

28 de julio de 2009

Recortes millonarios evidencian mala planeación y falta de priorización de Hacienda

El pasado 23 de julio, la Secretaría de Hacienda y Crédito (SHCP) emitió un comunicado de prensa en el cual señala que la situación económica ha ocasionado que los ingresos proyectados para este año vayan a ser menores y, por tal motivo, se deberán hacer recortes al gasto en 50 mil millones de pesos adicionales a 35 mil millones de pesos ya recortados en mayo. Esto se debe a que hubo una sobrevaloración en las estimaciones macroeconómicas, tanto en el crecimiento del PIB como en el del precio del petróleo. Esto quiere decir que el presupuesto de egresos no tiene recursos suficientes para ser aplicados como se aprobó en noviembre del año pasado. Como vemos de nueva cuenta, la Secretaría de Hacienda se equivoca en sus proyecciones –en esta ocasión a la baja–, lo que saca a la luz el problema sistémico en cuanto al proceso de presupuestación y programación. Además, hoy en día existe evidencia de que los recursos limitados no se están ejecutando de manera prioritaria, eficiente, oportuna y transparente.

Estimaciones Macroeconómicas: Opacas y erróneas

Durante la negociación presupuestaria del año pasado, la Secretaría de Hacienda tuvo que realizar ajustes a las estimaciones de las variables económicas que había realizado para la proyección de los ingresos y del gasto 2009. Esto se debió a que en el mes de octubre se empezaron a observar los efectos de la crisis y se dieron cuenta que era indispensable hacer modificaciones para ajustar el gasto. Estas proyecciones fueron las que finalmente se utilizaron para calcular los ingresos futuros y sobre los cuales se planeó el gasto para este año, gasto que hoy vemos tendrá que ser recortado.

Esta no es la primera vez que la Secretaría de Hacienda se equivoca en sus proyecciones. Las estimaciones con las que la SHCP valora el comportamiento de la economía mexicana para poder determinar los gastos e ingresos del presupuesto federal son imprecisas y no corresponden a las cifras finales que dan a conocer el Banco de México y el INEGI.

Cuando se comparan las cifras estimadas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y en los Documentos relativos al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 42) –ambos documentos sobre los cuales se calculan los ingresos presupuestarios– con las cifras finales de INEGI, Banco de México y aún con las cifras de versiones posteriores de los documentos de la SHCP, se encuentran diferencias significativas entre lo estimado y lo que se reporta a *posteriori*.

Por ejemplo, en el CGPE de 2007 y en el Art. 42 de 2007 se estimó el crecimiento del producto interno bruto de 3.6%. Mientras que el INEGI reportó para 2007 un crecimiento observado de 3.3%. De la misma forma, para el CGPE de 2008 se estimó el crecimiento del producto interno bruto en 3.7, mientras que en el Art. 42 de 2008 se estimó un 3.9%. Los resultados observados fueron de 1.4. Por último, la Ley de Ingresos para 2009 estimó un crecimiento de 1.8% del PIB, mientras que se ha observado una disminución del PIB durante el año y se estima que al final de año se observará una caída del PIB de 7.3, según el Fondo Monetario Internacional.

Si bien estas diferencias en las estimaciones del PIB parecen importantes, cuando se revisan las desviaciones acumuladas en cantidad de dinero, la mala puntería se acentúa, ya que se encuentra que los documentos tienen errores de cálculo de billones de pesos.

A pesar de que sabemos que la Secretaría de Hacienda no tiene un oráculo para poder calcular estas cifras con absoluta precisión, también es una realidad que las estimaciones económicas condicionan las expectativas de actores relevantes en el proceso económico, tanto nacionales como internacionales y, de manera particular, en el presupuesto y las estimaciones del gasto público. La falta de puntería en las estimaciones macroeconómicas tiene repercusiones reales sobre factores tan relevantes como la inflación y el crecimiento real en rubros de desarrollo social. Además, la estructura actual que da poca flexibilidad al gobierno para poder contraer deuda acentúa los errores en las estimaciones y termina afectando el gasto.

Adicionalmente, es preocupante que la SHCP no publique los criterios y las fórmulas en función de las cuales realiza sus estimaciones y, por lo tanto, es imposible conocer, replicar y vigilar los mecanismos que mueven estos cálculos e identificar sus posibles fallas. Es particularmente importante que el Congreso cuente con esta información, a través de sus Centros de Estudio, para que pueda tener posibilidades de tomar mejor sus decisiones. Más preocupante aún es que Hacienda no da justificaciones amplias y detalladas por las cuales sus cálculos no coincidieron con la realidad. Lo que sí ofrece son explicaciones generales del comportamiento de la economía nacional y sus consecuencias en las cifras finales, pero sin explicar el porqué sus estimaciones estaban equivocadas desde el principio.

