

MÉXICO A LA DERIVA: SUBEJERCICIOS SISTÉMICOS, OPACIDAD E INCONSISTENCIA DE AUTORIDADES HACENDARIAS Y PODER LEGISLATIVO LIMITAN LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA PEOR CRISIS DESDE 1995

El pasado 9 de junio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) descalificó las declaraciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en torno a la existencia de subejercicios por 120 mil millones de pesos en 2007, y enfatizó que dichos recursos fueron transferidos a diversos fondos y fideicomisos. **De nueva cuenta, sin bases y con explicaciones poco claras, la SHCP desconoce el problema sistémico de los subejercicios crónicos que sufre el país, y avala una ejecución presupuestaria opaca y con nula fiscalización, a través de fondos y fideicomisos.** La respuesta y sus términos hacen patente la ausencia de información pública oportuna y detallada sobre la ejecución del gasto, y el hecho evidente de que el gobierno ha sido incapaz de ejercer las asignaciones presupuestarias en tiempo y forma, o bien ha optado por ejercer con amplio margen de discrecionalidad. En cualquier caso, en el contexto de crisis actual estas inconsistencias son graves. La efectividad de la política anti cíclica depende de la ejecución oportuna del gasto. Por ello es indispensable que el Poder Legislativo desempeñe el papel de contrapeso que ha omitido a lo largo de los últimos 18 meses, y concrete acciones necesarias, comenzando por requerir información básica, para promover una conducción eficaz de la política económica.

Los problemas documentados por la ASF para el año 2007 se repitieron en 2008 y en lo que va de 2009. Si bien la ASF está limitada por los principios de anualidad y posterioridad, las funciones de control del Congreso no están limitadas a la revisión de ejercicios anteriores, y es su responsabilidad actuar. Es incongruente que en un contexto de crisis, la SHCP no esté tomando las medidas adecuadas para procurar la eficacia del gasto y el Poder Legislativo no esté ejerciendo adecuadamente su facultad de control para exigir información exhaustiva del Ejecutivo y llamarlo a rendir cuentas.

Los argumentos que utiliza la Secretaría de Hacienda para sustentar los supuestos desmentidos son poco claros, y no aportan información para validar sus argumentos. Oscurecen, además, diversos problemas que agravan el panorama de subejercicios al que se refirió el Auditor Superior:

- **Incongruencia.** Existe una falta de claridad, oportunidad y calidad en la información que emite la SHCP. Es necesario que explicita las razones que sustentan sus decisiones para saber cómo se están calculando las perspectivas de ingreso y gasto y por qué se están reasignando los recursos, con subejercicios importantes en rubros clave, y en la atención a población en condiciones de vulnerabilidad. La información actual de subejercicios, sumada al anuncio reciente de recortes y economías, sugieren poca congruencia y una falta grave de planeación en la conducción de la política económica del país.

- **Opacidad.** El primer resultado asociado a la información incompleta es el ocultamiento del problema sistémico de subejercicios crónicos. El segundo es la reconducción de un monto significativo de recursos a fideicomisos opacos, monto que la autoridad hacendaria no hace público con oportunidad durante el ejercicio, y que no puede estimarse sin el acceso que tiene la ASF. Por un lado, no se tiene información exhaustiva y oportuna para conocer a detalle los subejercicios de cada dependencia y las razones por las cuales no se ejerce el total de los recursos programados. Por otro lado, la información sobre los fondos y fideicomisos no permite saber con exactitud cómo se ejercen estos recursos, con qué oportunidad y cuáles son los resultados.
- **Incapacidad para combatir la crisis.** Los persistentes subejercicios representan, además, un obstáculo para la recuperación económica en un contexto de crisis severa. Es necesario que el gasto del gobierno se ejerza de manera efectiva y oportuna para que éste pueda impactar a la economía de manera positiva y productiva. Un mayor endeudamiento y un recorte del gasto corriente, sin una adecuada ejecución de los recursos presupuestarios, no constituyen por sí solos una política anti-cíclica.

La falta de acciones concretas por parte de la SHCP **para evitar los subejercicios** y la opacidad de los fideicomisos es especialmente grave en contexto de crisis, sobre todo si tomamos en cuenta que **los recursos que no están siendo utilizados son de sectores claves para contrarrestar la crisis.** Asimismo, actualmente no es posible conocer con oportunidad si el dinero de los fideicomisos está siendo ejercido adecuadamente y si se están obteniendo los resultados esperados.

Es importante señalar que los subejercicios más sobresalientes se reportan en sectores que afectan directamente a grupos vulnerables -salud, agricultura y pesca- y en los recursos que se destinan específicamente a programas para atender la pobreza

- Es un hecho, reportado en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, que desde 2005 se han **subejercido** recursos considerables en los **programas de combate a la pobreza.** Cada año entre 2005 y 2008 se han subejercido los recursos asociados al gasto en programas para superar la pobreza.

Gasto federal en programas para superar la pobreza (millones de pesos)				
	Original	Ejercido	Subejercido	%
2005	129,408.90	123,962.50	5,446.40	4.21%
2006	146,376.00	141,401.70	4,974.30	3.40%
2007	163,247.50	159,171.10	4,076.40	2.50%
2008	204,990.50	203,343.50	1,647.00	0.80%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2005, 2006, 2007, 2008

- La **Secretaría de Salud** subejerció durante 2006, el 1.91 por ciento de su presupuesto, que equivale a 807.8 millones de pesos. Durante **2007** volvió a subejercer, esta vez **2,439 millones de pesos**, 4.39 por ciento de su presupuesto original. En 2008, aunque ejerció más de lo originalmente propuesto, no pudo ejercer el 93% de los recursos que serían destinados a infraestructura en salud, asociados al Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, o Seguro Popular.

