

GASTO PÚBLICO JUSTO Y EFICIENTE: una herramienta para la igualdad

Jorge Eduardo Cano

Ramiro Suárez



Autores

Jorge Eduardo Cano¹
Ramiro Suárez²

Coordinación editorial

Sophia Appl Scorza
Carlos Cabrera Espinosa

Diseño editorial

Michelle Acosta

Agradecimientos y revisiones

Iván Benumea Gómez
Carlos Brown
Daniela Castro
José Luis Clavellina
Máximo Jaramillo
Alejandra Macías
Isabel Mateos
Diego Merla López
Ana María Morales Chacón
Efrén Pérez
Enrique Provencio
Alma Rodríguez
Emilio Sánchez

Este documento de trabajo es el resultado de la colaboración entre el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), la Fundación Friedrich Ebert, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el Instituto de Estudios Sobre Desigualdad (Indesig), México Evalúa, Oxfam México y el Programa Universitario de Estudios de Desarrollo (PUED) de la UNAM. Desde 2020, se han llevado a cabo espacios de diálogo con personas expertas del ámbito académico, político, de la sociedad civil y el sector público sobre la necesidad de una reforma fiscal justa y progresiva para reducir la desigualdad en México y aumentar el financiamiento disponible para fortalecer las instituciones públicas, garantizar derechos e impulsar el desarrollo sostenible.

Contacto:
contacto@alianzajusticiafiscal.mx

#SinImpuestosNoHayDerechos

¹ Coordinador del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa.

² Investigador del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa.

CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

La situación fiscal de México enfrenta desafíos que comprometen su sostenibilidad y la capacidad de garantizar el financiamiento de los derechos de la población. Los ingresos actuales no son suficientes para atender las demandas y las necesidades del país, lo que ha llevado a un incremento en el endeudamiento público: los requerimientos financieros del sector público alcanzarán una cifra histórica en 2024. Además, los comparativos internacionales, incluso dentro de nuestra región, revelan los bajos niveles de recaudación tributaria en México (OCDE, 2024), lo que limita la capacidad del Estado para destinar recursos a políticas dirigidas a reducir desigualdades. Este contexto ha motivado a la Alianza por la Justicia Fiscal a presentar una serie de recomendaciones para aumentar los ingresos tributarios. Sin embargo, ampliar los ingresos del Gobierno a través de impuestos, sin que esto se acompañe de mecanismos que aseguren un mejor ejercicio de los recursos y la calidad del gasto, difícilmente alcanzará los propósitos que buscamos. Por esta razón, resulta indispensable implementar cambios en el ejercicio del gasto público para hacerlo más eficiente y democrático. Esto es, establecer controles para reducir la discrecionalidad del Ejecutivo en la programación, la planeación y la ejecución de los recursos; fortalecer la intervención del Legislativo; garantizar que los recursos financien programas y proyectos que elevan la calidad de vida de la población, y priorizar el financiamiento de derechos y bienes o servicios públicos que reducen las desigualdades y la pobreza.

Si no mejoramos los controles y la transparencia, aun si se incrementa la recaudación, persistirán los riesgos de asignar recursos a proyectos que no son socialmente rentables y de que se destinen a gasto corriente o a transferencias a entidades públicas que no mejoran la situación de los menos favorecidos. De hecho, la recaudación ha crecido en los últimos años: los ingresos tributarios aumentaron 14.4% de 2018 a 2023 y pasaron de representar el 12.7% del PIB al 14.2%.³ Sin embargo, estos últimos años muestran que una expansión en los ingresos públicos no necesariamente conlleva una mejora integral de indicadores sociales y en el bienestar de las personas. Si bien es cierto ha habido logros, como la reducción de la población en situación de pobreza —la cual pasó de 41.9% del total (51.9 millones) en 2018 a 36.3% (46.8 millones) en 2022—, también hay retrocesos. Por ejemplo, las personas con carencias de servicios de salud pasaron de 20.1 millones en 2018 a 50.3 millones en 2022 (Coneval, 2023). Asimismo, la población con rezago educativo pasó de 23.5 millones, en 2018, a 25.1 millones, en 2022.⁴ Por otro lado, la proporción de viviendas que recibe agua diariamente, se redujo de 69.5%, en 2018, a 65.8%, en 2022, y todo ello en un periodo durante el cual se contó con un aumento de los ingresos públicos (México Evalúa, 2024).

