

REPORTe

CESOP

**FORO "EL PODER LEGISLATIVO
Y SU ROL FRENTE AL PROCESO
PRESUPUESTARIO"**

INICIATIVA CIUDADANA

**Hacia la construcción de
una oficina del presupuesto
en México**

**DIÁLOGO ACERCA DEL
CONTROL DE LA DEUDA
Y GASTO PÚBLICO**

**Participación pública
en el proceso presupuestario**

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.



La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.



La Revista Legislativa se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop
[@cesopmx](https://www.youtube.com/channel/UC...) [fcesop01](https://www.facebook.com/cesop01)

CONTENIDO

	3	Presentación <i>Marcelo Torres Cofiño</i>
El poder legislativo y su rol frente al proceso presupuestario	5	
	8	Hacia la construcción de una oficina del presupuesto en México <i>Héctor Juan Villarreal Páez</i>
Hacia la construcción de una oficina del presupuesto en México <i>Mariana Campos</i>	12	
	22	Recomendaciones orientadas hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales Colectivo por un presupuesto sostenible (Colectivo peso) <i>Liliana Alvarado Bahena (Ethos)</i>
Diálogo acerca del control de la deuda y gasto público <i>Jorg Petrovik</i>	27	
	32	Participación pública en el proceso presupuestario <i>Daniel Pitangueira Avelino</i>
Iniciativa ciudadana <i>Liliana Ruiz Ortega</i>	35	



Presidente

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández

Dip. Angélica Moya Marín

Integrantes

Dip. Jorge Álvarez Máñez

Dip. Evelyn Soraya Flores Carranza

Dip. Exaltación González Ceceña

Dip. Alejandro González Murillo

Dip. Carlos Gutiérrez García

Dip. Ariadna Montiel Reyes

Dip. Cecilia Guadalupe Soto González

Comité del CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Marcelo de Jesús Torres Cofiño

Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian

Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez

Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores

Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga

Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández

Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra

Roberto Candelas Ramírez

Felipe de Alba Murrieta

Rafael del Olmo González

Gabriel Fernández Espejel

José de Jesús González Rodríguez

Giovanni Jiménez Bustos

Rafael López Vega

Heriberto López Ortiz

Salvador Moreno Pérez

Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez

Investigadores

Luis Angel Bellota

Omar Cortés Macías

Ignacio Jaromil González Bautista

Natalia Hernández Guerrero

Erika Martínez Valenzuela

María Guadalupe S. Morales

Karen Nallely Tenorio Colón

Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto

Abigail Espinosa Waldo

Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores

Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo

Ilustraciones

Liliana Hernández Rodríguez

Digitalización de imágenes

José Olalde Montes de Oca

Nora Iliana León Rebollo

Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez

Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo

Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director del Reporte CESOP

PRESENTACIÓN

Las ponencias que se dictaron en el Foro El Poder Legislativo y su rol frente al proceso presupuestario no tuvieron desperdicio. Por lo que este número de la revista Reporte CESOP rescata del olvido las voces señeras que se dejaron escuchar en el Salón Legisladores de la República de la Cámara de Diputados el pasado mes de septiembre.

Ahí participaron como expositores destacadas personalidades, todas abocadas a temas económicos, presupuestarios y de finanzas públicas. Las mesas de conversación fueron organizadas bajo un esquema analítico y propositivo en la ruta de perfeccionar el ejercicio de los recursos públicos.

Un grupo plural de diputados que dieron cita a invitados de organismos internacionales, nacionales, del ámbito académico, legislativo y sociedad civil.

A lo largo de las jornadas de trabajo se abordaron temas centrales, mismos que constituyeron los ejes sustantivos sobre los cuales giraron distintas propuestas, tales como la necesidad de insistir en un enfoque anticorrupción que permeé todas las fases del ciclo presupuestario; la creación de órganos técnicos capaces de analizar los riesgos que comprometen la sustentabilidad fiscal; monitorear la reglas fiscales; supervisar normas presupuestarias; diagnosticar comportamientos macroeconómicos; así como vigilar la calidad y eficiencia de las finanzas públicas.

Desde la óptica de los participantes del foro, la importancia de analizar la economía mexicana

desde la perspectiva de su manejo presupuestal y de finanzas públicas, obedece no sólo a la necesidad de reorientar los modelos convencionales a través de los cuales sean manejado las finanzas públicas, sino principalmente para encarar los desafíos tanto del funcionamiento de la economía global como de la conformación estructural de nuestra economía y la cual enfrenta factores de alto riesgo que amenazan su sustentabilidad y crecimiento.

Al respecto ponderan como principales variables a considerar: las expectativas de bajo crecimiento del mercado mundial para los próximos años, bajos precios del petróleo en el mercado internacional, endeudamiento público creciente, sobre dimensión del peso fiscal de las pensiones y jubilaciones, caída de la inversión bruta fija, demanda creciente de servicios de salud por el comportamiento demográfico, carencia de proyectos de planeación financiera de corto mediano y largo plazo en las finanzas públicas, así como estrategias definidas para combatir la ineficiencia y discrecionalidad del gasto público y al corrupción.

Las reflexiones de los participantes decantaron en la necesidad de robustecer tanto las facultades como el funcionamiento del Poder Legislativo Federal a través de la creación de un marco normativo, así como de la instrumentación, diseño institucional y operación de oficinas de responsabilidad hacendaria o consejos fiscales autónomos del Poder Ejecutivo, así como fomentar la participación de actores externos al Estado en el proceso presupuestario y su evaluación.

A lo largo de los distintos artículos que contiene este ejemplar encontraremos gráficas, tablas e índices que ilustran y sustentan la exposición de cada uno de los ponentes que se dieron cita en el evento y que recuperamos para conocimiento de nuestros amables lectores.

Así, con esta edición el CESOP, refrenda su compromiso de presentar temas de actualidad, de visión prospectiva y analítica sobre nuevas tendencias de nuestra realidad y de interés para todos los sectores de nuestra sociedad.

Desde una visión técnica, académica y multidisciplinaria los autores muestran sus aportaciones, experiencias y conocimiento, por lo que invitamos a nuestros lectores a conocer y explorar sus propuestas temáticas.

Así, Héctor Juan Villareal Páez y Mariana Campos coinciden en el tema, bajo una óptica específica e individual en la exposición que denominan: “Hacia la construcción de una oficina del presupuesto en México”, Liliana Ruiz Ortega, analiza el tópico “Iniciativa ciudadana”; Daniel Pitangueira Avelino, aborda “La participación pública en el Proceso Presupuestario”; Jorg Petrovik estudia el “Diálogo acerca del control de la deuda y el gasto público”; Finalmente Liliana Baena, propone “Recomendaciones orientadas hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales”.

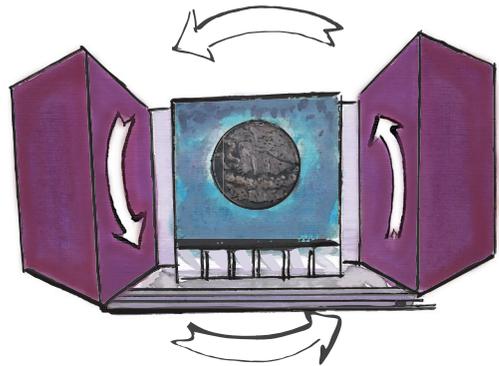
Con la convicción que los trabajos aquí plasmados contribuyan a la reflexión y debate en los temas de supervisión presupuestal y de finanzas públicas, dejamos en las manos de legisladores y lectores este reporte CESOP.

EL PODER LEGISLATIVO Y SU ROL FRENTE AL PROCESO PRESUPUESTARIO

Presentación

Por cierto, foro ponderado como “muy pertinente” al concretarse en vísperas de la recepción del Paquete Económico para 2017. Como es bien sabido, se trata de los proyectos de la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos que presenta el Ejecutivo federal anualmente.

En la parte protocolaria las personalidades que integraron el presidium abundaron en acotaciones sobre la importancia del tema. La diputada federal Minerva Hernández Ramos¹ destacó que el objetivo del evento es “poner en debate público las posibilidades que existen para mejorar nuestro proceso de aprobación presupuestal.” Agregó que en los meses de noviembre y diciembre de 2015 un grupo plural de diputadas y diputados concluyó que el fenómeno de la corrupción en México es sistémico e impacta muchos temas, entre ellos la transparencia, la rendición de cuentas, el ejercicio presupuestal, entre otros. Los estudios elaborados por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Interamericano de Desarrollo coinciden en que la corrupción tiene efectos perniciosos como reducir la inversión, funge como un impuesto que produce distorsiones, estimula el sector informal, desacelera el crecimiento económico, entre los más importantes. Asimismo, constituye una franca amenaza para la gobernanza, para el desarrollo



sustentable, para los procesos democráticos y para las prácticas corporativas justas. Por tanto, el enfoque anticorrupción debe permear en el análisis de los procesos presupuestarios, tanto en su elaboración como en su ejecución.

La realidad económica del país es compleja y delicada. Se tiene un gasto público ineficiente: se gasta mucho y mal. La sociedad, por su parte, se resiste a pagar sus contribuciones, pues siente que sólo engrosa los bolsillos de la clase política, y además no se siente retribuida.

Es necesario insistir en que el enfoque anticorrupción debe permear todas las fases del ciclo presupuestario. Lo que se busca en esta ocasión es: por un lado, identificar si el Congreso de la Unión cuenta con órganos técnicos capaces de analizar los riesgos que comprometen la sustentabilidad fiscal, monitorear las reglas fiscales, supervisar normas presupuestarias, especificar comportamientos macroeconómicos y vigilar que las finanzas públicas sean eficientes. Por otro lado, analizar si la consulta al público sobre

¹ Presidenta de la Comisión Bicameral en Materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios; y Secretaria de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, de la LXIII Legislatura.

el Presupuesto de Egresos podría enriquecer la toma de decisiones respecto del presupuesto y aumentar su calidad y legitimidad. Todo ello aportó la doctora en ciencias financieras a quien avala también su experiencia legislativa tanto como senadora como diputada.

Por su parte el maestro Alejandro González Arreola² destacó que el Poder Legislativo ya no sólo ve a la sociedad civil como parte de los problemas del país sino también como parte de la solución: llena de recursos, capacidades, generadora de propuestas, amén de su capacidad de acompañar a los Poderes en la creación y gestión de iniciativas públicas.

Actualmente México enfrenta factores de alto riesgo: expectativas de bajo crecimiento económico, bajos precios del petróleo en el mercado internacional, endeudamiento público creciente, el peso fiscal de las pensiones, altos índices de demandas en servicios de salud producto de la situación demográfica; por lo que las expectativas de futuro son adversas.

En la búsqueda de alternativas de modificar el curso de la situación, el Poder Legislativo en otros países ha integrado una perspectiva de sostenibilidad de mediano y largo plazos de sus sistemas fiscales, a través de la integración de oficinas de responsabilidad hacendaria o consejos fiscales autónomos del Poder Ejecutivo y de normar la participación de actores externos al Estado en el proceso presupuestario.

Pese a que en México el Poder Legislativo cuenta con amplias facultades en materia fiscal no las ejerce plenamente por razones políticas y técnicas, además de no contar con mecanismos claros para la rendición de cuentas; por tanto, no existe transparencia en el ejercicio del Presupuesto federal.

El diputado federal Vidal Llerenas Morales³ inició su participación con tres preguntas sustanciales: ¿Cómo llegamos a doblar la deuda pública del país en seis años, de 2009 a la fecha? ¿Por qué no sabemos exactamente en qué se invirtió la

deuda pública de México? y ¿Por qué el incremento de la deuda, que supuestamente tendría que ir a inversión, no tuvo un efecto contracíclico en la economía que impulsara el desarrollo? Sus respuestas son: No se asignó a gasto de inversión; sin embargo ello no justifica que se ejecuten recortes monumentales al presupuesto como propone el Proyecto del Ejecutivo. Existe algo denominado Proyectos de Alto Impacto a los que se destinan los recursos de la deuda pública, pero no se conoce qué son y no hay manera de saberlo.

El gobierno no tiene credibilidad en materia de deuda pública. El Congreso no ha cumplido con la responsabilidad de monitorear el cumplimiento del gasto. No se debate a detalle los temas fiscales y los temas presupuestales en el Congreso se han reducido a asignar pequeñas cantidades de recursos a municipios; actitud que genera suspicacias. No sólo se desvían recursos sino que también se desvía la atención de la discusión de temas vertebrales como la dimensión del déficit, si las estimaciones del ingreso son adecuadas. No se discuten las reasignaciones del gasto y mucho menos se monitorea el gasto público, por lo que es importante contar con una Oficina de Presupuesto en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el diputado Gerardo Gabriel Cuanalo Santos⁴ observó que en el Presupuesto 2017 el reto es hacer más con menos recursos, sobre todo ante las condiciones coyunturales de volatilidad en los mercados financieros, la desaceleración económica de las principales economías del mundo, entre otros factores. El 2017 trae aparejadas varias incógnitas: ¿cómo reducir la dependencia de ingresos petroleros?, ¿cómo ampliar la base de captación de ingresos fiscales?, ¿cómo lograr que la asignación de los recursos del gasto del gobierno se convierta en una palanca de crecimiento económico y genere progreso social?, ¿cómo instrumentar un presupuesto más eficiente y transparente?

