

La deficiente implementación del modelo jurídico presupuestal en el Estado de México

José Guadalupe Luna Hernández*

Resumen

La implementación del modelo jurídico presupuestal en el Estado de México, inspirado en el diseño teórico de la Nueva Gestión Pública y en modelo del Presupuesto basado en Resultados, ocurrió en un contexto de corrupción y discrecionalidad que provocó su ineffectividad y limitó sus alcances para constituirse como un mecanismo de justificación del proyecto del presupuesto de egresos, lo que impidió su uso adecuado para favorecer el ejercicio de los recursos públicos bajo los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, honestidad y transparencia, identificación de acciones y objetivos que realmente incidieran en la modificación de las condiciones sociales y económicas del Estado. En lugar de ello se propició el despilfarro, la falta de control del gasto corriente, la definición de acciones desvinculadas de los indicadores establecidos en los Planes de Desarrollo y la persistencia de actos de corrupción en el ejercicio de los recursos públicos.

Palabras clave. *Presupuesto, Corrupción, Discrecionalidad.*

*Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, así como en Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos y candidato a Doctor en derecho. Fue comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios y presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de México.

Introducción

La aprobación del presupuesto de egresos de un gobierno es una de las funciones prototípicas de un modelo institucional en el que prevaleció la fuerza y la legitimidad de la representatividad política, su ejercicio –durante mucho tiempo– gozó de un amplio margen de discrecionalidad al aceptarse que sólo requería el cumplimiento de las condiciones formales de legalidad. Los resultados obtenidos, bajo ese modelo liberal y a la luz de esa concepción teórica, no fueron los mejores y ello explica, en cierto grado, la creciente crisis de legitimidad del poder público de origen democrático. El modelo teórico de la Nueva Gestión Pública (NGP) y su versión posterior, el Presupuesto basado en Resultados (PbR), modificó los parámetros para el ejercicio de las atribuciones en materia presupuestal e incorporó una serie de principios y valores para asegurar la rentabilidad, disminuir los costos de operación administrativa, favorecer la eficiencia y eficacia en el desempeño gubernamental y en la medición permanente de los resultados orientados a contar con la información suficiente para racionalizar la toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos públicos que, por definición, se califican como escasos e insuficientes.

Tanto en nuestro país, como en el Estado de México, se adoptó ese diseño técnico y se estableció el marco jurídico para su operación. A partir de 2001, en la entidad mexiquense, los presupuestos de egresos utilizan un modelo programático, generan un conjunto de información precisa y detallada en sus anexos que, junto con otras medidas adicionales, permitiría que el proceso presupuestal transcurra priorizando decisiones técnicas, imparciales y mejorando a su vez el ejercicio de los recursos públicos a través de la generación de indicadores de gestión, pero también de impacto o de resultados, de las acciones propuestas. Lejos de lograrse lo anterior, el contexto de corrupción, discrecionalidad y captura institucional existente propició que el modelo técnico sólo se utilice para justificar el proyecto de presupuesto, para mantener un mínimo control contable, pero sin que cumpla con su propósito más importante: servir como insumo real en la toma de las decisiones presupuestales que incidan realmente en el mejor desempeño gubernamental y en la atención de las necesidades de la población, lo que provocó que por décadas prevalecieran condiciones de exceso, falta de control y derroche de los recursos públicos.

Un contexto indispensable.

A. La discrecionalidad presupuestal.

Si se reconoce que la aprobación del presupuesto de egresos goza de un amplio margen de discrecionalidad, cuyo “ejercicio es válido sustancialmente si se respetan las normas sustantivas sobre su producción” (Ferrajoli, 2013), se tiene como punto de partida que un presupuesto de egresos es válido si se observan los criterios formales de legalidad: a) que la disposición sea emitida por la autoridad facultada legalmente, b) mediante el procedimiento, también legalmente establecido, lo que, en principio, excluye el control jurisdiccional sobre su contenido. En ese mismo sentido, el ejercicio del presupuesto es formalmente válido a) si se respetan las autorizaciones que contiene, b) si se realizan ajustes por la autoridad legalmente facultada para ello y c) si se cumplen los procedimientos formales sobre el gasto público. Cuando el ejercicio de esa atribución transcurre en un contexto en el que la desproporcionada expansión de las funciones públicas coincide con la falta de efectividad de los controles gubernamentales, la debilidad institucional y el aprendizaje en la práctica, el resultado esperado no es otro sino la ineficacia, el despilfarro y la posible transferencia de recursos públicos al patrimonio personal de los gobernantes. Lo que termina por llegar a un punto en el que comienza a generalizarse la creciente falta de credibilidad en los poderes de naturaleza política, a los que ya no les alcanza el bono de legitimidad democrática para justificar sus decisiones y las consecuencias que la sociedad resiente, lo que, en buena medida, ocurrió durante la transformación del Estado representativo al Estado de partidos, en el que “los sujetos políticos relevantes ya no son los individuos sino los grupos organizados con base en los intereses de rango o corporativos” (Bobbio, 2018, p.158).

En el caso de nuestro país, la candidatura única de López Portillo, la crisis económica de 1974, así como las subsecuentes devaluaciones sirvieron de marco a la disputa entre los diversos actores que proponían dos vías diferentes para dirigir el destino de nuestro país, ante el reconocimiento del agotamiento de la estrategia de desarrollo económico, la llamada neoliberal y la nacionalista (Cordera y Tello, 1981). La prevalencia de la estrategia neoliberal provocó que el hilo conductor de las decisiones pasara de la política a la economía, con una mayor influencia y participación de los

empresarios en las decisiones fundamentales (Basáñez, 1999), lo que implicó una profunda redefinición económica del período de reajuste (Basáñez, 2008) que promovió un esquema de austeridad neoliberal que impulsó la reducción del gasto público de manera desigual, en un contexto de derroche y corrupción (Ortiz, 1996).

B. La Nueva Gestión Pública.

La decisión de asumir el modelo económico neoliberal tuvo su impacto en la adopción de una política presupuestal y su formulación teórico-metodológica a través de lo que se denominó la Nueva Gestión o Gerencia Pública y la Planeación Estratégica. Modelos que pretendieron responder a la crisis fiscal y a la pérdida de las capacidades del Estado, al promover como meta “alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios para reducir el gasto público” (Maríñez, 2017, p.136). Luis Aguilar, luego de revisar con detenimiento las aportaciones de Hood, Kettl, Peters, Aucoin, Pollit, la OCDE y otros autores, sistematiza las propuestas y las resume en nueve criterios de la NGP, de los cuales es posible destacar los siguientes:

El énfasis en la observancia de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que conduce a reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de gestión, con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de información. El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de staff innecesarias, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas... El uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro de la AP ... y fuera de la AP, con el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos... El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la pura observancia de procedimientos (performance, not conformance)... La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la AP, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y pro-

cesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de información (Aguilar, 2006, p. 146-147)

Coincidente con la anterior propuesta, la planeación estratégica consiste en “el proceso para examinar la situación corriente de una comunidad u organización y su futura trayectoria; marcar metas, desarrollar una estrategia para conseguir dichas metas, y medir los resultados” (Osborne y Gabler, como se citó en Oropeza, 2005 p.64).