Por ello, impulsar reformas para la toma de decisiones en la planeación y el ejercicio de los recursos públicos es tan importante como incrementar la recaudación fiscal. Hasta ahora, la falta de controles legislativos y de vigilancia por parte del Legislativo han permitido que el Ejecutivo

³ Cálculo propio con datos de Estadísticas Oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁴ El rezago educativo considera la asistencia escolar y la conformación de la educación obligatoria. Entre los componentes de este indicador destaca que, en 2022, el 36.7% de la población de 22 años o más, nacida a partir de 1998, no contaba con la educación media superior completa, por lo que presenta rezago educativo.

pueda administrar los recursos sin criterios técnicos claros eliminando programas que benefician a sectores vulnerables o ejecutando proyectos cuya rentabilidad social es cuestionable. El problema es que estos programas y proyectos consumen recursos que podrían financiar acciones en favor de la educación, el desarrollo infantil y la salud, entre otros programas de interés social.

Este panorama nos ha motivado a presentar propuestas que mejoren la gobernanza del gasto para generar un marco presupuestario democrático, transparente y garante de derechos humanos. Estas incluyen la etiquetación de ingresos públicos para fines específicos, una garantía presupuestal para el sistema de salud de las personas sin seguridad social, el fortalecimiento de la regulación de las adecuaciones presupuestarias, el uso de ingresos excedentes y de deuda, así como mejorar la transparencia de los fideicomisos y aplicar la estimación de impactos presupuestales de reformas legislativas. De ser implementadas en su conjunto, estas propuestas lograrían contribuir significativamente a mejorar la transparencia, el control democrático y la rendición de cuentas sobre cómo se ejerce el presupuesto. A su vez, esto elevaría la calidad del gasto público y lograría materializar su potencial clave para reducir desigualdades, contribuir a garantizar derechos, incrementar el bienestar de las personas e impulsar un desarrollo sostenible.

1. Etiquetar ingresos para fines específicos

Del total de recursos que financia el presupuesto público, el Gobierno federal dispone de una cantidad para asignar a los programas y proyectos aprobados por la Cámara de Diputados. Sin embargo, no siempre es claro a qué criterios se sujeta esta asignación y, por lo tanto, el Ejecutivo puede orientarlos a programas o proyectos que no necesariamente abonan al cumplimiento de derechos sociales o a la reducción de desigualdades.

Un mecanismo para proteger derechos y evitar disminuciones presupuestales con potenciales efectos que afecten el cumplimiento de funciones de interés social es la etiquetación de ingresos. Es decir, reformar la legislación para que una proporción de ciertas contribuciones recaudadas se destinen a fines específicos, evitando que de manera discrecional o injustificada se asignen menores recursos a esas funciones.

En un par de informes de auditoría de la Cuenta Pública 2019, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) recomendó que en la Ley de Ingresos de la Federación se establezca, en virtud del IEPS de tabacos labrados (ASF, 2020a) y de bebidas con contenido alcohólico, cervezas y bebidas refrescantes (ASF, 2020b) lo siguiente:

- 01 **La asignación de recursos presupuestales específicos con la finalidad de fortalecer los sistemas sanitarios para facilitar asesoramiento sobre el abandono del tabaco.**
- 02 **Un porcentaje de los recursos recaudados se destine a programas contra el alcoholismo y a la atención de las enfermedades provocadas por el consumo de alcohol.**

No fue la primera vez que se ha hecho una recomendación de este tipo, derivado de un informe de auditoría de la cuenta pública 2015 (ASF, 2016). La ASF sugirió una asignación de gasto equivalente a la recaudación por el IEPS a bebidas saborizadas para programas para controlar y combatir la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas degenerativas; incrementar la cobertura de los servicios de agua potable en localidades rurales, y para proveer bebederos con suministro continuo de agua potable en inmuebles escolares públicos.

La etiquetación de ingresos no solo es aplicable para fines de salud pública. A nivel subnacional, existen este tipo de prácticas en las que una proporción de los ingresos obtenidos de ciertas contribuciones se destina a un fin específico. Por ejemplo, en la Ciudad de México, se establece que el 1% de los derechos por la prestación de servicios por el suministro de agua establecidos en la Ley de Ingresos serán destinados a investigación y desarrollo de tecnología para la gestión integral del agua (Código Fiscal de la Ciudad de México, 12/06/2024, art. 178). En Nuevo León, por su parte, la legislación mandata a que el 1% de la recaudación del Impuesto sobre Nómina se destine a un fideicomiso para financiar programas e iniciativas de proyectos, seleccionados y aprobados por el Comité Técnico del Fideicomiso (Ley de Hacienda del estado de Nuevo León, 12/06/2024, art. 160 bis-6).