Mientras tanto, a decir del diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar⁵ “este tipo de ejercicios brin-

² Director General de Gestión Social y Cooperación, AC (Gesoc) y copresidente de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto.

³ Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LXIII Legislatura.

⁴ Presidente del Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la LXIII Legislatura.

⁵ Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura.

da información valiosa y oportuna para tomar las mejores decisiones. Valdría la pena preguntarse: Si en el Congreso mexicano existiera una Oficina de Responsabilidad Presupuestaria, ¿se hubiese podido evitar el endeudamiento del país y que fuera el más alto del siglo XXI? No se puede gastar sin responsabilidad, tampoco se puede vivir de prestado.

Cuando los gobiernos fallan, cuando el dinero no alcanza, cuando las crisis financieras conducen a una desestabilización, inicia el desánimo y consecuentemente la tensión social. De acuerdo con información del Latinobarómetro el desánimo en torno a la democracia va creciendo y para el caso de México se ubican tres circunstancias que lo

explican: la inseguridad, la desigualdad y la corrupción, esta última es un gran pendiente con la sociedad mexicana.”

Con respecto a la próxima aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 sabemos que un gran número de mexicanos prefiere que se designen mayores recursos a proyectos de inversión y a generación de empleos que a áreas de atención social, sin olvidar el combate a la corrupción.

Dicho lo cual, el diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar procedió a declarar inaugurados los trabajos del Foro Internacional “El Poder Legislativo y su rol frente al proceso presupuestario”.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA OFICINA DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

Héctor Juan Villarreal Páez

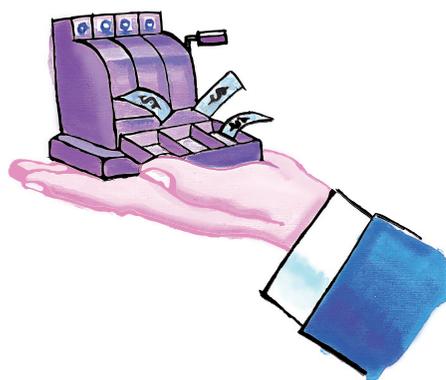
Introducción

Existen varias razones que justifican la creación de una Oficina Presupuestaria o Consejo Fiscal en México.

La primera de ellas. Algo que me preocupa es que ha habido una subestimación sistemática de la deuda pública en este país —y quiero hacer la aclaración de que estos son datos de la Secretaría de Hacienda; no son del SIED, no son del Colectivo Peso—. Insisto: todos estos son documentos publicados por la Secretaría de Hacienda. Si ustedes revisan la iniciativa de Ley de Ingresos de cada año, en 2011 se hablaba de que a final de 2016 íbamos a tener unos saldos históricos de requerimientos financieros del sector público federal cercanos al 34% del PIB. Ya en el paquete económico anterior se reconocía que estos saldos iban a llegar a 47.8% del PIB para este año. Recientemente —hace un par de semanas— en una conferencia de prensa la Secretaría de Hacienda dijo: “Se espera que para diciembre sea 50.5% del PIB” (Tabla 1).

Estamos hablando de más de 16 puntos del PIB de error. Esto es algo muy serio que fractura cualquier oportunidad de hacer planeación de largo plazo. Ahora, ha habido muchas circunstancias que han vuelto a la economía en los últimos años, pero parte de esto es que sólo se han modelado y hay que decirlo muy explícitamente: son escenarios positivos.

El Fondo Monetario Internacional aquí es muy claro. Cuando tú presentas un paquete econó-



mico hay que presentar escenarios negativos, neutros y optimistas; escenarios optimistas para cuadrar paquetes económicos nos llevan a esto.

Otra cosa que observamos es que sistemáticamente el presupuesto ejercido está por encima del aprobado en la Cámara. Si nos vamos a los últimos cinco años la diferencia es de más de un punto del PIB, en promedio. Estos son recursos bastante importantes que no se están aprobando en la Cámara y que sí son ejercidos. Más allá de cualquier ajuste que pudiera ser justificable, sí se tiene que hacer un mejor monitoreo de eso (Gráfica 1).

Otro motivo de preocupación —y que considero tendría que ser una de las justificaciones más importantes para crear un Consejo Fiscal en el país— es que el espacio fiscal se nos agotó. En 2012 los saldos históricos eran algo así como 38% del PIB. Se espera cerrar 2016 con 50.5. Es una diferencia de más de 12.5% del PIB, arriba de 12 puntos. Es mucho (Gráfica 2).

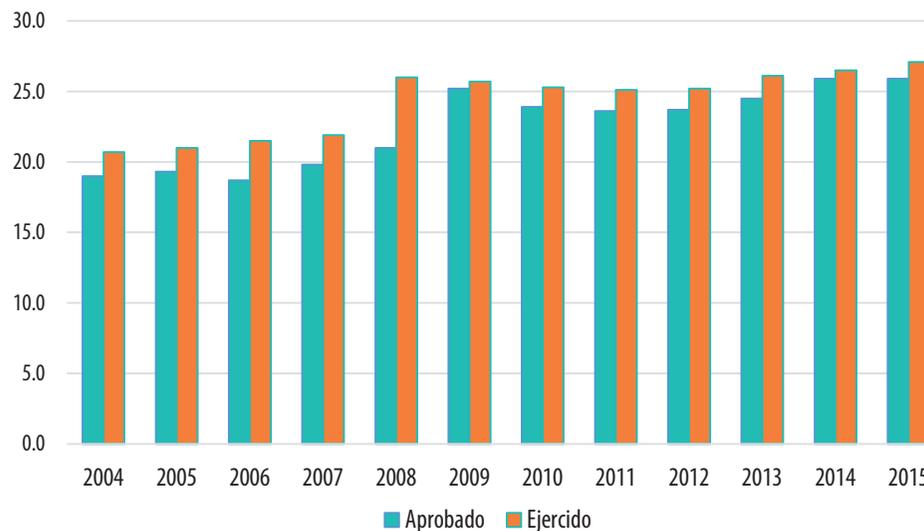
Tabla 1. Compromisos de los SHRFSP*

Año	ILIF 2011	ILIF 2012	ILIF 2013	ILIF 2014	ILIF 2015	ILIF 2016
2014	35.3	35.9	36.8	40.5	42.4	43.4
2015	36.3	35.5	36.5	41.0	43.3	46.9
2016	33.9	35.0	36.2	40.9	43.3	47.8
2017	n.d.	36.6	35.8	40.1	42.8	47.8
2018	n.d.	n.d.	35.4	39.4	42.3	47.4
2019	n.d.	n.d.	n.d.	38.6	41.9	47.0
2020	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	41.5	46.6

* (SHRFSP) Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público.

Fuente: Elaborado por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) con información de las ILIF.

Gráfica 1. Evolución del presupuesto (% PIB) aprobado vs ejercido



Fuente: Elaborado por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).

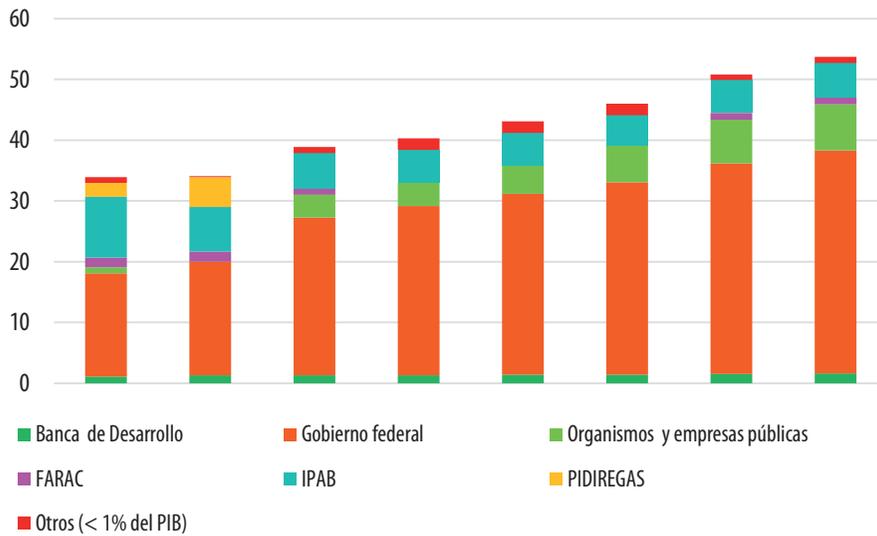
Ahora bien, en un país con una recaudación fiscal tan baja como la nuestra, me refiero a todos los ingresos del gobierno federal, que cuando se considera a los tributarios no petroleros, apenas pasan del 12% del PIB, ya que este tipo de endeudamiento deja muy poco margen de acción.

Si se estaba pensando en hacer una reforma fiscal en este país, y durante la transición para que la reforma fiscal entrara en funcionamiento querías apalancarte con deuda pública, eso ya no

se va a poder hacer. Entonces es una limitación enorme para el siguiente gobierno.

Otra de las justificaciones para la inminente creación de un Consejo Fiscal es la transición demográfica. Muchos opinarán: “En países europeos sucedió esto y ahí siguen; que nadie se espante”. Pues sí, pero hay que considerar que la transición demográfica en Europa llevó 70 años. En México va ocurrir en 30, como en muchos países de Latinoamérica.

Gráfica 2. Saldo histórico de los RFSP



Fuente: Elaborado por el CIEP con información de la SHCP.

Esto debe llamar la atención, particularmente lo que tiene que ver con pasivos contingentes. No se pueden diseñar políticas públicas sin una perspectiva demográfica. Tiene que ver con que va a apremiar el problema de las pensiones, pero sobre lo que más quisiera llamar la atención es que las transiciones demográficas llevan de la mano una transición epidemiológica. Vamos a pasar de enfermedades infecciosas que pueden ser devastadoras para niños y adolescentes —que son muy económicas, perdonando la frialdad del lenguaje, para el sistema fiscal— a enfermedades crónico-degenerativas, que van a ser una verdadera bomba de tiempo para nuestras finanzas públicas, y que hoy por hoy no se está fondeando nada de eso.

Y es que en última instancia tenemos que recordar que al gasto público lo rige una ecuación. El gasto público o son tus ingresos o es tu deuda, y ésta eventualmente la tienes que pagar. Pero más allá, necesitamos una institución, un marco institucional que en lugar de estar pensando en la ecuación de arriba nos permita pensar en lo que se muestra en el Esquema 1.

¿Cómo vamos a ver nuestro gasto? ¿Nuestro ingreso? ¿Nuestra deuda a través del tiempo?

Más aún, ya tenemos la tecnología y un consejo fiscal sería el aliado natural para hacer esa evaluación del gasto del ingreso y de la deuda para cada persona de la sociedad mexicana, para diferentes cortes, géneros, regiones, grupos de ingresos, y poder ver en última instancia lo que las personas aportan al sistema fiscal, los bienes y servicios que reciben a cambio, y empezar a hablar de la idea de ciudadanía económica y fiscal. Vienen muchas discusiones. Necesitamos el marco institucional para desarrollar las ideas que nos lleven a ver pasivos contingentes.

En un inicio el problema de pensiones. Hay tres grandes retos. Primero: cómo vamos a cumplir con los compromisos que ya se tienen. Se ha visto en los últimos presupuestos que el crecimiento del gasto en pensiones por parte del gobierno ha sido onerosísimo. En gran parte es por una transición de sistemas. Teníamos un sistema donde la gente que trabajaba mantenía a los que ya se habían jubilado, pero que no habían hecho reservas; ése ha sido uno de los problemas y, ahora, al mudar a cuentas individuales, esto ya no se puede aportar directamente a los pagos. Por la forma en que trabajaba el sistema, mucha gente recibe contribuciones muy injustas para los que contribuyeron, desde el punto de vista

Esquema 1. Realidades contables (1)

$$\text{Gasto} = \text{Ingreso} + \text{Deuda}$$

en una perspectiva intertemporal:

$$\sum_t \text{Gasto} = \sum_t \text{Ingreso} + \sum_t \text{Deuda}$$

actuarial. No sabemos cómo vamos a resolver eso pero la discusión es inminente.

Segundo. ¿Cómo hacer viable el Sistema de Cuentas Individuales para toda la gente que no va a llegar a tener la cotización adecuada ni los montos adecuados y por toda la informalidad laboral?

Tercero. Si queremos pensar en una pensión universal no contributiva que conforme un piso de derechos tenemos que pensar cómo fondearla. Es mucho el dinero que está involucrado.

E insisto: si uno se empieza a poner nervioso con las pensiones, el tema de salud es mucho más grave: tenemos muchos subsistemas que ahora mismo están completamente fraccionados. El costo por persona en un subsistema como el de Pemex es aproximadamente 15 o 16 veces más caro que el del Seguro Popular.

Obviamente, el tipo de servicios que se reciben también son totalmente diferenciados. Hoy por hoy, cerca de 30% de la población no participa en ningún sistema de seguridad de salud pública. Si a esto le aunamos la transición epidemiológica y la necesidad de atender al menos 10 enfermedades, de no tomarse las provisiones fiscales debidas va a haber una tragedia en pocos años. Va a haber mucha gente que, teniendo la tecnología como la humanidad para sacarlos adelante, se nos van a morir, que no es correcto. Si queremos discutir un paquete de beneficios universales vayamos viendo sobre todo cómo pagamos por ello.