C. El establecimiento del nuevo modelo administrativo.

La aplicación de la propuesta metodológica de la NGP se aprecia en la legislación mexicana con la emisión de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, vigente del 1 de enero de 1976 al 30 de marzo de 2006, la que en sus artículos 13, 14 y 15 determinó que el presupuesto era el decreto que aprobaba la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para realizar las actividades, obras y servicios públicos, durante un año, por lo que establecía el gasto público federal, con apoyo en programas, objetivos, metas y unidades responsables de ejecución.

En ese mismo sentido, la reforma al artículo 134 constitucional de diciembre de 1982 dispondría, en su primer párrafo, que “Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Con esas decisiones, inició una etapa a partir de la cual el presupuesto de egresos contendría un análisis programático que

Detalla y describe los objetivos, metas, entidades y dependencias responsables de su cumplimiento, así como los recursos destinados para cada uno de los programas y subprogramas en que se estructuran los presupuestos. Esta información concentra acciones para todas las dependencias y entidades que integran el sector (Adam y Becerril, 1996, p.21)

con lo que el “presupuesto por programas sigue los principios básicos de la programación, que son los de racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia” (Oropeza, 2005, p. 61), siendo la programación una actividad que se desahoga en el Ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación de resultados. De tal forma que se transitó de aquella idea que concebía que el presupuesto constituía la autorización indispensable, la base para la rendición de cuentas, que eximiría de responsabilidad si el ejercicio se sitúa en el margen autorizado y, al contrario, determinaría una responsabilidad si se actúa fuera de dichas autorizaciones (Fraga, 2000), a otra en la que además de autorizar la ejecución del gasto y limitar las cantidades a ejercer, se destaca por establecer el fin o destino que debía darse a las cantidades autorizadas (Alvarado, 2001).

El siguiente intento para consolidar el régimen jurídico presupuestal de nuestro país deriva de la incorporación de un nuevo enfoque dentro de la misma corriente de la NGP, se trata del denominado Presupuesto basado en Resultados (PbR) y que consiste en:

una metodología que involucra un conjunto de procedimientos de planeación y programación, así como de técnica presupuestal, tanto como herramientas de monitoreo y evaluación, cuya interacción permite vincular los procesos de toma de decisiones y de asignación de recursos públicos, al logro de resultados efectivos, asequibles y mensurables, con base en el desempeño observado y esperado del ejercicio de los recursos presupuestarios, en arreglo a los objetivos de planeación y programación diseñados. (Bustamante, 2013, p. 34)

La puesta en práctica del PbR se aprecia con la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2008), que vincula la asignación de recursos adicionales, por ejemplo, a la asignación de resultados sujetos a evaluación - art. 2, fracción XXXIII -; vincula el diseño de los anteproyectos presupuestales a la estimación de los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos - art. 25-; determina la existencia de una clasificación funcional y programática en el presupuesto que “agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los re-

sultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permitirá conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario” - art. 28 fracción II-; e incorpora, ya en la etapa de ejecución, la idea de la administración por resultados que implica “cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas”, adoptar medidas para promover “un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público” así como la publicación bimestral de los resultados de desempeño -art. 45-; por último, es importante destacar que también contempló evaluar el desempeño “a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales” - art. 110-, lo que implica generar un sistema de evaluación del desempeño, de aplicación obligatoria, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad de la Administración Pública Federal, el impacto social del gasto público además de aplicar medidas - art. 111-.

Termina por integrar el diseño jurídico presupuestal, de nuestro país, la reforma al artículo 134 constitucional del 7 de mayo de 2008 que, además de extender el modelo a las entidades federativas, municipios y el, en ese entonces Distrito Federal y sus órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, agrega un segundo párrafo que señala:

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79. (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2008)

Al concluir la presente sección que tuvo como finalidad realizar un breve recorrido sobre la regulación aplicable al presupuesto de egresos en nuestro país y su justificación conceptual, no se puede omitir señalar que, si bien es cierto que las decisiones sobre la asignación de los recursos que integran el presupuesto, los programas, objetivos, metas y acciones, se si-

gan comprendiendo como parte de lo que se denominó, durante mucho tiempo, como derecho político, ajeno al control judicial (salvo contadas excepciones); por lo tanto, como materia sustantiva del control político depositado en el Poder Legislativo, a través de su entidad especializada de fiscalización, y del control social, a través del voto democrático, también lo es y queda cada vez queda más claro que, por lo menos desde 2008, existe un marco constitucional y legal que establece, entre otros aspectos, que: a) el ejercicio de los recursos públicos debe observar determinados principios (eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia); b) que su aplicación se vincula al cumplimiento de determinados objetivos; c) que debe evaluarse el cumplimiento de esos objetivos y adoptar decisiones como consecuencia de dicha evaluación; c) adicionalmente, desde 2011, se prohibió en la Constitución toda forma de discriminación y e) se reconoce la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De la concurrencia de esos cinco elementos, es posible desprender que los márgenes de discrecionalidad política, que antaño caracterizaron al proceso presupuestal, disminuyeron considerable e insospechadamente.

D. Tragedia Mexiquense.

a) La primera fase de implementación del modelo jurídico presupuestal.

El Estado de México enfrenta la tragedia de llegar demasiado tarde para implementar algunas de las decisiones que se asumieron a nivel federal; así como la desgracia de que, aun anticipando algunas medidas, sus efectos se anularon como consecuencia de las condiciones estructurales de corrupción y discrecionalidad. Eso pasó en el caso de las medidas adoptadas, según el discurso gubernamental para racionalizar y controlar los gastos públicos.

Mientras que la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación concluía su vigencia, el 31 de diciembre de 1975, para dar paso a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; en nuestro estado, el primero de enero de 1972 y hasta el 09 de marzo de 1999, estaría vigente la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México que, como la orgánica federal derogada, se limitaba a estructurar al presupuesto según los grupos fundamentales de autorización del gasto público en los

capítulos Servicios Personales, Compra de Bienes para Administración, Servicios y Gastos Generales, Transferencias, Adquisición de Bienes para Fomento y Conservación, Obras Públicas y Construcciones, Inversiones Financieras, Erogaciones Suplementarias y Cancelación de Pasivo - art. 8-. Ordenamiento que definía al presupuesto como “la autorización expedida por la Legislatura del Estado, a iniciativa del Ejecutivo, para sufragar las obligaciones oficiales, inversiones, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Estatal, durante el período de un año a partir del 1o. de enero” - art. 28-. Facultaba, además, a la Secretaría de Finanzas y Planeación para cuidar “la exacta aplicación del presupuesto aprobado por la Legislatura del Estado, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y su Reglamento” - art. 32- y prohibía efectuar cualquier gasto “sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y que tenga saldo suficiente para cubrirlo. Una erogación será lícita si se ajusta estrictamente al texto de la partida que reciba el cargo” - art. 33-.