Los argumentos a favor de etiquetar ingresos para fines determinados se centran en la protección del financiamiento de programas o servicios específicos ante intereses políticos en competencia; en que pueden mitigar el efecto regresivo de algunos impuestos si estos se destinan a programas que benefician más a las personas en situación de pobreza, y en que puede reducir la resistencia pública a los impuestos al vincularlos con sus beneficios (C. Cashin, S. Sparkes, D. Bloom, 2017).

A nivel federal y local, existen fuentes de financiamiento a través de impuestos, derechos o aprovechamientos a cuya recaudación la ley podría asignar un destino específico —al menos de manera parcial—, especialmente a funciones o programas que reducen desigualdades como servicios de salud, educación o movilidad.

Una opción natural sería etiquetar los recursos cobrados a través del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a fines específicos. Por ejemplo, los recursos cobrados por IEPS a tabacos labrados, bebidas alcohólicas, cerveza y bebidas refrescantes, bebidas energizantes, bebidas saborizadas y alimentos de alta densidad calórica, podrían etiquetarse para gastarse en salud para las personas sin seguridad social formal. Asimismo, una parte del IEPS a gasolinas y diésel podría etiquetarse para inversión en temas de movilidad activa, transición energética y combate al cambio climático. Para ello, se tendría que modificar la Ley del IEPS específicamente.

Por lo anterior, resulta oportuno que los legisladores analicen, discutan y voten las contribuciones que podrían ser sujetas de esta etiquetación, en qué proporción y para qué fines. Una opción adicional a la etiquetación de ingresos, sería establecer una garantía presupuestaria que obligue a destinar un cierto porcentaje del gasto programable o de la recaudación a temas de salud o cambio climático. Para ello, sería necesario reformar la Ley del IEPS, la Ley General de Salud o la Ley General de Cambio Climático.

2. Garantía presupuestal para el sistema de salud de las personas sin seguridad social

El Gobierno actual impulsó la creación del IMSS-Bienestar con el objetivo de convertirlo en el sistema de salud de las personas sin seguridad social. Sin embargo, existen desigualdades significativas en el financiamiento que reciben los sistemas de personas aseguradas y no aseguradas. Medido en términos per cápita, el gasto por paciente del IMSS es de 6,025 pesos en 2024, lo que representa un 187% más que al gasto por paciente de las personas que se atienden en el IMSS-Bienestar (2,098 pesos).

Para dotar de suficiencia presupuestal al sistema de salud destinado a las personas sin seguridad social (las más vulnerables), la legislación podría considerar una cuota aportada por el gobierno en función de los afiliados o de las personas potenciales que se atenderían en el IMSS-Bienestar. A diferencia del IMSS y del ISSSTE, cuyo financiamiento es tripartito (empleador, empleado y Gobierno) y a los que el Gobierno está obligado a realizar aportaciones conforme al número de asegurados, en el caso del IMSS-Bienestar el Gobierno tiene control directo del presupuesto, lo que le permite hacer recortes con mayor facilidad.

La cuota por afiliado para el IMSS-Bienestar debería establecerse en la Ley General de Salud (LGS) y calcularse en salarios mínimos o mediante la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para que se actualice con la inflación. La base de esta cuota debería partir del gasto per cápita actual del IMSS-Bienestar en 2024 (2,098 pesos) con un plan a mediano plazo (de 4 a 6 años) de igualar el gasto per cápita del sistema del IMSS en 2024 (6,025 pesos).⁵

Actualmente, la Ley General de Salud indica que el financiamiento del IMSS-Bienestar se sujetará a lo que se establezca en el Presupuesto de Egresos (Ley General de Salud, 12/06/2024, art. 77 bis 12). Es decir, que este puede ser muy variado e injustificado.

Esta disparidad en la regulación se refleja en la gran diferencia presupuestaria que hay entre los sistemas para las personas que cuentan con seguridad social y para las que no. Cabe señalar que, anteriormente, la Ley General de Salud establecía que el Gobierno federal estaba obligado a cubrir anualmente una cuota social por cada familia o persona beneficiaria del Sistema de Protección Social en Salud equivalente a cierto porcentaje de un salario mínimo. Una disposición de esta naturaleza debería ser recuperada en la ley para cubrir el presupuesto del IMSS-Bienestar y reducir los márgenes de discrecionalidad en los recursos destinados para cumplir con el derecho a la salud de este sector de la población.