Y tratándose de infraestructura, la del país es deficiente. Lamentablemente durante los años

de bonanza petrolera las inversiones fueron relativamente restringidas. Entonces, si en época de vacas gordas no lo hicimos, a ver cómo lo hacemos ahora en época de vacas flacas.

A considerar, dejamos estos tres puntos: 1) La equidad intergeneracional. Quiénes van a pagar por esta infraestructura y quiénes van a recibir los beneficios; cuál es el contrato social que nos liga a diferentes generaciones. Este tipo de discusiones las tendríamos que estar teniendo como país, pero hoy por hoy brillan por su ausencia. Un Consejo Fiscal puede ser un gran coadyuvante a la transparencia. Es muy importante ligar la idea de gasto con ingresos, con deuda y cómo queda la incidencia, quién va a terminar pagando por las cosas, e insisto, cómo el sistema fiscal te crea un pacto social-país, donde sabemos los derechos que tenemos todos los mexicanos.

2) Un Consejo Fiscal es la oportunidad de comenzar a pensar en el largo plazo. La idea de no preocuparse por el largo plazo debe abatirse, pues tarde o temprano nos alcanza y cuando no se resuelven las cosas a tiempo suelen ser sustancialmente más onerosas.

3) Si su diseño se hace de la manera correcta puede ganar mucha autoridad moral, aunque presenta la gran ventaja de que no tiene la obligación de ser agradable.

Es decir, se necesita un ente con la capacidad de dar malas noticias; que no se preocupe por que las cosas que emita atraigan votos, como por ejemplo: Los costos de largo plazo se ven así, tenemos esta serie de problemas, tenemos que fondear, tenemos metodologías muy transparentes, replicables, con datos públicos, aquí están nuestros modelos —como ya lo dijeron los compañeros de Chile y de Canadá—, aquí están nuestros supuestos, incluso el Ejecutivo puede terminar siendo un gran aliado. Un Ejecutivo —más preocupado por el corto plazo— apalancado con un Consejo Fiscal que nos permita tener las discusiones de mediano y de largo plazo deben ir encadenados.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA OFICINA DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

Mariana Campos

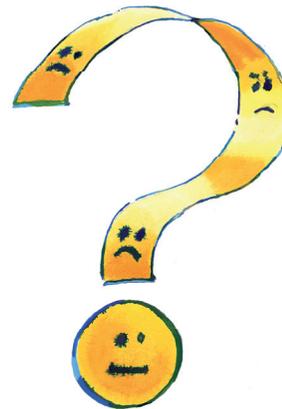
Introducción

Para mi presentación traigo ejemplos muy específicos, así como datos sobre los aspectos que le preocupan a México Evalúa sobre el presupuesto en el país. Nos preocupa mucho la debilidad institucional para controlar la trayectoria del déficit, que es un aspecto clave. Por tanto, esta presentación se abocará a las preguntas: ¿Cómo hemos llegado a este punto? Y, ¿qué es lo que ha hecho falta? Me parece que en estos momentos la deuda soberana de México lamentablemente ya fue puesta en perspectiva negativa, pero además se nos dispara una alarma adicional que nos tiene que poner a pensar en el cómo hemos llegado a ese punto.

En la Gráfica 1 vemos únicamente el déficit del gobierno federal; es decir, no incluye el déficit de sus empresas sino sólo de las funciones del gobierno federal. Así es como ha ido evolucionando en los últimos años. Año con año, casi de manera sistemática, fue incrementando el déficit.

Lo que me parece que estuvo muy ausente en este incremento fue la discusión fiscal. Es decir, cómo se tomaron estas decisiones, cuál fue la participación de la Cámara de Diputados y la de Senadores en ellas. Qué información hizo falta para entender si esto era una decisión razonable; si era una decisión que iba a traer mayores ingresos en el futuro o iba a solucionar los principales problemas de la agenda pública de México.

Muchos sabemos que esta discusión fiscal estuvo ausente y precisamente ésa es la idea: que una Oficina de Presupuesto contribuya a que se dé la discusión, a analizar el costo-beneficio del endeudamiento adicional, que no ha estado presente.

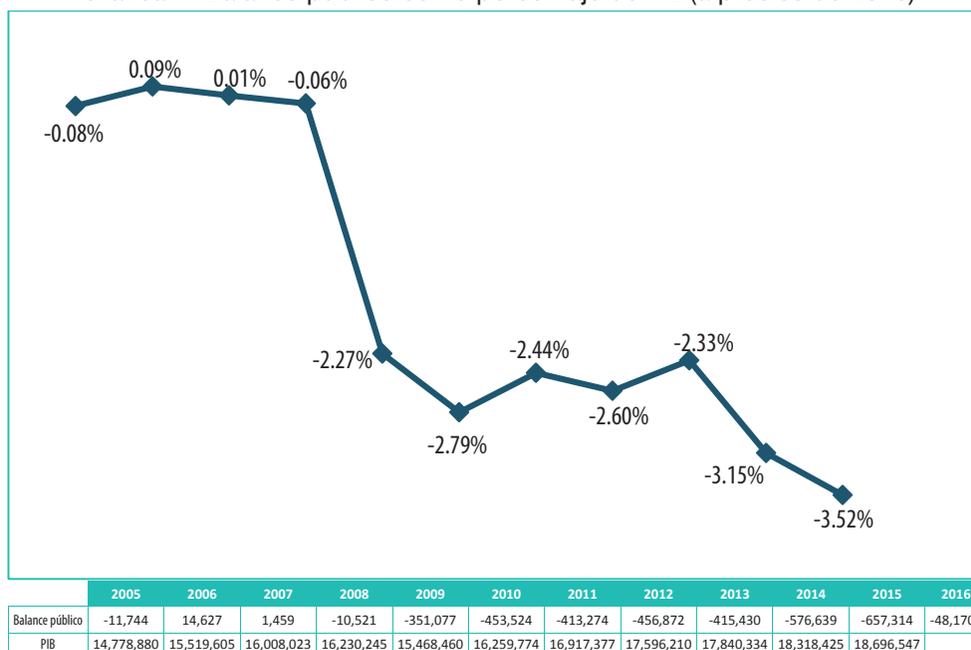


Me llama mucho la atención que en los paquetes económicos no se incluye cuáles son los programas y los proyectos que se van a financiar con deuda, cuando la lógica inmediata nos dice que para tomar una decisión de endeudamiento es necesario conocer cuáles son los beneficios que vienen aparejados con esa deuda y cuál es el costo que vamos a pagar por endeudarnos.

El día de hoy sí tenemos información sobre los costos de la deuda pero no tenemos información sobre cuáles son los programas y proyectos que específicamente estamos financiando. Es muy importante que el paquete económico incluya esta información, de tal manera que los ciudadanos podamos entender ese costo-beneficio y que la discusión fiscal pueda ser rica, porque sin esa información es muy limitada la discusión fiscal que se pueda tener.

Me parece que también la planeación financiera del gobierno federal ha ido perdiendo credibilidad. Esto significa que cada año que se solicita

Gráfica 1. Balance público como porcentaje del PIB (a precios de 2016)



* 2016 es sólo de enero.

PIB: BIE, INEGI.

Millones de pesos, 2016.

Fuente: Informe mensual a diciembre de cada año. Balance del sector público.

endeudamiento hay un compromiso de entregar una proyección de cómo tiene que ir disminuyendo esta deuda en los próximos cinco años.

Cada año que se solicita este endeudamiento se hace un pronóstico de cómo va a bajar esta deuda en los próximos años, pero no se respeta ese compromiso ni ese pronóstico y el siguiente año se nos ofrece otro y otro, tal como lo observamos en la Gráfica 2. Esas líneas de colores son las promesas; el siguiente año se incrementa y así nos hemos ido año con año. De tal manera que lo que se va perdiendo es la credibilidad, pues parece —o realmente es— que no hay una planeación financiera del gobierno federal, y donde por cierto la Cámara de Diputados parece que tampoco está haciendo su papel de cuestionar y de tener la información suficiente para contribuir a estas discusiones fiscales.

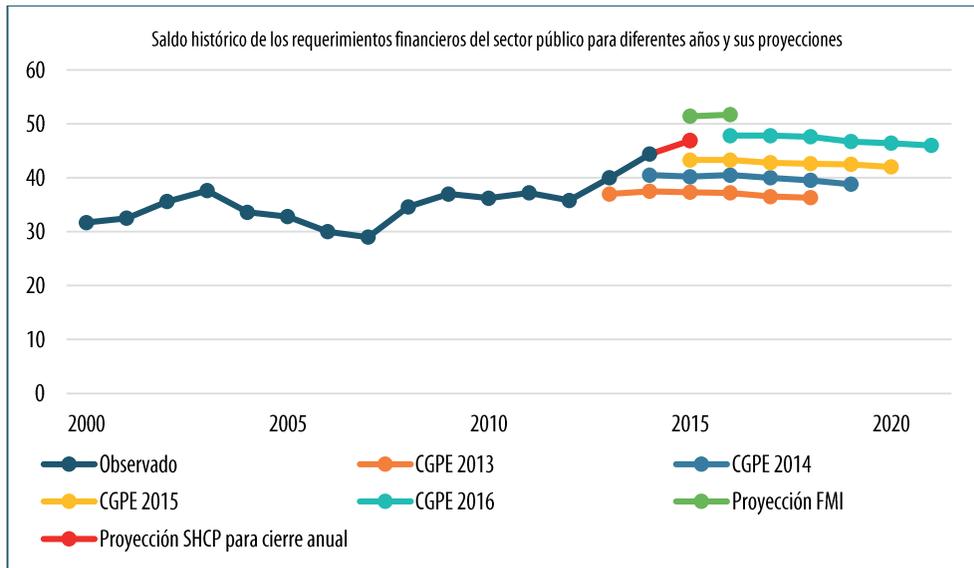
Es muy importante señalar que en muchos de estos años cuando se ha incrementado el déficit se ha hecho en un contexto en donde ha habido incremento en los ingresos, entonces la deuda incrementa en cualquier momento; es decir, si

suben los ingresos incrementa la deuda, si caen los ingresos incrementa la deuda. Parece que no hay una lógica atrás de este aspecto.

Llama la atención que en esta administración han subido de manera considerable los ingresos tributarios como consecuencia de la reforma fiscal, y que en adición a la reforma fiscal hay un impuesto a las gasolinas y al diésel que se está cobrando y que ha traído cuantiosos ingresos a la administración pública. Además tenemos ingresos no tributarios no petroleros —que se comentan infra— que también han incrementado de manera muy importante.

Nada más precisaré unas cifras. Por ejemplo, los ingresos tributarios se han elevado casi 30% entre 2013 y 2015; es decir, los primeros tres años de esta administración. En las gasolinas se ha dado un incremento enorme: 200%. Los no tributarios, no petroleros, 72%. Y sí, hemos tenido una caída tremenda en los ingresos petroleros de 59% entre 2013 y 2015, que afortunadamente pudo ser compensada con otros ingresos. Por ejemplo, se aprecia que en 2013 incrementan de

Gráfica 2. Credibilidad en la planeación financiera del gobierno federal



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

manera considerable los ingresos tributarios y en 2014 el endeudamiento creció significativamente y a un ritmo superior al de administraciones anteriores (Gráfica 3).

¿Era necesario ese incremento? Durante el ejercicio observamos también muchos ingresos excedentes. Los ingresos petroleros ya con la reforma energética se regularon, pero los que no son relacionados con el petróleo no están adecuadamente regulados. Entonces existe una asignación de presupuesto suplementario que no está regulado a lo largo del ejercicio.

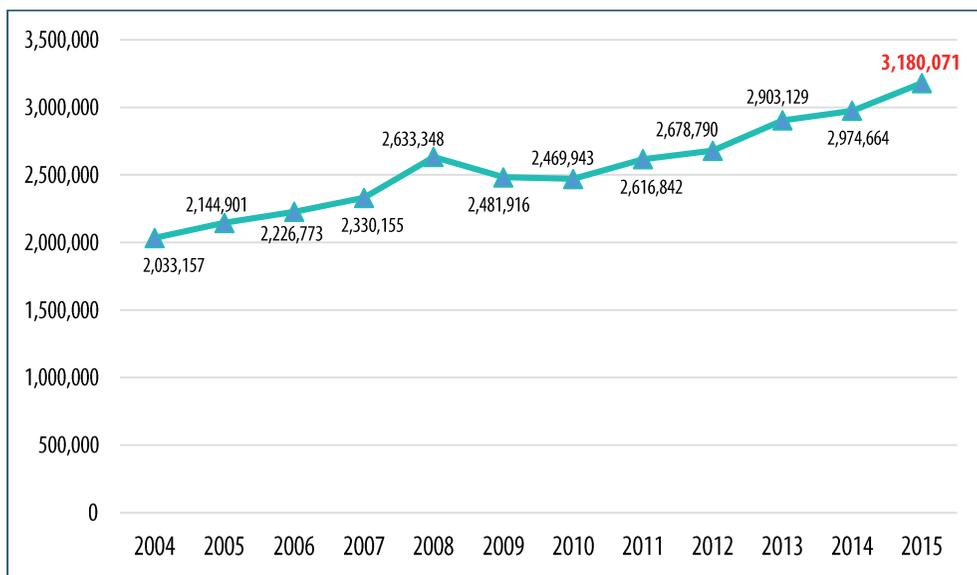
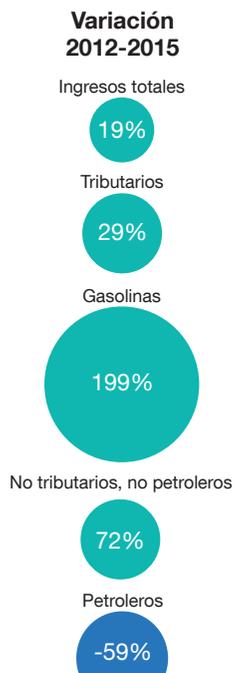
También es muy importante tener un mejor conocimiento y entendimiento sobre el marco macroeconómico que se presenta en el Paquete Económico, y que finalmente es el fundamento del presupuesto: las estimaciones de los ingresos y de la capacidad de gasto. Entonces, creo que en los últimos años también ha habido una sobreestimación de lo que es el crecimiento económico. En la Gráfica 4, el azul nos dice cuál fue la estimación que se presentó en el paquete económico, y el rojo, cuál fue la cifra. Es decir, la gráfica muestra que en estos últimos años hemos tenido una sobreestimación del crecimiento económico.