Como se aprecia, el diseño jurídico que regulaba la materia presupuestal se limitaba a establecer los criterios de legalidad formal, quién se encuentra autorizado a aprobar, los límites de lo que debe ejercerse, al igual que el procedimiento formal para su aprobación y ajuste. Como consecuencia, el decreto mediante el cual se autorizó el presupuesto de egresos y las partidas de gasto de 1973 contó con una sola tabla compuesta por los tres ramos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sus dependencias, conceptos (hoy capítulos de gasto) y partidas (montos asignados). Esa estructura se conservó hasta el presupuesto de 1982 ya que, a partir de 1983 se agregaría una tabla con la misma descripción, pero concerniente a los organismos descentralizados. Acerca del periodo que va de 1984 a 1990 no fue posible apreciar la estructura del presupuesto, ya que no se encuentra disponible la información en Legistel.

A partir de 1991, el contenido del presupuesto cambió drásticamente al presentarse solo el monto total del presupuesto de cada poder, de las dependencias del ejecutivo, de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, el monto total de participaciones a los municipios, de obras públicas, de inversiones financieras, para el servicio de la deuda; se incluyó un artículo 11 que responsabilizó a los titulares de dependencias, órganos de gobierno, organismos auxiliares y fideicomisos a ejecutar con oportunidad, eficiencia y eficacia, las acciones previstas en sus respectivos programas, a

fin de coadyuvar a la adecuada consecución de las estrategias y objetivos fijados en el Plan Estatal de Desarrollo, en los programas sectoriales de mediano plazo y en los criterios generales de política social establecidos por el Ejecutivo Estatal. Esa estructura se conservó hasta 1996.

En el Estado de México, año con año, se aprueba el Presupuesto de Egresos, con excepción del correspondiente al ejercicio fiscal de 1997 como consecuencia de la tardanza de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto Federal, lo que ocurrió el 23 de diciembre de 1996, alterando los plazos y términos para la presentación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos del estado y la consecuente aprobación legislativa.

En 1998 se vuelve a modificar la integración de su estructura al incorporar, entre otros aspectos, una clasificación por objeto del gasto que permaneció hasta la actualidad, con las diferentes denominaciones adoptadas a lo largo del tiempo, pero más o menos con la misma composición: Desarrollo Social (que incluye Educación, Cultura y Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Regional, Salud, Ecología y Apoyo Municipal); Agropecuario y Forestal; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Económico e Impulso a la Productividad y el Empleo; Gobierno, Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Administración y Finanzas Públicas; No Sectorizable; y, por último, Participaciones y Fondos a Municipios.

b) La segunda fase del modelo jurídico presupuestal.

El 10 de abril de 1999 entró en vigor el Código Financiero del Estado de México y Municipios, abrogó diversas disposiciones, entre ellas la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado. El Código contempló un Título Noveno, de la Planeación y el Presupuesto de Egresos, un capítulo tercero, denominado “De los Programas”, que en su artículo 304 determinó el deber de diseñar programas anuales que “regirán la actividad de la administración pública y se considerarán para la conformación del presupuesto de egresos”. En el capítulo Cuarto, “Del Presupuesto de Egresos”, además de definirlo como:

el documento jurídico contable y de política económica, aprobado por la Legislatura, a iniciativa del Gobernador, en el que se consigna de acuerdo con su naturaleza y cuantía el gasto público que ejercerán las dependencias y entidades públicas, en cumplimiento de sus funciones, durante un ejercicio fiscal -art. 307-.

estableció: a) una estructura por capítulo de gasto -art. 308-; b) que se dividen en conceptos y partidas, que constituyen las autorizaciones específicas del presupuesto -art. 30-; c) que los anteproyectos se formularán con base en los programas operativos anuales -art. 310-; y d) que, entre otros elementos, la iniciativa de presupuesto debe contener la estructura de egresos por sector y tipo de gasto, así como las metas de los programas sectoriales derivados del plan de desarrollo - art. 319 fracciones III y IV-.

En su artículo 326, el Código recuperó el texto utilizado en el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de 1991, al responsabilizar a los titulares de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas de ejecutar con oportunidad, eficiencia y eficacia los proyectos previstos en sus respectivos programas” así como de enviar “los informes del avance programático-presupuestal, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados en relación con el presupuesto autorizado

así como a la Secretaría de Finanzas para verificar “los resultados de la ejecución de los programas en relación con el ejercicio del presupuesto de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas” - art. 32-.

A partir de estas ideas es posible señalar que, con relativo retraso, el Estado de México incorporó los elementos básicos adoptados en nuestro país bajo el modelo de la Nueva Gestión Pública, pero al mismo tiempo y anticipándose a lo que serían las modificaciones presupuestales federales del nuevo siglo, incluyó con mayor profundidad el modelo del Presupuesto basado en Resultados.

c) El actual modelo jurídico presupuestal.

En el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de México de 2001 se volvió a modificar su estructura. Además de conservar los contenidos anteriormente empleados, se incorporó una clasificación del Presupuesto del Poder Ejecutivo por Ejes Rectores del Plan de Desarrollo - art. 6 - y apareció un magnífico artículo - art. 8 - mediante el cual se distribuyó, por primera vez en la historia de nuestra entidad, el presupuesto a través de los 61 programas presupuestales más el Fondo General de Provisiones Salariales y Económicas.

La distribución del presupuesto por programas presupuestales es de enorme importancia porque, aunque no forma parte del decreto, la infor-

mación que explica la composición de los programas se incluye en los anexos del mismo, de tal suerte que cada programa se integra por proyectos presupuestales que son la unidad presupuestal básica, y a través de los cuales se asignan los recursos que, a su vez, se distribuyen por su clasificación administrativa (dependencia ejecutora), clasificación económica (capítulo de gasto) y, lo más importante, se señalan las principales acciones que se pretenden realizar. La estructura presupuestal adoptada en 2001, con algunas modificaciones y actualizaciones menores, fue la misma que se empleó para la aprobación del presupuesto de 2023. De esta forma, en los anexos del presupuesto se cuenta con un documento que describe el Pilar o Eje Transversal, que contiene su misión, su enfoque, ámbito de responsabilidad, estructura estratégica del Pan de Desarrollo, la integración de programas, el presupuesto asignado por programa, además del presupuesto asignado por unidad responsable de todo el Pilar.

Adicional a lo anterior se incluye un documento electrónico por cada Programa que contiene el Objetivo del Programa, la identificación y descripción del problema, análisis de antecedentes, diseño de intervención, cobertura, teoría del problema, orientación del presupuesto, clasificación del presupuesto del programa por capítulo de gasto, clasificación por unidad responsable de gasto, así como la distribución por proyecto presupuestal. Ese mismo documento contiene la información de cada proyecto presupuestal que contenga el programa, organizada de la siguiente manera: nombre del proyecto, objetivo, principales acciones, clasificación del presupuesto asignado por capítulo de gasto y por unidad ejecutora.