⁵ Calculado a partir de la población total afiliada al IMSS y la población objetivo del IMSS-Bienestar. Incluye los recursos del Ramo 19 del programa IMSS-Bienestar.

3. Fortalecer la regulación de las adecuaciones presupuestarias

Durante el año fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) presenta cambios excesivos con respecto a la versión aprobada por el Poder Legislativo. Es necesario mencionar que en la mayoría de los países desarrollados existe cierta flexibilidad para modificar el gasto bajo ciertas condiciones. En la mayoría de los países hay limitaciones para incrementar el gasto en salarios, inversión y gasto en viajes, entre otros. No obstante, en México no existen estos límites. Además, es de los pocos países en donde no se requiere la aprobación del Congreso para recortar o incrementar el gasto aprobado (OCDE, 2019). En la práctica, esta facultad se ha traducido en constantes modificaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Tan solo en 2023, de 581 programas presupuestarios, 323 (56% del total) tuvieron modificaciones de más/menos 15% del presupuesto aprobado. Saxena y Yläoutinen (2016) afirman que cuanto mayor es la autoridad presupuestaria del Congreso, menor es el poder del Ejecutivo para transferir fondos mediante variaciones. Estos movimientos al interior del presupuesto dan cuenta del viraje que existe durante su ejecución. A nivel internacional, destacan que México es el único país que remite los cambios en el presupuesto exclusivamente como información y para su autorización, independientemente de su naturaleza o magnitud de cambio (Farfán, 2020). Según el Artículo 58 de la LFPRH, solo cuando las adecuaciones presupuestarias representen una variación mayor al 5% del presupuesto total del ramo o entidad, se deberá reportar en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados "podrá emitir una opinión sobre dichas adecuaciones".

Debido a que en la LFPRH la redacción del artículo 58 emplea la palabra "podrá" en lugar de "deberá", la facultad de emitir una opinión queda a discrecionalidad y voluntad política de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (CPCP).

De acuerdo con solicitudes de información realizadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia,⁶ la CPCP no contó con opiniones sobre la modificación del gasto público en 2023, debido a que no está obligada a realizarlas.

El presupuesto es la expresión de la soberanía popular, por lo que su modificación y rendición de cuentas no debe ser discrecional. Es necesario mejorar el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo con respecto a las adecuaciones al gasto del PEF. Esto solo puede hacerse estableciendo la obligación para que la SHCP solicite la aprobación a la Cámara de Diputados para realizar adecuaciones presupuestarias a partir de cierto umbral.

Además, se deben incluir otros mecanismos de control en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Por ejemplo, que los aumentos superiores al 5% que realiza el Ejecutivo en servicios de personal, materiales y suministros y servicios generales deban ser informados y justificados al Congreso, y que los aumentos que excedan del 15% deban ser informados a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación.

⁶ Plataforma Nacional de Transparencia. Solicitud de información 0148 oficio CPCP/ST/071/ 2024.

Asimismo, los ramos autónomos no deberían sufrir adecuaciones presupuestarias que disminuyan la cantidad de recursos aprobada por el Legislativo, a menos que estas se generen por la aplicación interna de medidas de austeridad o derivadas de una reducción significativa en los ingresos públicos asociada a una caída en el PIB.

En cuanto a la Secretaría de Hacienda, se debe de mejorar la transparencia sobre las adecuaciones presupuestarias al incluir dentro de los informes trimestrales una justificación sobre los cambios y un análisis sobre los impactos que dichas modificaciones tengan sobre las metas en indicadores de los programas presupuestarios.

Por último, se debe establecer en la LFPRH y en el Reglamento de la Cámara de Diputados la obligación de que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública o el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas realicen revisiones sistemáticas a las adecuaciones presupuestarias para que alguna de estas instituciones emita una opinión sobre dicho análisis.

4. Mejorar la transparencia en el destino de los ingresos excedentes y del endeudamiento

Es común que se estimen ingresos públicos menores a los que se observan en la realidad, aunque es cierto que en esta administración los ingresos excedentes no han sido un fenómeno como el observado en la administración anterior, cuando estos acumularon el equivalente a 3,146 mmdp. Es decir que, durante la administración pasada, se contó, en promedio, con 524 mmdp adicionales a lo presupuestado y aprobado originalmente por el Congreso cada año, que podían ejercerse sin un trámite legislativo tan sólido como el observado para la Ley de Ingresos.