La opacidad y el manejo monopólico de la información, por parte de la Secretaría de Hacienda, hace difícil analizar y evaluar la pertinencia de las propuestas del Ejecutivo. Esta falta de información socava el poder de contrapeso del Legislativo y dificulta la planeación del gasto. Es importante sacar esto a colación, ya que en menos de dos meses, el Ejecutivo estará enviando su Paquete Económico 2010.

Las últimas proyecciones que realizó la Secretaría de Hacienda sobre el escenario económico previsto para 2010, son las contenidas en el Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2009), el cual fue publicado en abril de este año. Desde entonces hasta ahora ha habido variaciones en las expectativas de la caída del PIB para este año –en abril Hacienda señaló una caída del 2.8%, mientras que en julio el FMI dijo que la caída sería del 7.3%. Estas variaciones en las estimaciones, sin duda, tienen un impacto en el escenario previsto para el próximo año. Por esta razón, la Secretaría de Hacienda debe:

- i) Hacer una revisión puntual de las estimaciones macroeconómicas que se utilizarán para elaborar el PPEF 2010.

- ii) Hacer pública la información necesaria para cotejar las estimaciones macroeconómicas. Debe publicar el modelo de estimación del crecimiento económico y la base gravable.
- iii) Abrir a debate público los criterios macroeconómicos con especialistas y legisladores.

Es importante que se lleven a cabo estas actividades, ya que en otras ocasiones, a la hora de aprobar la ley, las y los legisladores lo hacen sin información detallada y exhaustiva. Además, **las circunstancias podrían obligar al Legislativo a aprobar el paquete económico de manera apresurada**, restándole tiempo para analizar la propuesta del Ejecutivo.

Gasto 2009: Menos recursos, mal ejecutados y no priorizados

Un elemento necesario para la recuperación económica es la ejecución del gasto eficiente y puntual. Como bien lo reconoció la Presidencia de esta nación en el Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor, uno de los pilares es realizar “gasto público transparente, eficiente y con oportunidad”; sin embargo, el gasto realizado hasta hoy, no ha sido, eficiente, oportuno ni totalmente transparente. Además, no existe evidencia de que efectivamente se esté priorizando el gasto y que los programas que ayudan a la población vulnerable estén recibiendo la cantidad de recursos que se les había presupuestado.

Como ya lo hemos reportado, el gasto no ha sido oportuno ni eficiente. El primer informe trimestral de este año demuestra que existen subejercicios, particularmente preocupantes en el área de infraestructura, salud y desarrollo social; lo que indica falta de priorización del gasto en su ejecución.

El líder en subejercer es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que se podría considerar como uno de los principales motores del gasto contracíclico, con un subejercicio reportado de 3,329 mdp en el primer trimestre.

Del Informe Avance Financiero de Programas Aprobados Enero-Mayo de 2009 –vale la pena notar que este documento está más actualizado que el informe trimestral-encontramos que:

- Los proyectos de infraestructura carretera tienen un avance de solamente 23.1% de su presupuesto anual.
- Proyectos de infraestructura económica de puertos tienen un avance de solamente 15.7% de su presupuesto anual.
- Proyectos de infraestructura económica de aeropuertos no ha erogado ni un peso de su presupuesto asignado para el año.
- Proyectos de infraestructura social de ciencia y tecnología tienen un avance de solamente 7.7% de su presupuesto anual.
- Mantenimiento de infraestructura ha erogado solamente 20.6% de su presupuesto anual.
- Proyecto de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales ha erogado solamente 20.4% de su presupuesto anual.

Programas claves para la reactivación de la economía como aquellos que apoyan a las pequeñas y medianas empresas y en apoyo al empleo también se quedan cortos en cuanto a una ejecución oportuna. Por ejemplo, el programa nacional de financiamiento al microempresario y el fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales ejecutaron cero por ciento de sus presupuestos asignado para el primer trimestre. Adicionalmente, los programas de fomento al empleo y de apoyo para la productividad han ejecutado únicamente 28.3 y 13.8% de su presupuesto total entre enero y mayo.

En cuanto a recursos destinados para apoyar a la población más vulnerable encontramos que tanto la Secretaría de Salud como la Secretaría de Desarrollo Social no han cumplido con ejercer el presupuesto de manera oportuna y eficiente.