Para 2023, en el caso del Pilar 1 Social, se requirió un presupuesto de 195,799 millones de pesos que se distribuyó en 29 programas y en 67 unidades responsables del gasto. Uno de los programas que lo integró, Relaciones Exteriores, tuvo un presupuesto de 44 millones de pesos, de los que el 70% se destinó a Servicios Personales, 3% a Materiales y Suministros, 26% a Servicios Generales y 1% a Transferencias. Los recursos del programa se ejercerán solamente por la Secretaría de Finanzas y se distribuyeron en dos proyectos, “Cooperación internacional para el desarrollo del estado” que recibió 26.8 millones de pesos y “Servicios de apoyo al migrante mexicano” que percibió 17.9 millones de pesos. Por lo que correspondió al primer proyecto de los dos referidos, su objetivo fue: “Incrementar y fortalecer las relaciones, económicas, culturales, educativas y de cooperación internacio-

nal con entidades extranjeras a fin de promover e impulsar el desarrollo del estado”, y registró sólo una acción: “Coordinar y gestionar 184 actividades, proyectos y programas de cooperación internacional”. De los 26.8 millones de pesos que recibió, 58.59% se destinó a Servicios Personales, 4.12% a Materiales y Suministros, 37.07% a Servicios Generales y 0.23% a Transferencias, la unidad ejecutora es la Coordinación de Asuntos Internacionales, dependiente de la Secretaría de Finanzas.

La estructura legalmente establecida para el diseño presupuestal; la basta y pormenorizada información que contienen los anexos del presupuesto desde 2001; el resto de medidas contempladas en el Código Financiero, que sirven para controlar la asignación de los recursos adicionales; vincular el gasto en general con el cumplimiento de metas y objetivos de los programas presupuestales, constituyen una poderosísima herramienta para constituir una administración basada en resultados, que no únicamente oriente la asignación presupuestal a los programas “exitosos” por el cumplimiento de metas sino que, aún más importante, permita evaluar: a) la relación que guardan las acciones propuestas con los indicadores sociales sobre los que se desea incidir; y b) que las acciones se cumplan con eficiencia, eficacia, economía y honestidad o bien, realizar ajustes administrativos para alcanzar los objetivos.

d) La realidad y el quiebre del modelo.

Una vez que se identificaron los elementos que integran el actual modelo jurídico presupuestal existente en el Estado de México resulta oportuno e indispensable formular la siguiente pregunta ¿qué se logró con el establecimiento de estos mecanismos de control presupuestal y con el diseño vinculado al cumplimiento programático?

La primera respuesta nos regresa a la realidad del México de mediados del siglo pasado, la intervención del Poder Legislativo es intrascendente si las cifras reales de la recaudación y del ejercicio del gasto público se encuentran sumamente alejadas de las previsiones contenidas en la Ley de Ingresos del Estado y en el Presupuesto de Egresos y si el Ejecutivo asigna los cuantiosos recursos excedentes sin la debida autorización del Poder Legislativo, lo que ocurrió en el Estado de México de 2006 a 2022 (Cuadro 1).

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE MÉXICO

(LAS CIFRAS ESTÁN EN MILLONES DE PESOS)

Año	Ingresos Aprobados	Ingresos Percibidos	Monto Adicional	%	Presupuesto aprobado	Presupuesto Modificado
2006	92,264	104,683	12,419	13	92,264	102,630*
2007	105,126	116,530	11,404	11	105,126	116,017
2008	114,555	146,586	32,031	28	114,555	146,586
2009	124,359	151,674	27,315	22	124,359	149,920
2010	134,029	171,651	37,622	28	134,029	172,414
2011	148,343	184,152	35,809	24	148,343	186,486
2012	165,642	200,461	34,819	23	165,642	204,901
2013	174,408	219,452	45,044	26	174,408	216,703
2014	195,303	258,564	63,261	32	195,303	256,851
2015	211,944	246,148	34,204	16	211,944	249,327
2016	221,286	275,715	54,429	25	221,285	281,660
2017	260,319	291,014	30,695	12	260,319	299,370
2018	280,706	343,225	62,518	22	280,706	349,564
2019	291,059	326,924	35,864	12	291,059	332,586
2020	301,185	313,331	12,146	4	301,184	320,635
2021	303,120	323,746	20,626	7	303,120	325,256
2022	322,125				322,125	
2023	356,816				356,816	

*Posible inconsistencia porque sólo se reportó el ejercido, no el modificado.

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de Ingresos del Estado de México (2006-2023) y Cuentas Públicas del Gobierno del Estado de México, Organismos Auxiliares y Autónomos (2006-2021).

En el caso del gobernador Enrique Peña Nieto, la Legislatura le aprobó 718 mil 676 millones de pesos en total, durante los seis años de su gobierno, y el monto total de sus presupuestos modificados alcanzó los 874 mil 053 millones de pesos. Es decir, ejerció 155 mil 377 millones adicionales, sin autorización de la Legislatura, cifra superior incluso a la de su último presupuesto aprobado, que fue de 148 mil 343 millones de pesos.

En el caso del Gobernador Eruviel Ávila Villegas, el monto de los seis presupuestos que le fueron aprobados alcanzó un billón 228 mil 901 millones de pesos; y, sus presupuestos modificados llegaron al billón y medio de pesos. Esto es, ejerció adicionalmente 279 mil 911 millones de pesos, igual

que su antecesor, sin requerir la autorización del Poder Legislativo, monto superior, también, al de su presupuesto anual más alto, que se situó en 260 mil 319 millones de pesos.

En términos reales, **el gobierno de cada uno de ellos ejerció los seis presupuestos aprobados, más un monto superior al presupuesto aprobado más alto de su periodo, cuyos recursos fueron determinados sin contar con la autorización del Poder Legislativo**, como se señaló en una ocasión anterior (Luna, 2011, p. 100).

En esa revisión se tomó 2016 como año inicial porque a finales de ese año, al aprobarse el paquete fiscal de 2017 se reformaron los artículos 304, 305, 317 bis, 317 bis A, 318, 319, 327 B y 327 E, con la finalidad regular la asignación de los recursos adicionales, el uso de dictámenes de reconducción que justificaran las decisiones ajustando metas y objetivos de los programas y proyectos afectados, así como la presentación de informes trimestrales sobre esas operaciones. En una revisión efectuada al Presupuesto de Egresos de 2008, se analizaron las asignaciones directas, la información de las metas, así como de las acciones de los programas y proyectos descritos en los anexos del presupuesto y en la Cuenta Pública, se advirtió que de los 32 mil 051 millones de pesos adicionales, apenas el 36% podía justificarse con la información sobre el cumplimiento de las metas cuantificadas en las acciones descritas en los proyectos, los que correspondían a los programas Educación, Salud y Seguridad Pública, mientras que **en el caso de los programas a los que se asignó el 64%, presentaron incumplimientos de las metas propuestas en los anexos del presupuesto** (Luna, 2011, p. 187-191).