Para evitar un uso discrecional del gasto e incentivar la transparencia en el destino de recursos extraordinarios, se propone establecer en la LFPRH lo siguiente:

01

La SHCP debe realizar erogaciones adicionales aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos excedentes para conceptos específicos con proporciones definidas. Es decir, deberá establecer de antemano qué conceptos del gasto se financiarán en caso de haber ingresos excedentes y en qué proporción respecto del total de los ingresos excedentes. Por ejemplo, la amortización anticipada de la deuda pública, para fondos de salud o infraestructura física, o para los fondos de estabilización. Actualmente, existen parámetros para el gasto de dichos excedentes, pero están desactualizados. Por ejemplo, se debe dar prioridad a la capitalización del Fondo de Desastres Naturales (Fonden), pero este ya no existe.

02

Actualmente, en los informes trimestrales de Finanzas Públicas se presenta información sobre los ingresos excedentes brutos, pero no se explica el cálculo y la procedencia de dichos conceptos. Por ejemplo, en 2022 los ingresos totales quedaron 422.4 mmdp por arriba del calendario, pero Hacienda solo reportó como ingresos excedentes brutos 132.3 mmdp, un 31%. Además, no se desglosó la compensación de gastos no programables. Es necesario mejorar la transparencia de los ingresos excedentes, así como proveer un informe del origen y destino específico de estos.

En cuanto al endeudamiento, es importante mencionar que, al cierre de 2023, por cada peso de endeudamiento del Gobierno Federal, solo se destinaron 65 centavos a la inversión pública. La contratación de deuda no es un problema en sí misma, pues un gobierno puede recurrir al endeudamiento para la ejecución de proyectos de infraestructura que generen crecimiento económico y bienestar para la población.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la deuda que se contrate debe ser para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos. Esta disposición da a entender que el endeudamiento debe destinarse a inversión física, no obstante, existe ambigüedad al respecto. Por esta razón, se debe establecer en la LFPRH que todo endeudamiento se destine exclusivamente a gasto de inversión física.

Para fortalecer esta disposición, en la Ley de Ingresos de la Federación —documento legal en donde se aprueba el endeudamiento anual— se deberá informar de los proyectos de inversión a financiar con el endeudamiento. Asimismo, en informes trimestrales al Congreso de la SHCP, se deberá desglosar el destino de la deuda pública interna y externa por proyecto de inversión. Esta norma deberá quedar plasmada en la LFPRH.

5. Transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos

Cada año, entre septiembre y diciembre, la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación que estará vigente durante todo el año siguiente. Es decir, las cantidades aprobadas son las que, en teoría, le resultarán aplicables a las dependencias y a los programas durante un ejercicio fiscal que va del 1 de enero al 31 de diciembre del año correspondiente.

Se trata de un proceso que se repite anualmente, mediante el cual el Ejecutivo solicita ciertas cantidades para financiar los ramos, programas y proyectos, y el Congreso autoriza o modifica esas cantidades. Por lo tanto, el financiamiento de algunos programas o proyectos específicos que sobrepasan un ejercicio fiscal, pueden quedar a merced de la negociación política o de la visión del Gobierno en turno, lo que podría provocar que algunos derechos o inversiones se vean afectados por la falta de financiamiento en años posteriores.

Para trascender este principio de anualidad, garantizar la suficiencia de recursos y asegurar la continuidad de programas y proyectos a largo plazo, el Gobierno ha constituido fideicomisos públicos. Los fideicomisos públicos han servido para el desarrollo de proyectos de infraestructura en salud o educación, para otorgar apoyos financieros que impulsen la investigación o para contar con fondos de ahorro que mitiguen el impacto de una crisis económica. Sin embargo, aún existen retos en cuanto a su transparencia y rendición de cuentas. De forma general, solo se publican los ingresos, egresos y rendimientos de dichos instrumentos, pero no se detalla de dónde provienen sus ingresos (qué dependencias), en qué se gasta (función, objeto, lugar, etc.) y tampoco el patrimonio (si tiene deudas).

Los datos revelan que en el primer trimestre de 2018, los recursos en fideicomisos públicos ascendieron a 1 billón 134 mmdp (pesos de 2023). Cinco años después, la cifra es de 570 mmdp. No obstante, los flujos en los saldos de los fideicomisos no han sido desfavorables para todos los ramos administrativos.

Los fideicomisos en manos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina se han visto notablemente beneficiados. En 2018, la Sedena contaba con fideicomisos cuyos recursos representaban menos del 1% del saldo total de fideicomisos, mientras que la Marina no contaba con estos instrumentos. En 2023, la cifra representa el 19%, en el caso de la Sedena, y el 4% en el caso de la Secretaría de Marina (México Evalúa, 2023).

