad.

Un programa en el que se proyecten ingresos futuros de 100 millones de pesos anuales emitiendo títulos a 20 años para el total de sus ingresos, por ejemplo, podría esperar recibir en el momento de la bursatilización más de 8 veces más. Estos recursos se calculan en 836 millones a partir de la fórmula siguiente:

$$\sum_{n=1}^T \left(\frac{100}{(1+T)^{n-1}} \right) = \sum_{n=1}^20 \left(\frac{100}{(1.12)^{n-1}} \right) =$$

$$\left(\frac{100}{1} \right) + \left(\frac{100}{1.12} \right) + \left(\frac{100}{(1.12)^2} \right) + \dots + \left(\frac{100}{(1.12)^{19}} \right)$$

Sin embargo, hay que reconocer que lo recomendable no sería posibilitar la inversión del total de los recursos sino un límite como el 25 por ciento o hasta el 50 por ciento para proveer de flexibilidad y resiliencia a los programas.

Al tomar como ejemplo los recursos que ejerce en promedio anualmente el FONREGION, aproximadamente 6,100 millones de pesos, y destinando un 25 por ciento al proceso de bursatilización a 20 años (1,525 millones de pesos), se podría esperar una disposición de efectivo inicial de 12,750 millones de pesos para la construcción y mantenimiento de infraestructura en la regiones de menor desarrollo.

Eje 5: Mejorar los fondos regulados

Se han descrito en capítulos anteriores varios de los fondos que conforman al Ramo 23 y se han clasificado según sus niveles de discrecionalidad. Independientemente de la clasificación, es indiscutible que la regulación de todos los fondos deja mucho que desear y que existen varias áreas de oportunidad para mejorar cada uno de ellos. Apelando a la teoría económica, se reconoce que una deficiente regulación

³² SHCP, Tasa Social de Descuento, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23409/oficio_tasa_social_de_descuento.pdf

trae consigo una ineficiente asignación de los recursos, así como externalidades negativas como la corrupción.

Por un lado, si sólo existen mínimos o nulos lineamientos de operación que regulen el uso de los recursos en los fondos que son administrados por agentes económicos, estos tenderán a actuar de la manera en que mejor les convenga. Si realizamos un juicio meramente objetivo y no moral, la falta de un marco legal será reemplazada por los intereses individuales de los agentes que toman decisiones sobre los recursos públicos.

Así pues, decisiones políticas son las que determinan el paradero de los recursos dentro de los fondos lo cual no necesariamente implica una buena asignación de los recursos. Dicho lo anterior, es indispensable que todos los fondos operen bajo un marco de lineamientos previamente establecidos por la autoridad que cumplan con criterios claros de asignación, distribución, ejercicio y evaluación.

Otro motivo por el cual las asignaciones de recursos en el Ramo 23 no suelen ser convenientes para cumplir lo que se proponen es que los objetivos de los fondos son muy generales, e incluso suelen estar duplicados en dos fondos distintos. Un ejemplo es el de FONREGION y FORTALECE. Ambos fondos tienen como objetivo mejorar la infraestructura productiva de las entidades federativas, el primero a nivel estatal y el segundo a nivel municipal.

A pesar de la distinción en cuanto a las áreas de operación, el hecho de que ambos fondos tengan el mismo objetivo puede generar confusión en el momento de asignar recursos. ¿Debe tener más peso la infraestructura municipal que la estatal?, ¿existe una doble recepción de recursos por algunos beneficiarios? Estas incógnitas quedan al aire cuando no existe certeza de a qué fondo le compete qué función. Asimismo, queda claro que cuando haya duplicidad de funciones debería privilegiarse el mantener y fortalecer aquel fondo que se encuentre mejor regulado mientras que se debería extinguir aquel que admita mayor margen de discrecionalidad.

Finalmente, otra mejoría en la regulación de fondos consiste en la evaluación de resultados. Un problema para evaluar el desempeño de los fondos dentro del Ramo es que es complicado dar un seguimiento del costo-beneficio que se genera a través del tiempo. Esta problemática se debe, en mayor medida, a que los fondos suelen existir durante cortos periodos de tiempo y al surgimiento abundante y continuo de nuevos fondos que tienen los mismos objetivos que los que desaparecen pero cuentan con un nombre distinto.