La revisión también incluyó la información contenida en los dictámenes de reconducción que debían de servir para justificar la asignación de los 32 mil millones de pesos adicionales, que se distribuyeron en 58 programas. Tras su revisión se concluyó que registraron la asignación del 24% de los recursos, correspondientes a 36 programas; es decir, la Secretaría de Finanzas asignó el 76% de los recursos adicionales en 22 programas, sin justificar el impacto en las metas y en las acciones propuestas en el proyecto de presupuesto (Luna, 2011, p. 191-195).

Por poner un ejemplo, el programa Modernización de las Comunicaciones y el Transporte, para el que se aprobaron 1 mil 986 millones de pesos en el presupuesto y al que se le autorizaron 9 mil 077 millones de pesos, es decir, 7 mil 091 millones de pesos adicionales, 357% más de lo adoptado

originalmente. En este caso, el 17% de las acciones propuestas informaron de un resultado superior a lo que se registró en los anexos del presupuesto y, de ellas, 135 consistían en actividades de tipo administrativo, por lo que sólo se presentó un incremento que justificaría ampliaciones presupuestales en el 4.38% de las acciones (Luna, 2011, p. 260).

Lo anterior implica que en 2008, como continúa sucediendo desgraciadamente, **las dependencias ejercen el presupuesto, aplican los recursos adicionales que perciben y ni siquiera logran cumplir las metas inicialmente propuestas.**

Ahora bien, esto ocurre en el caso de la asignación de recursos adicionales que, como consecuencia del modelo adoptado de la NGP y del PbR, debería de ser resultado de la eficiencia, eficacia, maximización de beneficios, rentabilidad, etc.; desafortunadamente, en el caso de nuestro estado parecería que la asignación de recursos adicionales premia **la ineficacia y estimula el incumplimiento de las acciones, lo que tiene un claro efecto en todas aquellas obras públicas que permanecen inconclusas.** Por poner algunos ejemplos, la construcción y remodelación de clínicas, la construcción de la subprocuraduría, hoy Fiscalía Regional de la Perla en Nezahualcóyotl, o el Cárcamo de Villada en el mismo municipio, con ello se reprodujo el mismo esquema que pasaba en nuestro país, se gasta con “total discrecionalidad, ausencia de pesos y contrapesos, opacidad y descontrol” (Núñez, 2017, p. 211).

La segunda respuesta que se ofrece a la pregunta inicial de esta sección resulta de valorar la forma como ocurre la negociación y aprobación de los presupuestos y de advertir si la existencia de un modelo presupuestal basado en programas vinculados al cumplimiento de objetivos (con información que se actualiza tanto para la integración del proyecto de presupuesto como de la Cuenta Pública y que es esencial para generar indicadores de seguimiento), fomenta que las decisiones se adopten en un modelo de plena información y razonabilidad, mediante un proceso deliberativo en el que intervengan quienes elaboran, autorizan y ejecutan los proyectos, en sede administrativa; así como quienes los aprueban y fiscalizan, en sede legislativa, lo que resultaría esencial para cumplir los objetivos constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, honestidad y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

La conclusión a la que se llega es lamentablemente muy simple y muy poco sofisticada: contamos con las herramientas técnicas y jurídicas pero solamente se simula su uso y no se utilizan realmente para racionalizar recursos, orientar y tomar las decisiones más importantes en la materia. Los servidores públicos del Poder Ejecutivo encargados del diseño presupuestal y, desgraciadamente, también los legisladores y su entidad de fiscalización, no han tomado en serio, si se parafrasea a Dworkin, el proceso constitucional del presupuesto.

Las decisiones sobre la asignación presupuestal no responden a criterios técnicos presupuestales, a decisiones imparciales, objetivas y estratégicas, sino a decisiones políticas o personales, para muestra baste el siguiente ejemplo:

«¿Por qué permites que este idiota te trate así? Ese cuate es un secretario, igual que tú. ¡Eres el secretario de Transportes del gobierno de la República!», le dijo uno de sus amigos que presenciaron la reunión.

Su respuesta, recuerda uno de los testigos, tuvo que ver justamente con su paso por el Estado de México. «Si tú ibas con el gobernador y te quejabas de Videgaray (también exsecretario de Hacienda en el estado), el gobernador se lo decía, lo hacía de buena fe para arreglar las cosas, pero Luis reaccionaba enfurecido. Para él todo era “o estás conmigo, estás en contra de mí”, y se desquitaba apretándote el presupuesto. Ese era el Luis al que todos le temían». (Roldán y Ureste, 2022, p. 82).

En el Estado de México, el sistema técnico presupuestal pretende justificar el proyecto de presupuesto de egresos, pero no se utiliza para convencer sobre su contenido, la importancia de las decisiones estratégicas que incluye o la pertinencia de las acciones propuestas; sólo sirve para vencer a las y los legisladores por cansancio. Durante los últimos 23 años tuve la oportunidad de participar directamente en el análisis y dictaminación de once presupuestos; y como asesor o consultor externo en cinco ocasiones. Me perdí la oportunidad de participar en siete años, aunque di cierto seguimiento a sus trabajos y sólo recuerdo una sola ocasión, 2010, en la que el grupo de asesores pudo cuestionar por varios días a los representantes de

la Subsecretaría de Egresos sobre la distribución presupuestal y las acciones propuestas; también en aquella ocasión, un solo diputado, Juan Hugo de la Rosa, sostuvo una larga discusión en comisiones y reservó los programas en los que se encontraron asignaciones presupuestales mayores a las del año anterior sin que se apreciara un impacto real en la modificación de las acciones propuestas.

Analizar el proyecto de Presupuesto de Egresos y sus anexos no es una tarea imposible. Con la información existente, se puede comparar e identificar el comportamiento en la asignación presupuestal por programa y por proyecto, advertir los cambios en la composición de los capítulos de gasto e, incluso, las modificaciones en las metas. Todo lo anterior es esencial para valorar objetivamente si las decisiones propuestas son razonables, si se justifican, si permitirán mejorar la eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto, generar economías y maximizar los beneficios presupuestales.

Desgraciadamente, del lado del Ejecutivo, el modelo presupuestal sólo sirve al equipo administrativo encargado de su integración y seguimiento para aparentar que son unos técnicos altamente especializados. Pero es, repito, solamente apariencia y simulación, ya que no hay un seguimiento adecuado, ni una integración realista de las acciones, ni una actualización constante de las metas según el proceso de actualización legislativa de las funciones gubernamentales, mucho menos una revisión de la existencia de una relación real y directa entre las acciones propuestas y los indicadores generales en los que se pretende incidir. Se tiene sí, una programación poco realista, con la finalidad de que no sea difícil cumplir las metas y es muy complicado que los entes ejecutores del gasto modifiquen la distribución presupuestal por capítulo, así como la justificación de los proyectos y la actualización de las acciones. Los anexos y la integración programática pretenden hacer de la materia presupuestal algo inaccesible, no comprensible, complejo, difícil de conocer y, por lo tanto, difícil de discutir y de modificar.