La Secretaría de Salud presentó un subejercicio de 575.3 millones de pesos durante los primeros tres meses del año. Si contabilizamos los recursos comprometidos pero no erogados, esta cifra aumenta a 2,581.7 millones de pesos.

En el Informe de Avance Financiero de Programas Aprobados Enero-Mayo de 2009 encontramos que varios programas enfocados en proveer servicios a la población más vulnerable han gastado bajos porcentajes de su presupuesto. Por ejemplo, los Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable sólo han ejercido el 34% de su presupuesto anual, Programa Comunidades Saludables el 8.5%, el programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, el 17.6% y el subsidio al Seguro Popular solo ha ejercido el 23.1% de su presupuesto anual. Por su parte, los proyectos de infraestructura social de salud solo ha ejercido 16.7% de su presupuesto. Estas cifras son preocupantes ya que, al haber pocos recursos ejercidos en la prestación de servicios y en la construcción de infraestructura para la atención médica de la población más vulnerable pone en duda la calidad y disponibilidad de estos servicios.

Otro ejemplo, que demuestra el desamparo de la población más vulnerable y rural es el gasto ejercido por el programa Caravanas de la Salud en los primeros tres meses de año. El programa tenía una meta de ejercer 183.9 millones de pesos en el primer trimestre; sin embargo, solamente ejecutó durante ese período 119.1 mdp, o 64% del total para el trimestre. Desafortunadamente, no podemos hacer la misma comparación por períodos hasta mayo 2009 ya que el Informe de Avance Financiero de Programas Aprobados Enero-Mayo de 2009 no provee el monto programado para ser ejercido durante el período.

Por lo que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social el primer informe trimestral publicado por Hacienda indica que ésta tuvo subejercicios por 424.1 millones de pesos. Según el informe trimestral de la Sedesol, todos los programas de desarrollo social, con la excepción del programa FONART, subejercieron durante el período de enero a marzo, unos en mayor medida que otros. Resalta de éstos el programa de apoyo alimentario (Diconsa) que solamente ejerció el 45.9% del presupuesto de recursos fiscales calendarizado para el primer trimestre.

Al menos nueve de los programas de desarrollo social presentan avances menores a 34.9% en la ejecución de su presupuesto anual. Destaca por su poco porcentaje de ejecución el programa de coinversión social, efectivamente ejerciendo por la entidad en el período solamente 52% de los recursos fiscales aprobados para el período. Adicionalmente, el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. solamente planeó gastar 3.9% de su presupuesto total para el año en el periodo de enero a marzo.

El programa de desarrollo humano Oportunidades y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras ejercieron el 87% y el primero postergó gastos en bienes muebles e inmuebles y obras públicas para el futuro ya que no se programó erogación de recursos en estos rubros; mientras que el programa 3x1 para migrantes ejerció el 86% de los recursos programados para el período.

Con esta información, podemos decir con certeza que el ejercicio del presupuesto no ha sido oportuno en tanto no se ha ejecutado parte del presupuesto asignado para el período y se posterga el gasto que podría formar parte del impulso económico necesario. También observamos que no se ha priorizado el gasto, ya que en los rubros más importantes como infraestructura y desarrollo social, existen subejercicios. La priorización no se define qué rubro tiene más asignaciones, si no qué rubro efectivamente gasta más. En un momento de crisis y de recursos escasos, cada peso es aún más importante que se gaste, no importa si son 100 millones ó 100,000 millones de pesos.

Adicionalmente, podemos decir con certeza que aún falta mucho para poder calificar la gestión de este presupuesto como transparente. Hace falta información sobre:

- i) Detalles sobre los subejercicios de cada uno de los programas.
- ii) Detalles sobre los resultados de los lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009 publicado en mayo del mismo año.
- iii) Detalles sobre los nuevos recortes al gasto.
- iv) Detalles sobre el impacto y resultados hasta el momento del Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor.

Información pública sobre los subejercicios es escueta, tal y como se refleja en el primer trimestral donde 163 palabras se le dedican a la sección de principales diferencias respecto al programa en el gasto presupuestario.

En vista de estas fallas, le pedimos a la Secretaría de Hacienda:

- i) Que se priorice el gasto en los programas vinculados a población vulnerable y en los vinculados a la política anticíclica.
- ii) Ejecución del gasto puntualmente.
- iii) Información desagregada sobre dónde se harán los recortes que han mencionado. Es necesario tener claridad de en qué secretarías y en qué programas se disminuirán los recursos para poder hacer una valoración puntual.