Creo que también una Oficina de Presupuesto emitiría su informe sobre cuáles son sus consideraciones acerca del crecimiento, de manera independiente, para que los diputados tengan también una información que haya sido preparada fuera del Poder Ejecutivo. Debe hacerse hincapié en este tema. ¿Por qué? Porque el techo de endeudamientos se aprueba a partir de la estimación de crecimiento, entonces, cuando sobrestimamos el crecimiento económico, la presión y el tamaño de la deuda va a ser menor en una economía que estamos sobreestimando.

A lo largo del año este crecimiento económico no se materializa, entonces la economía es más pequeña y el techo de endeudamiento no se ajusta a partir de este cambio, por lo cual la presión en la economía de la deuda es mayor. Es importante aclararlo porque tiene que ver con liquidez en la economía.

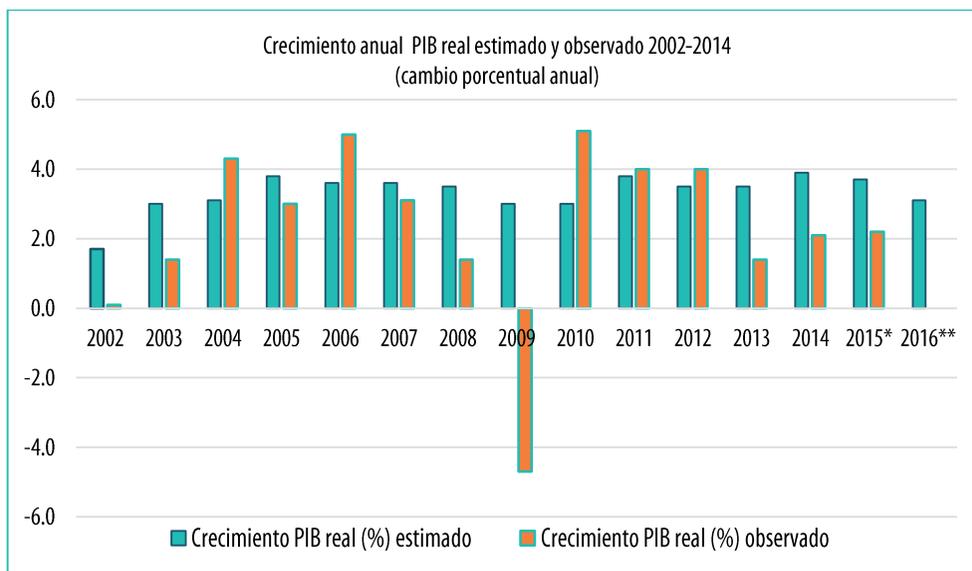
Este es el tema sobre los ingresos no tributarios, no petroleros, que en el caso de México están especialmente determinados por los aprovechamientos. Es un tipo de ingreso que proviene de lo que se conoce, remanentes del Banco de México, por ejemplo, entre otros aspectos. Aunque la mayor parte de estos ingresos no conocemos

Gráfica 3. Ingresos del gobierno federal 2004-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

Gráfica 4. Importancia de tener un mejor entendimiento de las condiciones macroeconómicas



de dónde se originan; hay desconocimiento. Y al día de hoy estos ingresos — como se explica en la Gráfica 5— han empezado a tomar un papel muy importante y cada vez participan más en los ingresos del gobierno. Además de que han crecido, la aprobación de estos ingresos siempre está subestimada. La gráfica muestra dos líneas y la evolución que han tenido en los últimos 10 años, desde 2006. En ese año se estimaba que íbamos a obtener alrededor de 23 mil millones de pesos de estos ingresos — de hecho se obtuvo un poco más—, y en 2015 se estimó que íbamos a tener 138 mil millones, pero tuvimos 361 mil millones; es decir, más del doble.

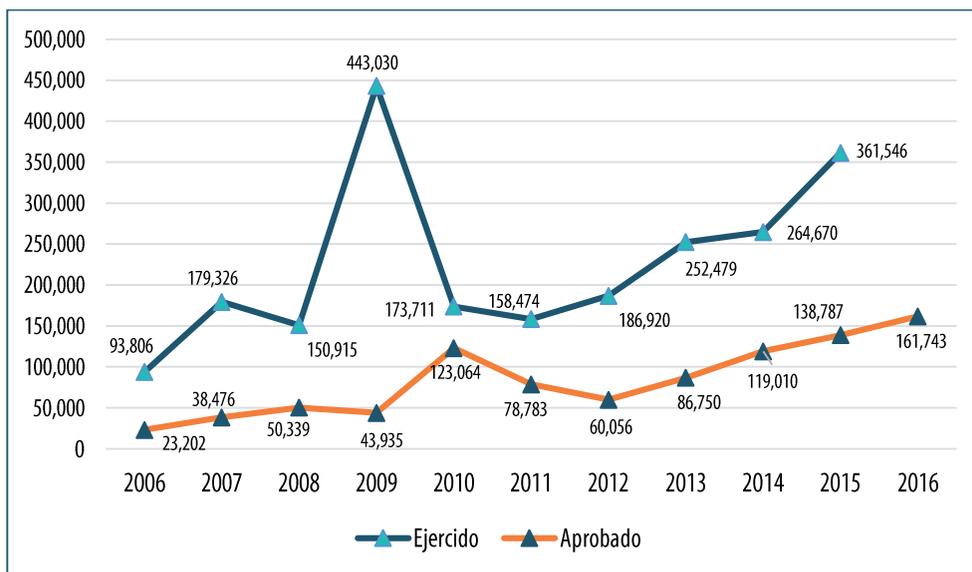
Entonces, la estimación que se está haciendo de esos ingresos es totalmente alegre y no es una estimación específica en lo más mínimo; lo que genera una bolsa de recursos que a lo largo del año se asigna por parte del Ejecutivo, en donde la Cámara de Diputados no tiene información acerca de a qué se asigna. De hecho en ningún documento de la Cuenta Pública ni de los informes de ejecución del presupuesto conocemos el origen de estos ingresos y exactamente en dónde se aplicaron. Entonces sí hay un problema importante aquí de transparencia, y sería indis-

pensable que el Poder Legislativo tuviera mayor información durante la ejecución del presupuesto e hiciera un análisis puntual de qué es lo que está pasando.

No sé si a partir de los análisis de la sociedad civil y de la exigencia que ha habido de este lado por entender de dónde vienen estos recursos —por entender la publicación del reporte de la Cuenta Pública—, en el ejercicio de 2014 la autoridad fiscal dejó a muchos pensando por qué proviene de utilizar capital de las empresas del Estado, y esos flujos de dinero no quedan claros en los reportes de ejecución del presupuesto ni en la Cuenta Pública, y son movimiento cuantiosos y bastante delicados, por lo que es importante dotar a la Cámara de Diputados de este órgano técnico que pueda anticiparla y dotarla de también información sobre la ejecución del presupuesto.

Éste tiene que ver con los ingresos petroleros, pero lo que sí ha venido pasando es que previo a esta caída tremenda de tales ingresos se solían subestimar los ingresos petroleros; ahora entramos en una etapa en la que se suelen sobreestimar, es decir, estamos creyendo que vamos a

Gráfica 5. Ingresos por aprovechamientos (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP, en [transparenciapresupuestaria.gob.mx] para los montos ejercidos y de las LIF de los años correspondientes para montos aprobados.

tener más de lo que realmente obtendremos. Y aquí vemos también cómo se vuelve muy importante que la Cámara de Diputados esté correctamente informada y haga un seguimiento puntual para poder estar a la altura de la discusión y evitar que el presupuesto que se apruebe deje de ser contundente y consistente a lo largo del año y se termine ejerciendo un presupuesto tan distinto con mecanismos de asignación de gasto discrecionales.

La Gráfica 6 es una pequeña infografía para clarificar lo que a veces es muy abstracto y difícil de entender. Sirva para mostrar la preocupación que tiene México Evalúa sobre la calidad del gasto.

En la Gráfica 7 vemos una licuadora que tiene los insumos de los ingresos adicionales que obtuvimos si comparamos lo que fue el ejercicio de 2015 al de 2012, que es el cierre de la administración anterior. Tuvimos ingresos nada más del déficit del gobierno federal —sin incluir sus empresas—; un ingreso adicional por 97 mil millones de pesos; otros que son los ingresos por aprovechamiento de 169 mil; impuestos a gasolinas de diésel por 441 mil; impuestos tributarios por 483 mil y finalmente nuestra pérdida, que es la derrama de los ingresos petroleros.

¿Y esto adónde se fue si lo vemos en gasto? La mayor parte o 282 mil millones se fueron a subsidios y transferencias. Una gran parte de ellos son subsidios sin reglas de operación. Subsidios, el programa más importante, que afortunadamente se va a cerrar para el próximo año; pero en los últimos tres ejercicios representa alrededor de 70 millones de pesos al año. No es un programa sin reglas de operación sino un convenio público del que no se conoce ni su objetivo, pues no está documentado al público.

Es preocupante porque mucho de este dinero se va a gobiernos locales, a pesar de que hoy están en primera plana los desastres que tenemos en la falta de rendición de cuentas del ejercicio a nivel local, en donde incluso hay simulación de reintegros de dinero a los erarios locales; en donde 70% de las observaciones graves de la Auditoría Superior de la Federación vienen precisamente del ejercicio de los Ramos 33 y 23. Preocupa ampliamente que este enorme esfuer-

zo que se ha hecho del bolsillo de las personas en el precio de la gasolina, y también de los impuestos, vaya a este tipo de subsidios que no están bien documentados, y que tienen resultados cuestionables.

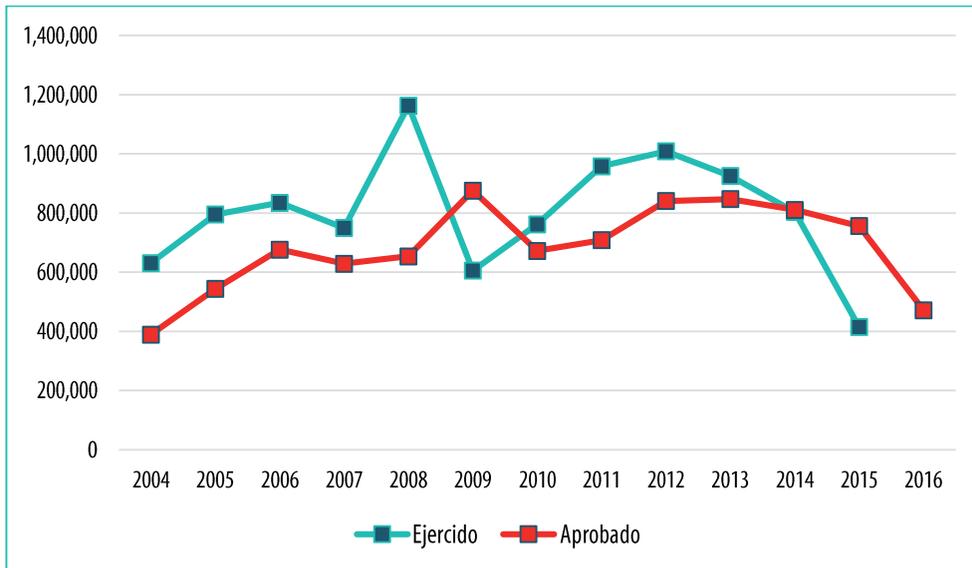
La otra parte se va al rescate de Pemex y de la CFE: 88 mil millones de pesos; en “Otros” están 74 mil millones; 60 mil se van a gasto federalizado, específicamente al Ramo 33; en gasto corriente —que son “Sueldos y recursos materiales”— casi 50 mil millones, y de pago adicional de intereses de la deuda, 41 mil millones; entonces, la mayor parte no está en infraestructura ni en proyectos productivos —tal como se ilustra en la Gráfica 8—, está en gasto corriente, está en subsidios, en transparencia y en mayores pasivos como los de Pemex y la CFE, y en otros pasivos, como son los intereses de la deuda.

El otro aspecto que nos preocupa muchísimo son las amplias facultades que hay durante el ejercicio del gasto para hacer adecuaciones al presupuesto aprobado, porque esto creo que pone en riesgo la calidad del gasto, y además promueve incentivos poco adecuados a la planeación del gasto; es decir, si voy a poder adecuar absolutamente todo o lo que yo quiera, durante el ejercicio, no necesariamente estamos incentivando a presentar proyectos y programas bien diseñados que estén documentado con reglas de operación y que obedezcan a diagnósticos.