A continuación, dos ejemplos de las deficiencias que se pueden advertir en los proyectos del Ejecutivo. Uno del ejercicio fiscal de 2010 y el otro de 2023. En el caso de 2010, la iniciativa requería 134 mil millones de pesos, 7% más de lo aprobado para 2009, un incremento de apenas 0.9 por arriba del índice de inflación. Luego de analizar los 66 programas en los que se clasificaba el gasto se identificó que, en 29 de ellos, se presentaron

incrementos superiores a la tasa de inflación; además, nueve presentaron una asignación de recursos inferior a la de 2009. Catorce proyectos relacionados con acciones de difusión correspondientes a doce programas que presentaron incrementos por 55 millones de pesos; se crearon 26 proyectos correspondientes a doce programas que comprometían un gasto de 6 mil 582 millones de pesos; mientras que en 43 proyectos correspondientes a 25 programas, vinculados con los mandos superiores y medios de la administración y con actividades administrativas, se presentaban incrementos por 1 mil 082 millones de pesos. De este grupo se comparte un ejemplo para mostrar como la asignación de recursos en el presupuesto no tiene nada que ver con el sistema programático legalmente existente.

En el programa “Fortalecimiento de los Ingresos” se incluía el proyecto “Actualización de la Legislación en Materia de Ingresos” que, en 2009, tuvo un presupuesto de 3.8 millones de pesos, para 2010 se requerían 7.3 millones, un incremento del 90%. En la información de las metas y acciones propuestas se encontró que la diferencia era la elaboración de tres documentos de análisis de ingresos propios de políticas fiscal (durante el último año) lo que equivaldría a un gasto de 3.5 millones de pesos (Cuadro 2). La razón real era pasar una unidad administrativa de un área distinta a aquella que se encargaba de esas funciones.

Cuadro 2. Acciones propuestas para el proyecto “Actualización de la legislación en materia de ingresos”.	
Acciones propuestas para 2009	Acciones propuestas para 2010
Actualizar la Ley de Ingresos del Estado de México. Actualizar el Código Financiero del Estado de México y Municipios en materia de ingresos.	Actualizar la Ley de Ingresos del Estado de México. Actualizar el Código Financiero del Estado de México y Municipios en materia de ingresos. Elaborar 3 documentos de análisis de ingresos propios de política fiscal.

Fuente: Elaboración propia con información de los Anexos del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Por lo que corresponde al presupuesto de 2023, durante su discusión se cuestionó el incremento que se presentó en el capítulo de Servicios Generales e, incluso, se presentó una reserva para contener esos incrementos. La respuesta que la Secretaría de Finanzas remitió a las comisiones de dictamen del presupuesto consistió en señalar que no era posible contener esos incrementos porque los montos se encontraban vinculados a acciones específicas.

Fueron 49 programas a los que se les asignó más recursos por ese capítulo de gasto, frente a otros 49 programas que recibieron los mismos o menores recursos. Cabría preguntar, en el primer grupo, ¿incrementaron sustantivamente las acciones a realizar o la magnitud de las metas propuestas?; mientras que, en el segundo grupo ¿se disminuyeron las acciones o las metas propuestas? No fue el caso y se presentan dos ejemplos del primer segmento y uno del segundo para ilustrar lo anterior.

El programa “Vivienda” presentó un incremento de un millón 850 mil pesos en Servicios Generales, el cual se concentró en el proyecto “Fomento, adquisición y edificación de vivienda”, pero las acciones propuestas para 2023 fueron las mismas que se propusieron en 2022 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Acciones del proyecto “Fomento, adquisición y edificación de vivienda”.	
Acciones propuestas para 2022	Acciones propuestas para 2023
Otorgar a 70 beneficiarios paquete de Vivienda “Familias Fuertes con Vivienda Edomés” (sic).	Atender 70 beneficiarios de “Familias Fuertes con Vivienda Sostenible”.

Fuente: Elaboración propia con información de los Anexos del Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México, ejercicios 2022-2023.

El programa “Territorial” presentó un incremento de 288 millones de pesos en Servicios Generales; su proyecto “Oferta del Suelo” tuvo un incremento de 299 millones en ese mismo capítulo (el monto es mayor porque hubo reducciones en otros proyectos); en 2022 registró tres acciones y en 2023 cuatro; la acción adicional consistió en “emitir 4 documentos al cumplimiento de obligaciones derivadas de autoridades jurídicas y/o convenios”; dos acciones mantuvieron la misma meta y una cuarta, “realizar acciones para la atención y/o seguimiento en la defensa de recuperación del patrimonio”, registró un aumento del 25%, todo ello insuficiente para justificar un aumento del 66% en el capítulo de Servicios Generales (Cuadro 4).

Cuadro 4. Acciones del proyecto Oferta del Suelo.		
Acciones	2022	2023
Emitir documentos al cumplimiento de obligaciones derivadas de autoridades jurídicas y/o convenios.	Sin referencia	4 documentos
Realizar visitas para la preservación del patrimonio inmobiliario.	71 visitas	71 visitas
Realizar acciones para la atención y/o seguimiento en la defensa de recuperación patrimonial del Instituto.	60 acciones	75 acciones
Realizar solicitudes a la comercialización de inmuebles del Instituto.	100 solicitudes	100 solicitudes

Fuente: Elaboración propia con información de los Anexos del Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México, ejercicios 2022-2023.

Por lo que respecta a programas que no tuvieron incremento en Servicios Generales, en el caso de “Cambio tecnológico en el sector agropecuario” que, si bien tiene cinco proyectos, uno de ellos, “Asistencia técnica especializada”, es el que recibe el 97% de los recursos destinados a Servicios Generales. Dicho proyecto registró en 2022 seis acciones, mientras que en 2023 se incluyeron diez acciones, como puede apreciarse, a pesar de algunas modificaciones en los indicadores; lo que el proyecto presentaría serían mayores resultados con el mismo monto de recursos asignados al capítulo de gasto analizado (Cuadro 5).

Una vez que se han presentado estos ejemplos, dos de ellos correspondientes a programas con incremento en el capítulo de Servicios Generales y el restante sin incremento, lo que se puede apreciar es que hay proyectos con más acciones ya sea que se incremente o no el monto presupuestal y, hay otros proyectos que, aunque se aumenten los recursos, mantienen las mismas acciones y metas, por lo que no existe una relación entre las acciones propuestas y los montos adicionales asignados para el capítulo 3000. Por lo que, en realidad, la asignación de recursos a los programas presupuestales, por concepto de Servicios Generales, más que responder a las necesidades vinculadas a las acciones programadas, parece responder a otro tipo de necesidades.