De esta manera, podemos notar que los fideicomisos seguirán siendo un instrumento aprovechado y utilizado por el Gobierno, por lo que no resta más que exigir un mayor control y una mayor transparencia en su operación. A continuación, enlistamos algunas de las principales recomendaciones:

01

Gobernanza. Se debe establecer en la LFPRH la obligación de que los comités técnicos o los órganos de gobiernos de los fideicomisos sin estructura orgánica cuenten con una integración plural con funcionarios de diferentes dependencias u organismos del mismo sector, y contemplar la inclusión de miembros independientes. Adicionalmente, prever la existencia de órganos consultivos y de observadores que puedan asesorar en las inversiones que haga el comité técnico, y también opinar sobre la toma de decisiones que realicen. Finalmente, los procesos de toma de decisiones deben de ser públicos y transparentes.

02

Transparencia. Establecer en la LFPRH la obligación de la SHCP de publicar anualmente un informe por fideicomiso donde se detalle el destino de sus recursos, incluyendo las dependencias, los programas presupuestarios, los proyectos beneficiados, y sus cantidades. Si las transferencias se realizan a la Tesorería de la Federación, también es importante poder rastrear el destino y los beneficiarios finales.

03

Supervisión. Establecer en la LFPRH la obligación de publicar un reporte sobre la administración de las inversiones con recursos de los fideicomisos para ser evaluada por órganos externos y verificar la rentabilidad obtenida.

04

Auditorías. Algunos convenios de fideicomisos públicos, como el del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, indican que contarán con auditorías externas, pero no se especifica su temporalidad. Por lo tanto, es conveniente que en la LFPRH se precisen la temporalidad de las auditorías externas y su publicidad.

05

Registro único de fideicomisos. Realizar ajustes al portal de transparencia presupuestaria de la SHCP para integrar en un único repositorio de información los fideicomisos que utilizan recursos públicos. Su publicación deberá considerar una estructura de base en datos abiertos para convertirse en un verdadero instrumento de seguimiento.

06

Parámetros de creación y extinción de fideicomisos con recursos públicos. La LFPRH debe considerar que, para la creación y la extinción de fideicomisos, será necesario un informe que lo justifique y, en el caso de su extinción, la opinión técnica de la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, debe preverse una disposición que impida, de manera unilateral, cambiar los fines del gasto público de los fideicomisos. Por último, contemplar un mecanismo de control previo a la extinción de fideicomisos, como, por ejemplo, notificar con 60 días de antelación la toma de esa decisión o presentar un informe que transparente el destino que tendrán sus recursos ante el Congreso.

6. Medir el impacto presupuestario de reformas legislativas

La gestión del Gobierno no puede ser estática ni invariable. El entorno y las crisis globales, las demandas sociales, los planes de un Gobierno legítimamente electo, entre otros factores, obligan a crear o modificar políticas públicas, instituciones o marcos normativos para enfrentar los retos y problemas públicos del país. Estos cambios pueden generar efectos en materia de derechos humanos, política, social, económica, etc., y tener la capacidad de incidir fiscalmente en el largo plazo.

Por ejemplo, una reforma constitucional que reconozca el derecho a una recibir una pensión o beca para cierto sector de la población, que traslade al Poder Judicial más competencias, que cree un órgano autónomo o un sistema de salud, así como la firma de un tratado internacional, podrá tener efectos positivos para la población, pero también podrá causar un impacto, en mayor o menor medida, en el gasto público o en la economía nacional.

Por estas razones, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé una disposición para estimar los potenciales costos que puede generar una reforma legal. La Ley mandata al Poder Ejecutivo a incluir una evaluación de impacto presupuestario de las iniciativas de ley o de decreto que presente ante el Congreso. También señala que las comisiones del Congreso, al elaborar los dictámenes respectivos, deben realizar su correspondiente valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 12/06/2024, art. 18).

Sin embargo, el cumplimiento de esta obligación, en la práctica, es discrecional. En los dictámenes de la Cámara de Diputados solemos encontrar que no incluyen el impacto presupuestario o indican que no genera un impacto presupuestario, a pesar de que, a todas luces, lo va a generar.