Por tanto, nos parece importante señalar que nos preocupa que durante el ejercicio haya estos blindajes del gasto. Es normal que pueda haber cambios —de hecho es sano—, pues no podemos poner una camisa de fuerza en la ejecución del presupuesto porque a veces son cambios que incluso son a favor de una mayor eficiencia del gasto; pero no necesariamente todos. Y los viajes, que son tan importantes en los montos, sí nos preocupan.

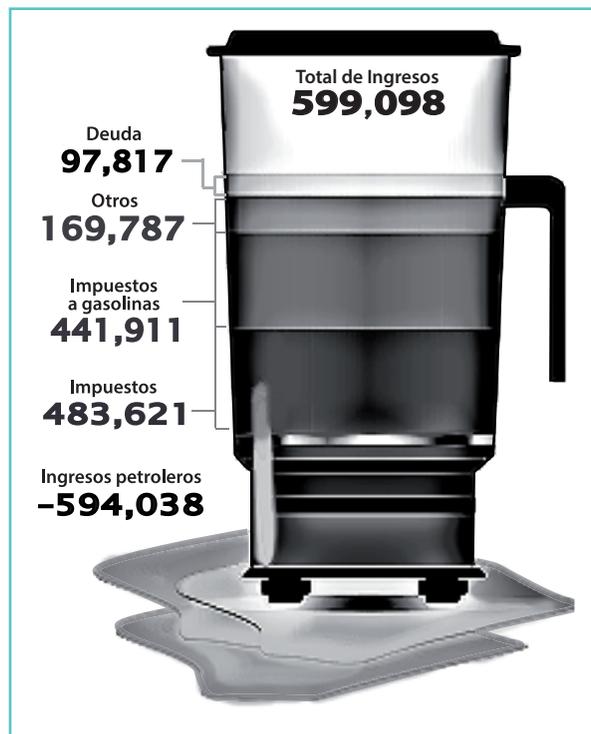
Entonces, sería muy bueno que en la Cámara de Diputados esta Oficina de presupuesto ayudara a dar seguimiento a la ejecución del Presupuesto. En la Gráfica 9 tenemos el Programa Subsidios para Centros de Educación y Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación. Es un programa de transparencia que se va a universidades locales donde se aprueban unos presupuestos

Gráfica 6. Ingresos petroleros del gobierno federal



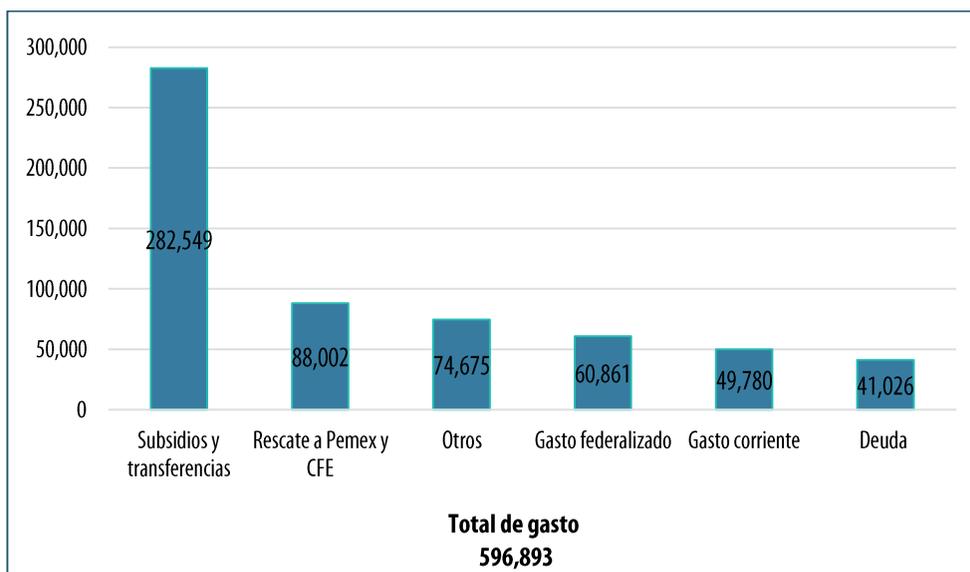
Fuente: Elaboración propia con datos de Anexos de Informes de Finanzas Públicas de la SHCP al 4to. bimestre para los años respectivos.

Gráfica 7. Total de ingresos



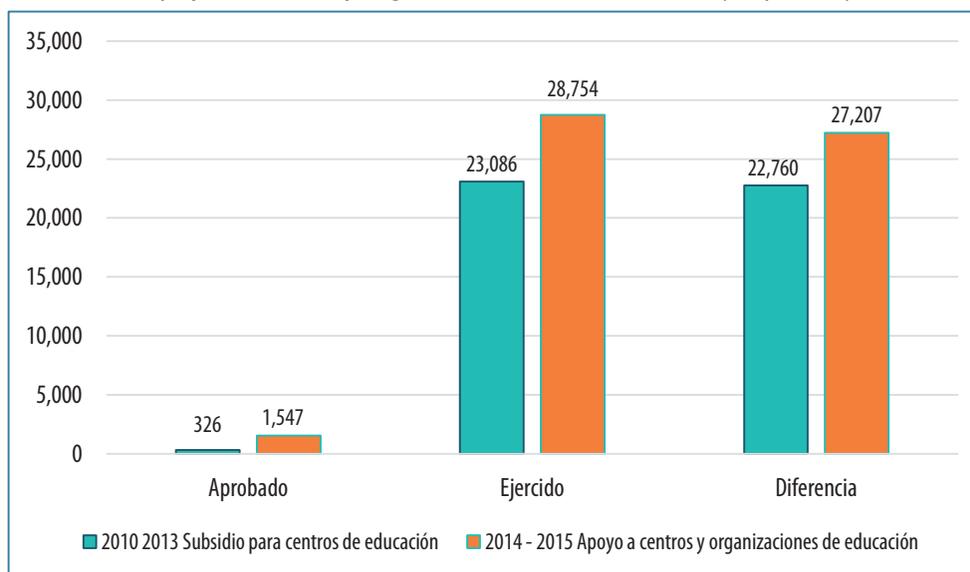
Fuente: Elaboración propia con las bases de datos de la Cuenta Pública (ramos administrativos, generales y autónomos) para los años correspondientes, en [http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_abiertos]

Gráfica 8. Los mecanismos de asignación de gasto NO son eficientes



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos de la Cuenta Pública (ramos administrativos, generales y autónomos) para los años correspondientes, en [http://trasparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_abiertos].

Gráfica 9. Promedio de subsidios para centros de educación y apoyo a centros y organizaciones de educación (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos de la Cuenta Pública (ramos administrativos, generales y autónomos) para los años correspondientes, en [http://trasparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_abiertos].

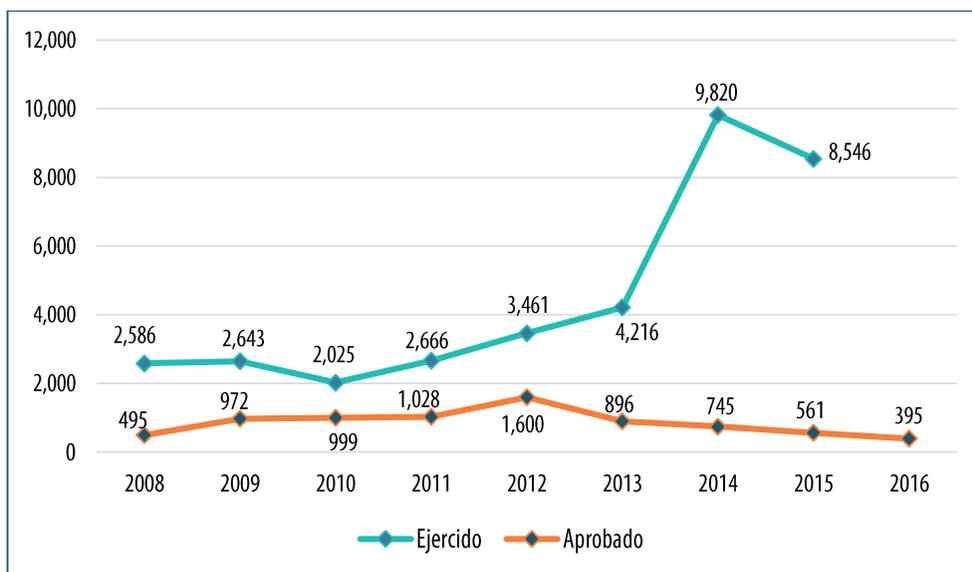
muy bajos, de 1,500 millones. Por ejemplo, entre 2014 y 2015 ése fue el promedio de aprobación, pero después ya se ejercen presupuestos mucho más altos — como bien se puede apreciar en la gráfica — de 28 mil millones.

Algo parecido hemos visto en el gasto por partida que es el de Seguridad Pública y Seguridad Nacional. En la Gráfica 10 vemos la diferencia que hay entre el presupuesto aprobado y el ejercido; por ejemplo, en 2008 se aprobaban alrededor de 500 millones de pesos, pero se gastaban 2,500 millones; casi cinco veces más. Para 2015 nos fuimos a tener un presupuesto aprobado de 561 millones y uno ejercido de 8,546 millones; ya son tirajes enormes en el Presupuesto. Recordemos que en esta partida, por el hecho de que sean gastos en Seguridad Pública y Seguridad Nacional, no hay transparencia pública de en qué se está gastando. Aquí sería muy importante saber qué va a pasar con la Oficina de Presupuesto y la Cámara de Diputados: ellos deberían poder o no revisarlo.

Cinco puntos que México requiere para mejorar su presupuesto

1. Que las autoridades financieras recobren credibilidad. Esto es a nivel de clamor, de llamado tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo para que den seguimiento al presupuesto; para que el Poder Ejecutivo envíe suficiente información en su Proyecto de Presupuesto, en su Paquete Económico, sobre todo con lo relacionado a la deuda pública.
 2. Que cada Poder asuma la responsabilidad que le fue conferida. Tal parece que no ha sido así. Mientras no haya una división de poderes y un balance en la temática fiscal van a seguir existiendo deficiencias. Las instituciones presupuestarias necesitan discutir de manera informada y seria estos asuntos, por lo que es muy importante que exista la Oficina Técnica del Presupuesto.
 3. Que se discutan las facultades del Poder Legislativo en el tema presupuestario — aunque sea en otro momento —, porque la Oficina de Presupuesto les va a enseñar algo o les va a dar una capacidad. Analogía: si van a aprender a patinar necesitan que esté autorizado que patinen, porque creo que hay una simbiosis entre sus facultades y sus capacidades. Si no se van a tener facultades para darle seguimiento o para poner un límite al gasto adicional durante el ejercicio del presupuesto, entonces es difícil que te interese ejercer tu capacidad técnica.
 4. Mejorar la gobernanza del endeudamiento federal y local. Hoy día la Ley de Responsabilidad Hacendaria prácticamente no regula las causales de déficit, creo que solamente de manera muy amplia lo establece “cuando priven condiciones económicas...” desfavorables — ni la palabra desfavorable está—. Lo cual es algo muy vago, por lo que es necesario reformar esa parte de la ley para que se establezcan causales de deuda mucho más estrictas y más específicas.
- Hay que señalar que ésta ha sido una recomendación del Fondo Monetario Internacional en la última revisión que hizo a la política macroeconómica y fiscal de México; documento que entregó en noviembre de 2015. Entonces, es necesaria una discusión fiscal, así como hacer mucho más estrictas las causales de déficit.
5. Obtener un mayor valor a cambio del dinero público. Definitivamente México tiene enormes necesidades. En el artículo anterior, “Hacia la construcción de una Oficina del Presupuesto en México”, se hace hincapié sobre lo que se nos viene con el tema de universalizar las pensiones, con los cambios demográficos y los perfiles epidemiológicos que ya están ejerciendo una presión enorme para poder controlar el gasto, por lo que va a ser indispensable que podamos obtener un mayor valor a cambio del dinero público.

Gráfica 10. Gastos de seguridad pública y nacional (mdp 2015)



Fuente: Elaboración propia con las bases de datos de la Cuenta Pública (ramos administrativos, generales y autónomos) para los años correspondientes, en [http://trasparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_abiertos].

RECOMENDACIONES ORIENTADAS HACIA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS NACIONALES

COLECTIVO POR UN PRESUPUESTO SOSTENIBLE (COLECTIVO PESO)

Liliana Alvarado Baena (*Ethos*)

Introducción

En *Ethos*, Laboratorio de Políticas Públicas, nos preocupa la poca visibilidad del presupuesto de gastos fiscales. Consideramos que es necesario que el presupuesto de gastos fiscales se presente al mismo tiempo que el Paquete Económico. El presupuesto de gastos fiscales actualmente se presenta a finales de julio, mientras que el Paquete Económico se presenta alrededor del 8 de septiembre. En la medida que estos dos documentos se presenten de manera simultánea se dará más visibilidad a los gastos fiscales y se podrán tomar decisiones sobre las pérdidas recaudatorias, los ingresos y los gastos de manera simultánea.