Una muestra más de la deficiente programación presupuestal se encuentra en el programa “Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios” que registra a 60 unidades ejecutoras del Gasto en seis proyectos. Cinco de ellos relacionados con las funciones de los órganos internos de control, de las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras

Cuadro 5. Acciones del proyecto Asistencia Técnica Especializada			
Acciones 2022	Meta	Acciones 2023	Meta
Elaborar los lineamientos de operación.	Un lineamiento	Sin equivalente	
Atención de solicitudes de productores florícolas, hortícolas, frutícolas y agroindustriales recibidas para servicios de asistencia técnica especializada.	480 solicitudes	Atender solicitudes para el mejoramiento de la infraestructura de unidades pecuarias.	200 solicitudes
		Atender solicitudes para el equipamiento de unidades de producción pecuarias.	200 solicitudes
Emitir documentos de las verificaciones aleatorias en campo de los servicios de asistencia técnica especializada otorgados a los productores florícolas, hortícolas, frutícolas y agroindustriales.	180 documentos	Sin equivalente	
Impartir cursos y/o pláticas de capacitación programadas.	250 cursos	Realizar cursos de capacitación a productores pecuarios. Beneficiar a 960 productores pecuarios capacitados.	160 cursos
		Impartir cursos de capacitación a asesores.	12 cursos
Realizar informes finales de resultados de los servicios de asistencia técnica.	20 informes	Realizar informes de productores que implementaron las tecnologías básicas en el área de reproducción.	380 informes
Sin equivalente		Realizar informes de productores que implementaron las tecnologías básicas en el área de sanidad.	380 informes
Sin equivalente		Realizar informes de productores que implementaron las tecnologías básicas en el área de nutrición.	380 informes
Integrar el padrón de beneficiarios.	Un padrón	Sin equivalente	
Sin equivalente		Atender solicitudes para dar seguimiento administrativo de Tecnificación de Unidades de Producción Pecuaria mediante la Capacitación y Asistencia Técnica.	1,470 solicitudes
Sin equivalente		Beneficiar a productores con subsidio para la adquisición de Equipamiento Pecuario.	110 productores
Sin equivalente		Beneficiar a productores con subsidio para el mejoramiento de la infraestructura Pecuaria.	110 productores

Fuente: Elaboración propia con información de los Anexos del Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México, ejercicios 2022-2023.

(responsabilidades administrativas, declaraciones, contencioso e inconformidades, investigación de faltas administrativas y substanciación y apoyo legal); y un solo programa relacionado con el objeto de la ley del Sistema Estatal (Prevención, detección, disuasión, sanción y combate a la corrupción) en el que participan 27 unidades ejecutoras, entre las que no se incluyen a las instancias gubernamentales que integran al Comité Coordinador del Sistema.

Si, entonces, la negociación del presupuesto de egresos, entre los legisladores y el equipo del gobierno, no se basa en el análisis técnico presupuestal, ¿cómo se desarrolla? La respuesta a esa pregunta, en el mejor de los casos, se encuentra en las llamadas **reasignaciones presupuestales**. Por poner el ejemplo del presupuesto para 2023, los diputados reasignaron 50 millones de pesos y etiquetaron para acciones específicas un monto de 70 millones de pesos, en total, 120 millones de pesos que representan el 0.03% de los 356,816 de millones que conforman el presupuesto total.

A la reciente pregunta también se podría responder que, en el peor de los casos, la negociación del presupuesto y de la aprobación de la Cuenta Pública se limita a verificar el monto del presupuesto disponible para el ejercicio de cada legislador, lo que antes ocurría a través del Programa de Apoyo a la Comunidad (PAC) y que, posiblemente haya sido reeditado para algunos legisladores y se esconda en el proyecto de “Pavimentaciones de calles” dentro del programa “Desarrollo Urbano”. El llamado PAC fue uno de los programas que favorecieron la corrupción y la impunidad y estaba conformado por una extraña simbiosis entre el **soborno a legisladores** que, por aprobar el presupuesto, tenían a su disposición, formalmente 2.5 millones de pesos, en términos reales hasta de 12 a 15 millones de pesos al año, para ejercerlos a través de la gestión de materiales de construcción, despensas o cualquier tipo de apoyo. Además del enorme conflicto de interés que significó el recibir ese monto a cambio del voto (Ugalde, 2015), su ejecución también estuvo plagada de **corrupción** durante los primeros años del siglo XX, ya que era el propio gobierno quien administraba las bodegas de materiales en las que los legisladores hacían efectivos los vales que recibían para poder disponer de materiales de construcción o despensas. Este modelo generó inconformidad por los sobrepuestos de los insumos; después se procedió de una manera en la que, al amparo de los servicios de las empresas dedicadas a vender facturas, los legisladores tenían sim-

plemente que presentar los documentos fiscales que ampararan la compra de los materiales para recibir los pagos sin que se verificara si realmente se había recibido el material y si, en efecto, se habían distribuido los apoyos en las comunidades. Todo ese mecanismo que se ensayó en el Estado de México llegó a la Federación durante la presidencia de Peña Nieto y el fenómeno fue conocido como “**los moches**” de los **diputados**; esto es, las contraprestaciones ilegales que cobraban a los entes ejecutores del gasto por lograr que sus proyectos fueran financiados con recursos federales o los recursos que recibían, en efectivo, a cambio de aprobar reformas constitucionales (Lemus, 2021, p. 323).

Y, cuando algún diputado pretendió genuinamente discutir el tema, como ocurrió en la LVI Legislatura, en el caso de Eduardo Contreras y Fernández, el equipo de gobierno es capaz de boicotear el trabajo, romper el quórum de las comisiones y reuniones de trabajo y encabezar la fuga para acudir a algún partido de fútbol, en aquella ocasión fue del Cruz Azul y la organización de la fuga le correspondió a Aristóteles Núñez, quien en ese momento intentaba y logró finalmente, ganarse la confianza del Dr. Videgaray como negociador del paquete fiscal.

La tercera respuesta que se presenta a la pregunta inicial de esta sección, qué se logró con el modelo presupuestal es, al igual que las dos anteriores, tremendamente devastadora: que los recursos se ejerzan y prevalezcan la **incompetencia, la arbitrariedad y, por lo tanto, la corrupción**.

El modelo neoliberal y, como expresión de él, la NGP, vendió la idea de controlar el gasto público, disminuir el aparato administrativo y hacer más con menos. En el Estado de México las cosas tomaron un sentido diferente. Los recursos aprobados para 2023 en el capítulo 6000 (Inversión pública) ascienden a 16 mil 732 millones de pesos; ese monto representa un incremento de 485 millones, apenas el 3%, con respecto a lo aprobado para 2022. Si se comparan los recursos de inversión de 2023 con los datos del primer año de la actual administración, **la inversión representa apenas al 64% de los recursos destinados al mismo capítulo de gasto en 2017**. De 2019 a la fecha ocurrió una constante disminución (Cuadro 6). **A diferencia de esto, el gasto corriente se encuentra totalmente descontrolado**, particularmente lo que ocurre en el capítulo 3000 (Servicios Generales); para 2023 se requirieron 12,306 millones de pesos, un aumento de 1,527 millones de pesos, el 14% de lo asignado en 2022, con una tasa de crecimiento mayor a

la de todo el presupuesto que fue de 10.77% y superior a la tasa de inflación del 7.8%. Si se realiza el mismo ejercicio de comparación, con respecto a 2017, se apreciará que el monto propuesto para 2023 equivale al 234% de los recursos aprobados al inicio de la actual administración (Cuadro 7).