Las iniciativas del Poder Ejecutivo siguen la misma suerte. Algunas retoman pronunciamientos de la SHCP que señalan que no tendrán un impacto presupuestario, aunque claramente las tendrán, como la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral (Iniciativa del Ejecutivo federal, 2022). Otras ni siquiera incluyen o aluden a esta evaluación, aunque los efectos económicos y presupuestarios están a la vista, como las iniciativas constitucionales en materia energética (Iniciativa del Ejecutivo federal, 2021) y de apoyos sociales (Iniciativa del Ejecutivo federal, 2019).

La evaluación de impacto presupuestario es un criterio que no pueden obviar los poderes Legislativo y Ejecutivo. En primer lugar, porque es una obligación establecida en la ley; en segundo lugar, porque implica un acto de responsabilidad y de decisión informada que puede orientar el desenlace de una iniciativa por los efectos económicos, fiscales o presupuestarios que puede ocasionar en el corto, mediano o largo plazo.

Es importante mencionar que, en la práctica, es poco viable que las comisiones puedan evaluar el impacto presupuestario de todas las iniciativas que dictaminan. La Cámara de Diputados dictamina cientos de ellas cada año. Lo que proponemos y resulta viable es:

- 01 Que todas las iniciativas de ley o decreto presentadas por el Poder Ejecutivo deban incluir una evaluación del impacto presupuestario, y que esta evaluación deba ser firmada por el secretario de Hacienda.
- 02 Que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y el Instituto Belisario Domínguez (IBD) estén obligados a elaborar y contrastar la evaluación de impacto presupuestario cuando las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo se dictaminen en sus cámaras.
- 03 Que todas las iniciativas de ley o decreto que pretendan reformar la Constitución o las materias que son áreas estratégicas del Estado Mexicano o que se sustenten en el artículo 134 constitucional, independientemente de quién la haya presentado, deban incluir una valoración de impacto presupuestario antes de ser dictaminadas, la cual debe ser elaboradas por el CEFP o el IBD.
- 04 Establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria los elementos y criterios que deben considerarse cuando se haga la evaluación del impacto presupuestario, para evitar que se determine que una propuesta carece de este. Por ejemplo, en el caso de los programas sociales, se deberá evaluar el gasto per cápita a 10 años y estimar el aumento de la población objetivo de estos. En el caso de la creación de nuevas empresas del Estado (o modificación de las existentes), se deberá proyectar el balance financiero de estas a 10 años y, por ende, determinar si se requerirá subsidiar su operación.
- 05 Dar un plazo a los órganos autónomos para que elaboren una evaluación de impacto presupuestario antes de que se dictamine una iniciativa de reforma que trastoque algunas de sus competencias, y que esta evaluación se incluya en el dictamen. Los organismos de la administración pública paraestatal también tendrán la opción de elaborar esta evaluación.
- 06 Adicionar una disposición que haga de la evaluación de impacto presupuestario un requisito indispensable para continuar con el proceso legislativo.

RESUMEN EJECUTIVO

Acompañar las propuestas para aumentar los ingresos públicos de manera progresiva que hemos puesto sobre la mesa como Alianza por la Justicia Fiscal, con medidas para transparentar, democratizar y hacer más efectivo el gasto público, es clave para transformar estos ingresos adicionales en bienestar y en un impulso para el desarrollo sostenible e incluyente. De lo contrario, persisten los riesgos de mantener las inercias del presupuesto, de asignar recursos a proyectos que no son socialmente rentables, y que se destinen a gasto corriente o a transferencias a entidades públicas que no mejoran la situación de los grupos más vulnerables.

Por ello, es crucial establecer controles para reducir la discrecionalidad del Ejecutivo en la programación, planeación y ejecución de los recursos, fortalecer la intervención del Legislativo, garantizar que los recursos financien programas y proyectos que eleven la calidad de vida de la población y priorizar el financiamiento de derechos y bienes o servicios públicos que reducen desigualdades o los riesgos de que las familias caigan en pobreza. Estas medidas deben ser parte medular de la reforma fiscal progresiva que se plantea.