Otra opción es que se presente el presupuesto de gastos fiscales al mismo tiempo que se presenta la Cuenta Pública: 30 de abril. Así las estimaciones que están contenidas dentro del presupuesto de gastos fiscales reflejarían todo el año fiscal anterior y las proyecciones serían del año en curso.



Otra señal de alerta que detecta *Ethos* es: hoy por hoy no existe un Presupuesto de Gastos Fiscales Ciudadanos. No hay razón por la cual no tengamos un Presupuesto de Gastos Fiscales Ciudadanos, no hay un PEF ciudadano, una Cuenta Pública Ciudadana.

Sin duda es un tema que concierne a todos los ciudadanos y que tendría que hacerse un documento con información que sea simple, que sea fácil de digerir de manera que todos los ciudadanos entendamos este tema que es prioritario para las finanzas públicas de nuestro país.

En términos de lo que es el formato del presupuesto de gastos fiscales necesitamos que se incluya cuál es el objetivo de cada uno de los gastos fiscales que están incluidos dentro de nuestro presupuesto de estos gastos porque no va a ser posible evaluar los gastos fiscales si no sabemos de entrada cuál fue el objetivo para el cual fueron creados.

También es muy importante que así como se hace el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el Presupuesto de Gastos Fiscales los incentivos se clasifiquen conforme a sucesión económica o social, de manera que nosotros podamos tener el monto total que se le destina tanto a la función económica como social por ambas vías, tanto por la vía del gasto directo como por la vía del gasto fiscal.

Es muy importante que se incluyan cláusulas de caducidad al momento de aprobarse los gastos fiscales. Lo que ha venido sucediendo es que se van acumulando a lo largo del tiempo; la pérdida recaudatoria se va haciendo mucho más grande y lo que nosotros consideramos es que se deben aplicar estas cláusulas de caducidad de manera que se revisen y se evalúen los gastos fiscales periódicamente y entonces hagamos un alto y decidamos si se modifica el gasto fiscal, si se elimina o si continúa.

Finalmente, año con año cambian —a veces drásticamente— las pérdidas recaudatorias; en el caso puntual de ciertos gastos fiscales se debe al contexto económico. Por tanto, es importante que dentro del Presupuesto de Gastos Fiscales se tenga una explicación de por qué tanta variabilidad en las pérdidas recaudatorias de algunos gastos fiscales.

Rogelio Gómez Hermosillo **(Acción Ciudadana frente a la Pobreza)**

Acción Ciudadana frente a la Pobreza trae un conjunto de propuestas sobre cómo garantizar y cómo avanzar en el mejor uso de los recursos. Las

organizaciones del Colectivo por un Presupuesto Sostenible no venimos a pedir más recursos; venimos a pedirles que los recursos existentes se gasten bien. No sólo necesitamos saber a quién llegan las asignaciones y las transferencias del presupuesto, sino por qué y para qué.

En el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación cada año se incluyen artículos, se incluye un capítulo completo, pero hay un artículo dedicado a pedir un conjunto de requisitos para los programas. En el caso del presupuesto anterior, el artículo incluso obligaba a aquellos programas que entregan transferencias, recursos y apoyos a hogares y personas, a contar con un listado o padrón.

La Ley General de Desarrollo Social también establece que tiene que haber un padrón de beneficiarios; sin embargo, a la fecha contamos con bases de datos integradas. La Secretaría de Desarrollo Social dice tener bases de datos integradas, pero no tenemos lo que a nivel internacional se conoce como un Padrón Único de Beneficiarios.

Un Padrón Único de Beneficiarios no sólo es una base de datos de nombres y a quién llegan los recursos, sino que es fundamentalmente la puerta de acceso a los subsidios y las transferencias del gobierno. Es decir, en lugar de que cada programa defina y busque por su cuenta, de manera poco transparente —y muchas veces con intenciones más bien clientelares y poco útiles para resultados sociales— lo que se requiere es que se levante información socioeconómica de la población para que de una manera ágil, transparente y objetiva se asignen los apoyos, los subsidios y los recursos.

Lo que estamos proponiendo entonces es que se mandate a la Secretaría de Desarrollo Social a que entregue un plan de trabajo para avanzar en la conformación del Padrón Único de Beneficiarios de programas sociales de la administración pública, conforme a la definición del Coneval, es decir, no sólo los programas de la Sedesol, sino todos aquellos que entregan transferencias y apoyos en efectivo o en especie a hogares y a personas.

Una segunda propuesta es incluir en el artículo relacionado con las obligaciones, los programas sujetos a reglas de operación, que nos tomemos en serio el asunto del gobierno abierto y de los datos

abiertos. Si hoy revisamos la página Datos Abiertos, encontramos mucha información, pero en el caso de los programas sociales es poco útil. Estamos proponiendo algo tan simple como que exista la obligación de que se entregue la información del ejercicio de todos los programas, de las reglas de operación, para que los resultados, los avances, se publiquen en Datos Abiertos.

¿Qué quiere decir Datos Abiertos? Hay que explicarle al gobierno federal que no significa poner miles de hojas de Excel en la página datos.gob. Datos Abiertos significa que las bases de datos con las que se trabaja se puedan analizar y procesar, como las procesan al interior de las dependencias y que cualquier persona que requiera hacer algún análisis, la entienda.

No es asunto de poner cientos de Exceles separados, sino acceso a bases de datos manejables, interoperables, por supuesto cuidando además los datos confidenciales, porque además esos Exceles están llenos de nombres de personas. Esto es lo que compete al apartado Programas Sociales.

También nuestra organización de Acción Ciudadana frente a la Pobreza plantea que necesitamos avanzar en el acceso efectivo a la salud para empezar a construir un piso de derechos sociales garantizados para todos; un Sistema de Protección Social Universal en el que, por cierto, el padrón sería la columna vertebral.

Es muy importante que los recursos que entrega el Sistema de Protección Social en Salud —mejor conocido como Seguro Popular— a los estados se transparenten hasta llegar hacia su destino final, y que los estados reporten la prestación del servicio desglosada a nivel de Unidad de Salud.

La Secretaría de Salud y el Sector Salud cuentan con varios sistemas de información; uno de ellos es el Sistema de Indicadores de Calidad en salud, pero el 40% de las unidades de salud no reporta regularmente esta unidad. No sabemos qué está pasando en la Unidad de Salud a nivel de la prestación del servicio.

Lo que se propone es que en el convenio que se firma con las entidades federativas para el ejercicio de los recursos del Seguro Popular se

imponga como obligación al Sistema de Protección Social en Salud entregar información sobre la prestación directa de los servicios en los indicadores que usa la Secretaría de Salud en Datos Abiertos; por cierto, también, desglosados a nivel de Unidad de Salud y usando la Clave Única de Establecimientos de Salud (Clues), porque encontramos la paradoja de que el Sistema de Indicadores de Calidad no usa la clave que emplea la secretaría para las unidades de salud. Hay mucho desorden.

Como tercera y última propuesta: que se mandate que la evaluación del Seguro Popular considere al conjunto de afiliados al sistema. La evaluación del Sistema de Protección Social en Salud primero se hacía a los egresados de los servicios hospitalarios, lo que daba como resultado un 99.8% de satisfacción porque obviamente alguien que acaba de salir de un servicio hospitalario sale dando gracias a Dios por estar vivo, y porque naturalmente no le habían cobrado dado que estaba en el Seguro Popular.

Por tanto, estamos pidiendo que el Seguro Popular tenga su evaluación sobre una muestra del conjunto de afiliados para conocer indicadores de acceso efectivo a la salud y sepamos si es verdad que, tal como todos los indicadores dicen, andamos en un 20 o 30% de personas que inclusive con afiliación no son atendidas en los servicios, no reciben los medicamentos y que muchos de ellos no reciben los tratamientos complejos como cirugías y estudios especializados.

Esos son mandatos pueden estar en el PEF repercutiendo en lograr una mayor transparencia y obrar en beneficio directo de las personas que viven en condiciones de mayor carencia.

Daniela Díaz **(Fundar)**

La propuesta específica de Fundar es: dar seguimiento a este presupuesto. Nos dimos cuenta de que la Secretaría de Salud sí tiene una plataforma bastante buena que se llama Sistema de Información de los Acuerdos para los Servicios de Salud de los Estados (Siafase), pero esta plataforma no se abre.

En Fundar hemos obtenido esta información a través del acceso a la información, con el IFAI y

con el actual INAI, lo cual indica que no es información reservada. Se lo hemos planteado antes al actual subsecretario, doctor Pablo Kuri, que era el mismo secretario del gobierno de Calderón. Cuando se les pregunta la razón por la cual nos niegan la información, sin mayor argumentación la respuesta es simplemente “No”, siendo que no cae en el marco de la información reservada.

Así las cosas, la propuesta es que se establezca la obligación de abrir el Sistema de Información, ya sea en el artículo 34 —donde se regula el Sistema de Protección Social en Salud, o en el Primero Transitorio del próximo decreto 2017, claro si viniera así enumerado.

Un último señalamiento. En este sistema tenemos todas las fuentes de financiamiento para los 36 programas en salud: cualquier brote de tuberculosis, de dengue, cualquier acción alrededor de la planificación familiar, de embarazo en adolescentes, de salud materna, de adicción, en lo que quieran, ahí está. Inclusive tenemos registrado lo del Ramo 33, lo que viene etiquetado del Ramo 12, lo que viene por Seguro Popular, Anexo 4; lo que viene del Seguro Médico Siglo XXI. Es fundamental abrirlo. En un escenario de recorte más hicimos la revisión de todos los programas en salud sexual y reproductiva y lo que tienen por Seguro Popular son alrededor de 5 mil millones de pesos en 2016, cuando lo que se está recortando son 6 mil y tantos millones de pesos en el Seguro Popular.

¿Cómo va a afectar a los 36 programas? La gama de lo que quieran en salud, está en estos 36 programas. Siendo así, es de vital importancia que se abra esta información. La estrategia es incluirlo en el decreto, no hay que asignarle presupuesto para crear la plataforma, para contratar especialistas en informática. Nada, ya está. Ésa es la propuesta que planteamos con mucho énfasis porque es de suma relevancia conocer en qué se asigna el presupuesto y cómo impacta en los insumos, en los recursos y en la atención de la salud.

Esther Ongay **(México Evalúa)**

Lo que estamos proponiendo tiene que ver con mayor transparencia, mayor rendición de cuen-

tas, mayor contrapeso del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, lo que implica saber cómo se gasta, cómo se financia ese gasto, cuáles son los niveles de deuda, en qué se está invirtiendo en el país.

En la Gráfica 1 se observan las adecuaciones presupuestarias del gasto desde 2005. En la barra naranja se ve el cambio en el gasto neto total. ¿Qué significa? Cada año, desde 2005, hay un gasto mayor al que se aprueba en la Cámara de Diputados. Incluso en los últimos tres años de esta administración, por ejemplo, para 2014 vemos un 1.4%, lo que representa 62 mil millones de pesos.

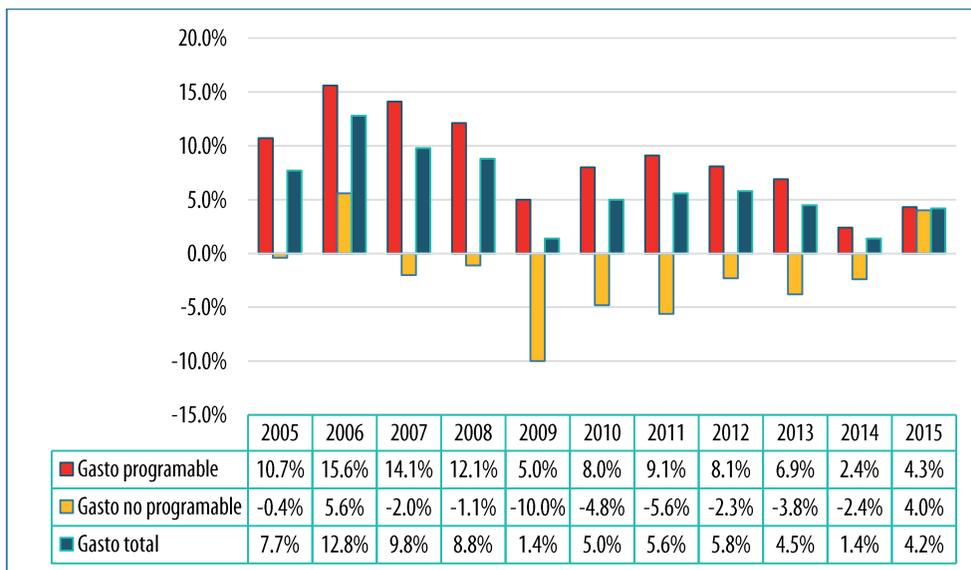
Para ponerlo en contexto, el Seguro Popular está alrededor de los 70 mil millones de pesos. Estamos hablando de mucho dinero, dinero público que se asigna fuera de la discusión presupuestaria durante el año fiscal. Vemos también en la Gráfica 1 el gasto programable y el gasto no programable. Éste está representada por las barritas inferiores, que significa que no se gastó todo lo aprobado. Ese gasto incluye el pago de deuda, entonces en 9 de los 11 años no se gastó todo el dinero que se había asignado a pago de deuda y otros compromisos del gobierno.

Esto es particularmente grave porque significa que hay cambios entre programas y entre ramos durante el año de los que no tenemos una explicación satisfactoria ni en los informes trimestrales ni en la Cuenta Pública, y que además implica que esto tiene impactos en la deuda pública. Es un problema que se está agravando con el tiempo y que se va ahondando para la sostenibilidad del presupuesto.