Un ejemplo de esto es el caso del fondo “Contingencia económicas” que operó de 2014 a 2015, desapareciendo en 2016 y que fue reemplazado con “FORTAFIN” en 2017. Si bien el nombre de los fondos es distinto, los objetivos son casi idénticos y los montos que les fueron asignados son similares. En esta materia, se recomienda una regulación que obligue a los legisladores a reconocer cuando un fondo sólo modifica de nombre, sin necesidad de desaparecerlo para crear otro. El resultado esperado de esta regulación es el de facilitar el análisis cuantitativo de los resultados de los fondos a través de series de tiempo completas, así como el de garantizar un seguimiento de los recursos públicos más exacto.

Referencias utilizadas

- Albarrán, Elizabeth, “Reglas del Ramo 23 deben incluirse en PEF: E. Barriga”, El Economista, 19-Junio-2018, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Reglas-del-Ramo-23-deben-incluirse-en-PEF-E.-Barriga-20180619-0028.html>
- Campos, Mariana; Ruiz, Liliana y García, Alejandro (2018). “Gastar mejor: ¿quién dice yo?”, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2018/03/20/gastar-mejor-quien-dice-yo/>
- CEFP (2018). “El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?”, 28 pp.
- Chahin López, Ely (2016). “El Fondo Metropolitano: ¿una herramienta de coordinación?”, CIDE, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1484/153239.pdf>
- CMIC (2018). “Infraestructura sostenible. Política pública de infraestructura para el crecimiento y el bienestar, una propuesta del sector privado.”, Abril 2018, 268 pp.
- México Evalúa (2018). “Arquitectura del Ramo 23”, 48 pp.
- Monroy, Jorge, (2017). “Proponen eliminar el Fondo Fortalece”, El Economista, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Proponen-eliminar-el-Fondo-Fortalece-20170929-0074.html>
- Núñez González, Leonardo (2017). “¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio”, Aguilar, México, 225 pp.
- Red por la Rendición de Cuentas (2014). “Regular el Ramo 23: más responsabilidad, menos discrecionalidad”, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/regular-el-ramo-23-mas-responsabilidad-menos-discrecionalidad/>

Referencias en el Marco Jurídico

- Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, DOF, 27-Septiembre-2017, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5498756&fecha=27/09/2017
- Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados, 30-Enero-1978, reformado por última vez 30-Enero-2018, disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, Cámara de Diputados, 30-Marzo-2006, reformada por última vez el 30-Diciembre-2015, disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- Ley General de Protección Civil, DOF, 6-Junio-2012, reformado por última vez 19-Enero-2018, disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf
- Lineamientos de Operación de los Proyectos de Desarrollo Regional, DOF, 31-Diciembre-2017. disponible en:
www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470386&fecha=31/01/2017
- Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, DOF, 31-Enero-2018, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018
- Lineamientos de Operación del Fondo Regional 2016, DOF, 29-Enero-2016, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423966&fecha=29/01/2016
- Lineamientos de Operación del Fondo Regional 2017, DOF, 31-Enero-2017, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470384&fecha=31/01/2017
- Lineamientos de Operación del Fondo Regional 2018, DOF, 24-Enero-2018, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511242&fecha=24/01/2018

- Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de Entidades Federativas, DOF, 26-Marzo-2009, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23740/Reglas de Operaci n del Fondo de Estabilizaci n de los Ingresos de las Entidades FEIEF 2009.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23740/Reglas_de_Operaci_n_del_Fondo_de_Estabilizaci_n_de_los_Ingresos_de_las_Entidades_FEIEF_2009.pdf)
- Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, DOF, 01-Abril-2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5387549&fecha=01/04/2015
- Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, DOF, 04-Junio-2015, disponible en : http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5395229&fecha=04/06/2015
- Manual de Lineamientos para la Operación del FONAC, SHCP, 1994, disponible en: <https://sntnatsec59.files.wordpress.com/2014/06/manual-lineamientos-fonac.pdf>
- Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales” DOF, 23-Diciembre-2010, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172175&fecha=23/12/2010