- La **Secretaría de Agricultura** por su parte también ha subejercido cada año desde 2006 hasta 2008. En 2006 dejó de ejercer 2,241.7 millones de pesos, 4.39 por ciento con respecto a su presupuesto original. Durante 2007, el subejercicio fue de 1,266.8 millones de pesos, 2.17 por ciento de lo que tenía originalmente asignado. Para **2008**, dicha dependencia **subejerció 335 millones**, 0.52 por ciento de su presupuesto original.
- Durante 2007, la **Secretaría de Comunicaciones y Transportes** gastó casi 90 por ciento más que los recursos que se le habían asignado originalmente; pero presentó un subejercicio de 11.27 por ciento -3,456 millones de pesos- en los recursos para obra pública. En 2006, tuvo un subejercicio por 6.83 por ciento, equivalente a 1,727 millones de pesos de lo que tenía presupuestado. En **2008**, volvió a presentar un **subejercicio de 19.27 por ciento** respecto del presupuesto original, equivalente a **8,841 millones de pesos**.

La situación es crítica. La evidencia sugiere que el problema es sistémico y no se ha atendido eficazmente. Los actores responsables de atender esta situación no están haciendo su trabajo:

- Por un lado, la SHCP está más preocupada por defenderse de los señalamientos de la ASF, sin ninguna base sólida, que por llevar a cabo un ejercicio eficiente de los recursos de acuerdo a lo presupuestado, y de presentar información exhaustiva, clara y oportuna que permita un seguimiento adecuado del gasto y que dé cuenta de sus implicaciones a futuro.
- Por otro lado, el Poder Legislativo, que cuenta con el mandato constitucional de controlar y evaluar la función del poder Ejecutivo, se ha limitado a ser un observador indiferente, como si la situación le fuera ajena. Prueba de lo anterior es que las comisiones correspondientes de atender esta situación no se han reunido desde el pasado mes de abril, ni se han manifestado al respecto. Hay oficinas de la legislatura en funciones ya selladas, lo cual sugiere que no hay quién atienda los graves problemas del país.

Aunque la evidencia arroja claramente irregularidades y discrecionalidad en el gasto público, invalidando en los hechos las disposiciones de la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación del presupuesto, ni la Comisión Permanente ni ninguna comisión ordinaria han solicitado información amplia y detallada sobre los subejercicios, ni sobre los fideicomisos. Tampoco han llamado a ninguna dependencia o funcionario del Ejecutivo a comparecer y rendir cuentas. El legislativo está omiso, o ausente, o ambos.

Este viernes 11 de junio, Fundar solicitará a la Secretaría de Hacienda y a Banobras información detallada del ejercicio de recursos en el Fondo Nacional para el Desarrollo de Infraestructura, FONADIN, y otros fideicomisos relevantes para el desarrollo económico. Solicitará, también una versión pública del detalle de ejercicio de los fideicomisos en 2008 y en lo que va de 2009, y una lista actualizada de todos los fideicomisos que administran recursos públicos federales. Por último, solicitará una explicación detallada de las razones que sustentan los subejercicios observados en 2008 y 2009.

En complemento de esta estrategia de información y documentación hacemos un enérgico llamado a la Secretaría de Hacienda para que conduzca la política económica del país en respuesta a la crisis económica que estamos viviendo con eficacia y transparencia; para lo cual

es necesario proporcione información en relación con los subejercicios y fideicomisos, ahora y en el futuro. Esta información debe ser exhaustiva, clara y oportuna, y dar cuenta de las acciones concretas emprendidas por la SHCP y otras dependencias para mitigar el problema crónico de los subejercicios, particularmente en programas que afectan a grupos y sectores vulnerables de la sociedad.

Asimismo, exigimos a nuestros representantes que en los dos meses que restan de su mandato ejerzan eficazmente sus funciones de control y lleven a cabo acciones concretas para atender las irregularidades en el ejercicio del gasto, no sólo asociadas al ciclo de fiscalización, con un retraso de varios meses, sino para el año en curso, en atención a los problemas sistémicos y la coyuntura que imponga la crisis.

En lo inmediato, la Comisión Permanente y las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia deben solicitar a la SHCP que tanto en el Informe Trimestral para el segundo trimestre como el Informe de Avance de Gestión a entregarse el 31 de agosto incluyan amplia información y detalle de todos los fideicomisos y subejercicios, así como detalle puntual del ejercicio de los recursos asociados a los programas para combatir la crisis, tanto por medio del gasto en infraestructura y apoyos a sectores productivos, como exenciones para impulsar la reactivación de la economía. Esta información debe incorporar elementos que permitan valorar el impacto esperado de los programas al finalizar el año.

Sólo en la medida en que esta información sea pública y transparente con oportunidad podrá la nueva legislatura tener claridad sobre la ejecución del presupuesto y las perspectivas para 2010.

En *Fundar, Centro de Análisis e Investigación* creemos que la transparencia en la información presupuestaria es una condición básica para que nuestro país termine de transitar hacia un régimen más democrático. Además, estamos convencidos de que es necesario un diálogo abierto e incluyente sobre el destino y la gestión de los recursos públicos. En el contexto de crisis profunda que vivimos, y de cara al grave panorama que se perfila hacia 2010, cuando serán necesarios ajustes importantes al gasto y adecuaciones a la política fiscal para obtener mayores ingresos, se hace aún más necesaria la actuación transparente y eficaz de la SHCP y el control responsable de las y los legisladores.