En el último año vemos que sí se pagó el gasto no programable y también hubo un aumento en el gasto programable. Entonces pensaríamos que ya se está pagando la deuda; pero lo que se observa es que no hay consistencia en el discurso del Ejecutivo, que anunció un recorte y de todas formas se está gastando más de lo que se aprobó en la Cámara de Diputados.

En México Evalúa proponemos que en los informes trimestrales y la Cuenta Pública se dé una explicación a detalle entre el monto aprobado y el monto efectivamente ejercido a nivel progra-

Gráfica 1. Adecuaciones del gasto programable y no programable (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF (para aprobados) y Gasto Neto Total, SPP de Estadísticas Oportunas, SHCP (para ejercidos).

ma, a nivel ramo, por objeto específico. Es decir, mucho más detallada de lo que se presenta actualmente.

Incluso que cuando estas variaciones en el monto sobrepasen el 10% se expliquen las causas y los motivos por lo que está sucediendo así.

Que se diga también cuáles son los beneficios esperados y a quién se está afectando con estos cambios. Y cuando las adecuaciones sean aún mayores, que el Ejecutivo presente al Legislativo una explicación de por qué necesita estos cambios. Y por supuesto, que espere su aprobación para poder ejercer el dinero.

DIÁLOGO ACERCA DEL CONTROL DE LA DEUDA Y GASTO PÚBLICO

Jorg Petrovik

Vicepresidente del Tribunal de Cuentas de la República de Eslovenia

Introducción

Esta presentación estriba en la lucha de nuestro país en los últimos cinco o seis años, periodo posterior a la crisis que afectó a todo el mundo, y a Eslovenia también. Indudablemente hay que considerar los ciclos para poder establecer instituciones fuertes y el marco legal que nos ayude a manejar el problema de la sustentabilidad de la deuda pública a largo plazo.

Eslovenia es un país muy pequeño en Europa central, junto a Italia, Austria, Hungría y Croacia. Pues bien, ¿cómo logramos lidiar con los ciclos en Eslovenia? Cabe aclarar que tuvimos altos niveles de crecimiento antes de 2008. El promedio estaba por encima de 5%; en algunos trimestres incluso alcanzamos 6 o 7%, pero los problemas que tuvimos incluso en esos años de vacas gordas es que no generábamos excedentes; teníamos un déficit a lo largo de todo el periodo, así que no somos tan sabios como los egipcios.

Entonces, como no generamos excedente, no guardamos nada, cuando llegó la crisis en 2008 tuvimos una gran caída, bastante marcada en el comercio mundial; y por supuesto que nuestro déficit estuvo peor todavía que en los años de las vacas gordas.

En la Gráfica 1 es importante señalar la línea roja. Se trata del déficit estructural, que es muy importante porque no lo vemos en los años ricos (de vacas gordas), pero ahí está y nos golpea una vez que llega la crisis, así que hay que monitorear este indicador muy de cerca, incluso en

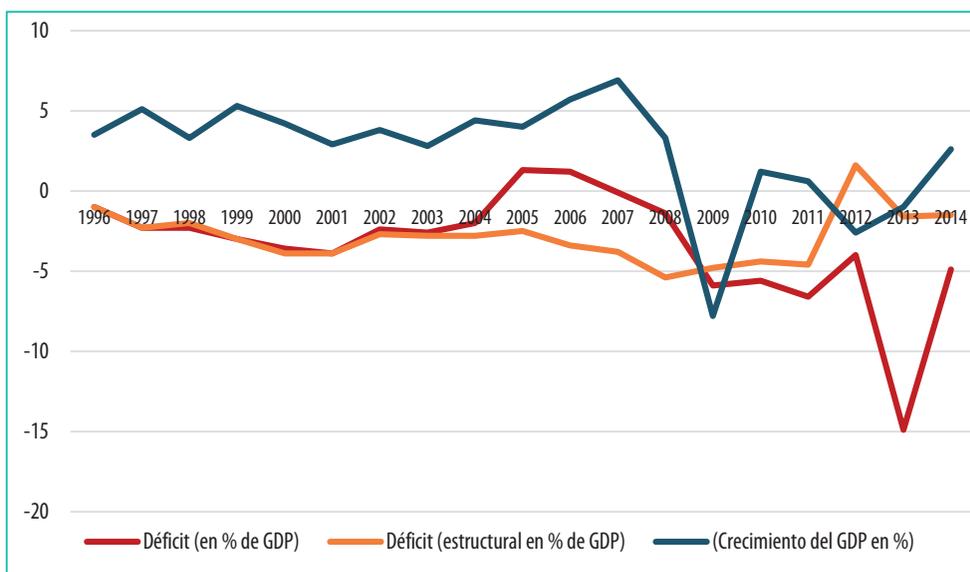


los años buenos, y esos son los años que están por venir, por lo menos para Eslovenia.

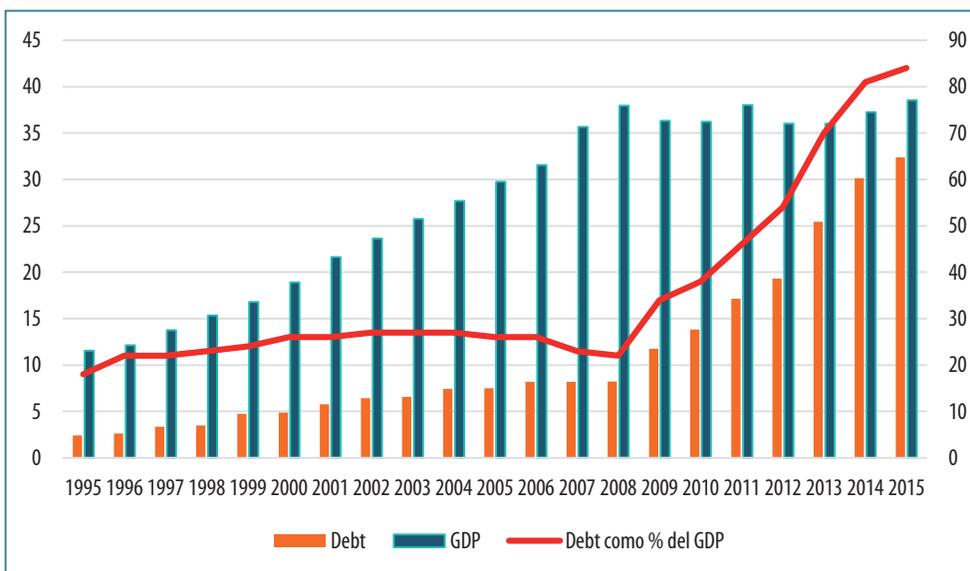
Cuando llegó la crisis en Eslovenia, como no monitoreamos el déficit estructural nuestra deuda pública también se disparó hasta los cielos. La Gráfica 2 así lo representa, en donde la línea roja muestra el porcentaje del PIB.

En 2008 la deuda representó 22% del PIB, y ya para 2015 llegamos a 84%. En México la deuda pública se duplicó en seis años; en mi país se cuadruplicó; es un problema muy grave y teníamos que hacer algo al respecto. El Tribunal de Cuentas realizó dos auditorías y publicó dos reportes sobre deuda pública, aunque las respuestas del Legislativo y del gobierno fueron un tanto ineficientes. Se hizo un esfuerzo para trabajar con la sociedad civil para aumentar la presión sobre las instituciones y alcanzar la meta de exponer el problema, ponerlo sobre la mesa. Estando así las cosas empezamos a escribir

Gráfica 1. República de Eslovenia: crecimiento GDP. Déficit y déficit estructural (1996-2014)



Gráfica 2. Deuda pública en Eslovenia (1995-2015)



artículos, a hacer presentaciones, a redactar cartas al Parlamento y campañas de concientización. La foto de abajo se tomó en Liubliana, capital de Eslovenia. Lo importante es apreciar la columna que representa el crecimiento de la deuda pública con los años. Como podrán ver está por encima de nuestras cabezas, literalmente (Foto).

Hablando de la deuda y del presupuesto, realmente son un problema porque rápidamente pueden salir de control. Si tomamos en cuenta los préstamos, también son como una droga para un Estado: uno se vuelve rápidamente adicto a esas drogas, a esos préstamos. Primero el



Foto: Columna con el crecimiento de la deuda pública.

Estado toma un préstamo, después el préstamo requiere mayores préstamos, por lo que simplemente hay que tomar otros préstamos para pagar los préstamos anteriores.

Así lo aprendieron algunos de los países europeos durante la crisis. Los griegos, por ejemplo, experimentaron perder la soberanía de su país. Fue necesario escribir artículos, participar en conferencias y generar una movilización civil con el lema “Dejen de endeudar a Eslovenia”. Yo fui uno de los fundadores, hubo otros miembros profesores de universidades, miembros de organizaciones de la sociedad civil que fueron muy conscientes, al tanto del problema y estuvimos tratando de buscarle una solución.

Nuestra propuesta, desde un principio, fue que debemos fortalecer el marco legal al mayor grado posible; nuestra tesis proponía cambiar la Constitución en el artículo 149, pero los políticos decidieron que cambiarían un artículo antes. También empezamos a revisar los cambios constitucionales de otros países.

Ejemplos como Suiza, que también cambió su Constitución en 2001 siguiendo el mismo procedimiento, introduciendo las reglas fiscales, que básicamente son reglas que creo también se han implementado en su país; es una regla estructural para las finanzas públicas. También los alemanes siguieron en 2009 con estas modificaciones; España lo hizo rápidamente también en 2011; sabían que tenían un problema y lo pudieron resolver muy rápido.

Después toda la Unión Europea se hizo consciente del problema, y se firmó un acuerdo por todos los Estados miembro sobre el tema fiscal, que establece como necesario contar con los marcos legales, al mayor nivel posible, y que tuvieran que integrarse a la Constitución. Por lo que en Eslovenia el Parlamento inició un proceso de cambio de nuestra Constitución. Para ello se invita a miembros de la sociedad civil a preparar una nueva propuesta para el artículo 148.

En el ínter, Italia se unió al grupo de países que cambiaron su Constitución y este acuerdo fiscal entró en vigor al final de ese año. Para mayo de 2013 la Constitución de Eslovenia se modificó para introducir las reglas fiscales.

Esta nueva regla fiscal introduce un presupuesto balanceado para el periodo completo del ciclo económico. Con la introducción de este artículo se estableció que en seis meses se iba a adoptar una ley fiscal por mayoría parlamentaria en nuestra Constitución.

La idea central de la Regla Fiscal fue: se debe disminuir un poco el crecimiento de un país en los buenos años para generar excedentes y utilizar este excedente para el gasto gubernamental en años malos. En diciembre de 2013, seis meses después de la introducción de este nuevo artículo, y en un momento en el que debía haber existido una ley implementada y adoptada en el Parlamento, estaba claro que esa ley no se iba a adoptar en un periodo de seis meses, así es que fue indispensable otra acción, otro tipo de presión de los legisladores y de la sociedad civil para iniciar el proceso de adopción de la ley.

Teníamos que hacer algo con respecto a la deuda pública y, finalmente, después de año y medio esta ley sobre la Regla Fiscal se adoptó el año pasado. El nombre de esta ley fiscal introdujo la fórmula que se llama *swiss formula* (fórmula suiza) que básicamente es una fórmula para déficit estructural.

Propició un debate muy interesante. Nosotros propusimos una fórmula muy clara, pero el Parlamento y el secretario de Finanzas decidieron dividirlo en dos mitades: una parte para los años malos y otro para los años buenos, cuando este valor está por encima de cero. El Parlamento dijo que no se iba a adoptar la fórmula suiza sino que iban a aplicar su propia fórmula. Pero si uno hace los cálculos de la segunda parte se confirma que de hecho la fórmula que ellos utilizaron básicamente es la misma fórmula suiza que nosotros propusimos.

El otro aspecto fue la creación de las instituciones: el Consejo Fiscal. Esa oficina fiscal no es la misma idea que ustedes tienen. Como parte del Parlamento es una institución totalmente independiente, con su propio presupuesto y los miembros de este Consejo se eligen del Parlamento, con dos terceras partes de la mayoría. Es una institución independiente cuyo objetivo es monitorear el cumplimiento del proceso presupuestario bajo la Regla Fiscal explicada supra.

También están a cargo de evaluar el cumplimiento en el marco fiscal. Para ello se elaboran documentos antes de iniciar el proceso presupuestario y hacer una proyección de los ingresos presupuestarios para tres años consecutivos, para que tengamos ese pronóstico de los ingresos y para que sepamos en qué parte del ciclo nos encontramos actualmente.

También evalúa la sustentabilidad y consistencia del Programa de Estabilidad. Es otro documento que viene antes de la aprobación del presupuesto y tiene que ver con el proceso de una cosa que se denomina Semestre Europeo. Es un proceso de la aceptación de todos los presupuestos, lo monitorea el gobierno de la Unión Europea. Todos tenemos la responsabilidad de presentar datos.