En este sentido, se presentan cinco propuestas concretas y factibles que ayudarían de manera significativa a hacer las asignaciones del presupuesto público más transparentes y democráticas. Estas incluyen:

- 01** **Etiquetar parte de los ingresos adicionales que se generen mediante una reforma fiscal progresiva para el financiamiento de bienes públicos claves como salud, transporte limpio e infraestructura del agua, y reservar los recursos generados para necesidades claves y el fomento de un desarrollo sostenible.**
- 02** **Introducir una garantía presupuestaria para el Sistema de Salud para las personas sin seguridad social, que es indispensable para lograr una atención médica de calidad para toda la población, reducir el gasto de bolsillo en salud y el número de muertes prematuras por falta de atención rápida, eficaz y gratuita.**
- 03** **Fortalecer la regulación de adecuaciones presupuestarias, el destino de ingresos excedentes y el uso de la deuda para fortalecer el control democrático sobre el gasto público y salvaguardar programas e inversiones de reasignaciones unilaterales y arbitrarias. Mejorar la transparencia de los fideicomisos como instrumentos importantes para garantizar la continuidad del financiamiento de programas e iniciativas mediante requisitos de gobernanza plural, auditorías periódicas y un registro único de fideicomisos, entre otros.**
- 04** **Estimar el impacto presupuestario de reformas legislativas de manera imparcial, con apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y el Instituto Belisario Domínguez (IBD), para fortalecer la transparencia de las iniciativas legislativas y permitir una discusión pública plural e informada sobre sus costos y beneficios.**

De ser implementadas en su conjunto, estas propuestas lograrían contribuir significativamente a mejorar la calidad de la asignación no solo de los recursos adicionales que se pretenden recaudar mediante la reforma fiscal que se propone aquí, sino del gasto público en su totalidad. Implementar mecanismos rigurosos de control democrático, transparencia y rendición de cuentas es indispensable para avanzar hacia los objetivos que se plantean en el marco de esta iniciativa: reducir y reparar las brechas de desigualdad, aumentar el financiamiento disponible para fortalecer las instituciones públicas, garantizar derechos e impulsar el desarrollo sostenible.

La adopción de estas propuestas garantizará que los ingresos adicionales de una reforma fiscal progresiva sirvan para financiar bienes públicos claves como la salud y medio ambiente, entre otros. Además, se asegurará que el presupuesto aprobado democráticamente se cumpla; que los ingresos excedentes y el endeudamiento tengan un uso adecuado y concertado; que los fideicomisos garanticen la continuidad de proyectos públicos con transparencia, y que los proyectos y políticas públicas sean sostenibles.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2016). Impuestos especiales sobre producción y servicios a bebidas saborizadas y alimentos no básicos con alta densidad calórica. Auditoría financiera y de cumplimiento: 15-5-06E00-02-0081.
- Auditoría Superior de la Federación (2020a). Impuesto especial sobre producción y servicios de tabacos labrados. Auditoría de cumplimiento: 2019-5-06E00-19-0048-2020.
- Auditoría Superior de la Federación (2020b). Impuesto especial sobre la producción y servicios de bebidas con contenido alcohólico, cervezas y bebidas refrescantes. Auditoría de cumplimiento: 2019-5-06E00-19-0047-2020.
- Cashin C., S. Sparkes y D. Bloom (2017). *Earmarking for Health: from Theory to Practice*. Ginebra: World Health Organization.
- Código Fiscal de la Ciudad de México: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_FISCAL_DE_LA_CDMX_6.2.pdf
- Coneval (2023). Medición de pobreza 2022: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Farfán, Gabriel (2020). ¿De quién es el dinero? Presidentes y diputados 1970-2020: https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/Libro_De-que%CC%81n-es-el-dinero_G-Farfa%CC%81n_Final-3.pdf
- Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral (2022). *Gaceta Parlamentaria*, año XXV, núm. 6010-XI, 26 de abril: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/04/asun_4362834_20220428_1651186182.pdf
- Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética (2021). *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, núm. 5877-I, 1 de octubre: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/10/asun_4226988_20211005_1633443485.pdf
- Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de bienestar (2019). *Gaceta Parlamentaria*, año XXIII, núm. 5410-III, 26 de noviembre: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun_3968486_20191126_1574782358.pdf
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley General de Salud. 12/06/2024: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>
- Ley de Hacienda del Estado: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0002_0171257-0000001.pdf
- Ley de Hacienda del estado de Nuevo León, 12/06/2024: https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_hacienda_del_estado_de_nuevo_leon/
- México Evalúa (2023). 5 riesgos de finanzas públicas al 1t 2023: numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/06/08/5-riesgos-de-finanzas-publicas-al-1t-2023/
- México Evalúa (2024). En la peor sequía de los últimos años, el gobierno cierra la llave a Conagua: numerosdeerario.mexicoevalua.org/2024/04/01/en-la-peor-sequia-de-los-ultimos-anos-el-gobierno-cierra-la-llave-a-conagua/
- OCDE (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/>
- OCDE (2024). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024.
- Saxena S. y S. Yläoutinen (2016). Managing Budgetary Virements. International Monetary Fund.