También evalúa el cumplimiento del proyecto presupuestario y emite una opinión. Si el presupuesto estatal cumple con la Regla Fiscal que se implementó, y también monitorea la ejecución del presupuesto a lo largo del año, a lo largo de todo el periodo de ejecución presupuestaria, tiene que preparar una evaluación también del cumplimiento, de la ejecución del presupuesto al final del año fiscal, tiene que evaluar el cumplimiento de las enmiendas; si hay alguna modificación en el presupuesto, también evalúa las medidas, en caso de haber discrepancias o desviaciones del equilibrio a medio término, y el cumplimiento de la implementación de las medidas para eliminar esas desviaciones.

Asimismo, evalúan si hay circunstancias especiales, si existe alguna posibilidad para suspender esas reglas fiscales en caso de alguna catástrofe natural, pero esto es bueno porque es muy difícil desviarnos de las reglas fiscales. Nosotros insistimos en que la Regla Fiscal debe prevalecer por todo el periodo, y hay muy pocas posibilidades para suspender su uso o su aplicación.

El procedimiento presupuestario en la Comunidad Europea concluye en agosto y se presentan los niveles de déficit. Eslovenia acaba de terminar ese procedimiento de déficit, que antes eran de 3% —que es el nivel de déficit permitido en la legislación europea— y ahora por tres años consecutivos ha sido menor a ese 3 por ciento.

La siguiente obligación que tenemos es la reducción del déficit estructural; seguimos teniendo un déficit estructural en Eslovenia, y más adelante — sólo después de que logremos reducir también esto — podremos empezar a reducir nuestra deuda pública. La Unión Europea tiene deudas públicas de 60%; en Eslovenia, ya les comenté que actualmente estamos en 84 por ciento.

Aquí durante el foro se mencionó el presupuesto abierto como un instrumento, un segmento, una herramienta importante que habla de la calidad de las finanzas públicas, de su solidez, de la transparencia de finanzas públicas. ¿Dónde se ubica Eslovenia con estos datos? Estamos en el lugar 68 de 100, lo que constituye una comparación con nuestros países vecinos. Es decir,

estamos por encima del promedio global, y en el primer lugar en la región.

Me siento muy orgulloso de la evaluación de nuestro trabajo, de los auditores del Estado, pues es la mayor calificación, la más alta que obtuvimos. La calificación de la participación del público no es tan alta, pues tenemos el mismo problema que ustedes: no hay suficiente participación todavía del público en el proceso presupuestario.

Resta trabajar en la preparación del presupuesto, incluso antes de que éste llegue al Parlamento. Ahí es donde está el problema: en que Eslovenia mejore la participación de los ciudadanos en este proceso.

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Daniel Pitangueira Avelino
 Investigador del Instituto de Investigación Económica
 Aplicable del Gobierno Federal de Brasil

Introducción

En Brasil es muy común que algunos consejos sean tan fuertes que se convierten en estructuras burocráticas influyentes. Todos los niveles federativos en Brasil influyen no sólo en la elaboración presupuestal, sino también pueden hacer actividades de monitoreo y de evaluación, e involucra un área de representatividad más técnica, más institucional, un poco diferente del presupuesto participativo.

Un reto que se presentó en Brasil fue que los consejos de políticas públicas están muy fragmentados de manera temática, cada uno trata un tema específico: salud, seguridad pública, asistencia social, educación. Entonces, ¿cómo el gobierno o la sociedad pueden tratar temas que son transversales o temas que les tocan todas estas áreas? Esto fue un reto que se presentó en el año 2011, cuando se estaba elaborando el plano cuatrienal brasileño. En ese plano están contenidas todas las políticas públicas del gobierno federal para los próximos cuatro años.

¿Con quién dialogar, a qué consejo recurrir para hacer una participación social y que sea válida? La iniciativa brasileña instituyó un Foro Interconsejos, una especie de asamblea que podía reunir



a miembros de todos los consejos conocidos los cuales conjuntamente podrían llevar a cabo una evaluación de las acciones gubernamentales en todas las políticas públicas en diferentes áreas.

El Foro Interconsejos en Brasil es la reunión de representantes de todos los consejos de políticas públicas, más algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil del ámbito nacional. Este Foro es lo que llamamos de participación de segundo nivel. Se ha convocado desde 2011 hasta el año pasado y ha traído algunas cuestiones importantes para nosotros.

Hubo la necesidad de una nueva metodología de diálogo con la sociedad, tuvo que ser construida para que el foro pudiese tomar forma. Uno de las reglas fue que no se hace consulta a la sociedad sin que el gobierno esté dispuesto, sin que el gobierno pueda dar una respuesta específica a cada propuesta presentada. Esta regla de la respuesta específica nos dio mucho trabajo, pero fue cumplida rigurosamente.

Otra regla no se hace sin consenso. Es decir, si las personas están en desacuerdo en el foro, todas las posiciones deben ser consideradas. Esto fue una regla para garantizar los derechos especialmente de las minorías, que no se hacían oír en las distintas estructuras. La idea que prevalece es que todos pueden hablar de todo y pueden hablar en su lenguaje natural.

El presupuesto es un tema muy difícil, no es tan sencillo de comprender. Las personas presentaban sus demandas de forma no muy técnica, era entonces responsabilidad de los especialistas gubernamentales traducirles en términos presupuestarios más correctos, para que se pueda dar una contestación más adecuada.

Estas prácticas del Foro Interconsejos han funcionado activamente todos los años, generó un nuevo reconocimiento internacional. En 2014 el Foro Interconsejos ganó el Premio de Servicio Público de las Naciones Unidas, es decir el premio más importante de gestión pública en el mundo.

En 2012, el gobierno federal ha hecho algunos cambios en las reglas de la forma presupuestaria. Generó una relación muy fuerte con la sociedad civil, fuerte y negativa. La sociedad civil ha presentado al Ejecutivo y al Legislativo una carta abierta señalada por más de 90 organizaciones brasileñas, indicando que estos cambios serían perjudiciales a la transparencia pública, denunciando que el gobierno federal brasileño estaba ocultando datos y disminuyendo la transparencia.

Eso causó una incomodidad muy grande en el gobierno, que entre otras respuestas propuso un conjunto de acciones de incremento de participación. La Ley de Directrices Sanitarias, fue desde entonces sometida a una consulta pública amplia, incluso se usó el internet para todos

los interesados. La Ley Presupuestaria Nacional Anual fue sometida a procesos de audiencia pública anualmente.

Estos procesos de demanda social, generaron una iniciativa de orden gubernamental, pero por presión de la misma sociedad, ha logrado que el proceso de elaboración del presupuesto federal sea un poco más participativo.

Me gustaría destacar algunas iniciativas participativas que son mantenidas por el Poder Legislativo en Brasil. Una de ellas que considero muy interesante son las prácticas de enmiendas populares.

En Brasil, en el proceso de apreciación presupuestaria, los diputados y los senadores pueden presentar enmiendas, pueden alterar los valores o el contenido de las acciones gubernamentales. En el año 2012 el propio Legislativo estableció algunas reglas que permiten que los municipios puedan también presentar enmiendas al Presupuesto, directamente. Entonces esas enmiendas no son presentadas por un diputado o por un senador de la República, sino que son presentadas por los municipios directamente al Presupuesto Nacional.

Hay otras iniciativas que fueron también desarrolladas en el Poder Legislativo, el Senado federal ha creado un sitio de Internet llamado "E-Democracia para discusión y debate con la sociedad".

La Cámara de Diputados en Brasil ha creado también su sitio de diálogo, que es "E-Ciudadanía", junto con organizaciones de la sociedad civil han creado un conjunto de un portal de acceso a las bases de datos, y su traducción en términos más comunes llamados "Sigue Brasil", en que se pueden consultar los datos de elaboración y ejecución del presupuesto por temas o por áreas de políticas.

También el Poder Ejecutivo ha creado portales para compartir los datos presupuestarios, incluso una escuela virtual. En la escuela virtual cualquier persona puede tener clases de presupuesto público brasileño y alcanzar algunos certificados por eso.

Como es una escuela virtual, cualquier persona de cualquier parte del mundo puede hacerla, in-

cluso ustedes si quieren entrenar su portugués, pueden entrar a la escuela virtual del presupuesto público, que también se convertirían en nuestros estudiantes.

¿Qué es importante en estas iniciativas que yo he señalado de uso intensivo de Internet en iniciativas de democracia digital?, que tanto el Legislativo como el Ejecutivo han desarrollado, iniciativas que fueron iniciadas y mantenidas por la burocracia de estos dos órganos. Entonces fue la buro-

cracia del Poder Legislativo que en conjunto con la sociedad civil ha desarrollado los sitios en las bases de datos que hoy se le ofrecen.

Fue la burocracia del Poder Ejecutivo que también por demanda social, ha desarrollado herramientas de transparencia, de educación, de difusión de datos presupuestarios. Esto garantiza que estas iniciativas aunque cambien los gobernantes, se mantendrán como un servicio en favor de la población.

INICIATIVA CIUDADANA

Liliana Ruiz Ortega*
Investigadora del área de presupuestos de Fundar

Introducción

¿De qué se trata la iniciativa que pronto van a presentar muy pronto diferentes diputados en el Congreso? Trata de abrir espacios para la participación pública en temas del presupuesto en el Congreso. ¿En qué momentos plantea la iniciativa que se abran estos espacios? En tres momentos. Primero, cuando el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda, envía información importante al Congreso. Ése es un primer momento, en el documento que se conoce como los “precráterios”; documento que se presenta el 1 de abril al Congreso. Ahí se plantea cómo van a venir los ingresos, se presentan estimaciones para el siguiente año —en este caso 2017—; en qué se va a gastar, qué programas son los prioritarios y cuáles programas van a tener recortes.

El segundo momento es en la Estructura Programática, que es un documento que se presenta el 30 de junio. También se envía a la Cámara de Diputados, de parte del Ejecutivo, y ahí se menciona los programas presupuestarios que van a tener recursos, los programas que van a seguir funcionando, los que van a ser eliminados o los que van a ser fusionados.

Y finalmente, el tercer momento es la entrega del Paquete Económico, en donde viene el Proyecto



de Presupuesto de Egresos y la Iniciativa de Ley de Ingresos, entre otros.

El objetivo principal de estos documentos es iniciar un diálogo con el Congreso, entre la Secretaría de Hacienda, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en uno de sus roles de contrapesos.

Se abre un espacio para que cualquier persona física o moral puede enviar una propuesta, recomendación, estudio, evidencia al Congreso —de preferencia que tenga conocimiento sobre los temas que se incluyen en los tres documentos mencionados—, con el objetivo de que las comisiones receptoras de los documentos —a saber, las Comisiones de Presupuesto, y la de Hacienda, de la Cámara de Diputados— acojan las opiniones y las hagan públicas. Nosotros vamos a saber entonces una lista de quién participó y qué dijo cada quien, y entonces con esas opiniones las Comisiones generen una opinión y la envíen a Hacienda, pero ya muy completa, integrada por

* Investigadora del área de Presupuestos de Fundar.

todos los insumos acopiados en este proceso de participación.

¿Cuál es el objetivo de esta iniciativa? En primer lugar formalizar o legitimar algo que ya sucede. Actualmente a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores se acercan diferentes actores para enviar propuestas, presentar evidencias; es decir, se trata de formalizar algo que ya sucede para transparentarlo y fortalecerlo.

Otro de los objetivos es generar un registro que sea público, lo que actualmente no sucede. Para conocer quién participó y qué dijo cada institución, sean éstos centros de investigación, universidades, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, incluso, el sector privado. Quien tenga una opinión sobre estos documentos que contienen información relevante sobre las finanzas públicas, las variables macroeconómicas, las estimaciones de diversos ingresos, gastos, etcétera, que se haga público.

Otro de los objetivos es facilitar el acceso de evidencia a los legisladores. Quizás un académico que está en otro estado también ha monitoreado un programa presupuestario y puede mandar información.

Garantizar el derecho a la participación es otra de las metas. Asimismo, fomentar y aumentar la confianza en el Congreso, con el bonus de que la participación ciudadana vaya siendo cada vez más una herramienta importante para mejorar la

toma de decisiones aquí en el Congreso con respecto a las políticas públicas.

¿Cómo funcionaría esta iniciativa? Convocando —las comisiones encargadas— un mes antes de que se reciba el documento presupuestario aquí en el Congreso, avisando a los diferentes actores que van a poder participar en este proceso. Una vez que se reciba el documento, entonces dar un tiempo suficiente —más o menos un mes, dependiendo del documento, porque con el Paquete Económico no da tiempo de un mes— para que los actores interesados manden sus propuestas, las registren vía electrónica, y después las Comisiones analicen las propuestas recabadas, haciéndolas públicas en su página de Internet, y con base en ello, dependiendo de en qué ramos haya recibido las propuestas, respecto a la deuda, determine una serie de reuniones con los actores que mandaron sus propuestas para dialogar acerca de esto; y después, envíe una opinión a Hacienda, del proceso que tuvo lugar aquí, en el Congreso.

Ése es el mecanismo que plantea la iniciativa para los tres momentos del ciclo presupuestario. El marco legal a reformar es el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que habla del proceso presupuestario y cómo funciona. Concluyo aclarando que esta iniciativa surgió como inspiración al asistir a reuniones organizadas por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT por sus siglas en inglés).

2011

43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional: los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional

2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

92. Audiencias públicas para la regulación de la marihuana
93. Mando Único en la Policía Federal
94. Movilidad urbana
95. Redes sociales
96. Planeación del desarrollo urbano
97. Megalópolis
98. Derechos sociales



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece
el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01
  @cesopmx