Ejercicio Fiscal	Monto aprobado para Inversión Pública	Incremento con respecto al año anterior	%	% con respecto a 2017
2017	26,336.00			
2018	30,180.00	3,844.00	14.6	114.60
2019	22,577.00	-7,603.00	-25.2	85.73
2020	24,652.00	2,075.00	9.2	93.61
2021	21,425.00	-3,227.00	-13.1	81.35
2022	16,247.00	-5,178.00	-24.2	61.69
2023	16,723.00	476.00	2.9	63.50

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México, ejercicios 2017-2022 e iniciativa de proyecto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 2023.

Ejercicio Fiscal	Servicios Generales	Incremento anual	%	% con respecto a 2017
2017	5,252.00			
2018	7,238.00	1,986.00	38	138
2019	9,921.00	2,683.00	37	189
2020	12,499.00	2,578.00	26	238
2021	11,446.00	-1,053.00	-8	218
2022	10,779.00	-667.00	-6	205
2023	12,306.00	1,527.00	14	234

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México, ejercicios 2017-2022 e iniciativa de proyecto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 2023.

Así que, mientras el gasto de Inversión para 2023 representa un poco más de la mitad de los recursos asignados en 2017, el gasto por Servicios Generales presenta un aumento de poco más del doble, en seis años. Si se pone atención en la tendencia sostenida de disminución de recursos

aprobados al capítulo 6000 y, en sentido inverso, la tendencia consistente de incremento que se presenta en el capítulo 3000, se apreciará una muy preocupante y también persistente disminución de la diferencia entre el monto asignado a Inversión Pública y los recursos correspondientes a Servicios Generales (Cuadro 8). De sostenerse esta tendencia, lo que esperamos que ya no ocurra en el estado, implicaría que se llegaría a un punto, en algún año próximo, en el que **se gaste más en el funcionamiento del aparato administrativo y se invierta menos en las obras públicas que se necesitan y que son de mayor impacto para la población**. Esto es consecuencia de que sólo se simule la operación del modelo presupuestal que, bien empleado, serviría para identificar este tipo de inconsistencias y corregirlas; sobre todo si se aprecia que, por lo menos, 1,200 millones de pesos de Servicios Generales se emplean para la contratación de personal administrativo a través de la contratación de servicios de asesoría vinculados a convenios (Luna, 2022).

Ejercicio Fiscal	Inversión Pública	Servicios Generales	% de Servicios Generales respecto a Inversión Pública
2017	26,336	5,252	20
2018	30,180	7,238	24
2019	22,577	9,921	44
2020	24,652	12,499	51
2021	21,425	11,446	53
2022	16,247	10,779	66
2023	16,723	12,306	74

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México, ejercicios 2017-2022 e iniciativa de proyecto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 2023.

La falta de control presupuestal, el que prevalezcan los intereses de grupo y las prácticas de corrupción provoca que se dé carta abierta a todo tipo de acciones que afectan el ejercicio presupuestal; uno de esos aspectos es la fase de contratación. Si se revisa, por ejemplo, las licitaciones públicas del Poder Ejecutivo de 2021 se apreciará que, de 81 convocadas, seis se declararon desiertas, en tres de esos casos se cambió a invitación restringida y se

asignó el contrato a una empresa que no reunió previamente los requisitos (licitaciones 040, 049 y 064). En el caso de las 74 licitaciones restantes, el diseño se enfoca a tratar de disminuir la competencia y asegurar que una sola empresa esté en condiciones de presentar su oferta económica, o que se presenten varias, pero seccionando la adquisición para que no compitan entre ellas y, sólo en diez casos, hay una real competencia. No está por demás señalar que en las licitaciones que involucran los montos más altos o las acciones estratégicas hay una sola oferta económica.

E. Reflexiones finales.

La deuda de los más recientes gobiernos estatales con nuestro Estado, en materia presupuestal es inmensa, del tamaño de los cuantiosos recursos que emplearon de manera discrecional, opaca y fomentando la corrupción. Su diseño técnico es realmente envidiable y bien empleado pudo constituir la diferencia entre el deficiente desempeño gubernamental y una administración exitosa, pero el entorno autoritario, la visión patrimonialista del poder y la falta de mecanismos efectivos de control, provocaron su ineficacia. El modelo presupuestal sólo sirve para fingir una administración razonable de los recursos, pero esconde la incompetencia para valorar si las acciones propuestas realmente inciden en la modificación de la realidad, para valorar el eficaz y eficiente ejercicio del erario. Se tiene un modelo complejo y apabullante que incita a la corrupción, que favorece el aprovechamiento personal, el capitalismo de amigos y la transferencia de recursos públicos a patrimonios personales. Eso tiene, necesariamente, que cambiar.

Referencias

Adam Adam, A., Becerril Lozada, G. (1996). La fiscalización en México. D.F., México: UNAM.

Aguilar, L. F. (2006). Gestión pública y gobernanza. D.F., México: FCE.

Alvarado Esquivel, M. (2001). “Presupuesto” en IIJ, Diccionario jurídico mexicano, Tomo P-Z, D.F. México: Porrúa e IIJ, p. 2997-2999.

Basáñez, M. (1999). El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México. D.F., México: Siglo XXI, 4a edición.

--- (2008) La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990. D.F., México: Siglo XXI, 8ª edición.

Bobbio, N. (2018). Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Ciudad de México, México: FCE, 2ª. edición.

Bustamante Terrero, C. (2013). Ejercicio del gasto público: experiencias internacionales en la aplicación del presupuesto por resultados, en CEFP, Finanzas Públicas, Vol. 5, Num. 9, enero a junio 2013. D.F., México: CEFP. p. 25-54.

Cordera, R., Tello, C. (1981). México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo. D.F., México: Siglo XXI, 15ª edición.

Ferrajoli, L. (2013). Principia iuris Teoría del derecho y de la democracia. Teoría del derecho. Madrid, España: Trotta.

Fraga, G. (2000). Derecho administrativo, D.F., México. Porrúa, 40ª edición.

Lemus, JJ. (2021). Jaque a Peña Nieto, y su impero de corrupción. Ciudad de México, México, Harper Collins México.

Luna Hernández, J. G. (2011). Información programática y rendición de cuentas. Claves para entender el uso indebido de los recursos públicos en el gobierno de Enrique Peña Nieto, D.F., México: Libermex y GP del PRD, LVII legislatura del Estado de México.

---- (2022). Licitaciones públicas inducidas en el Estado de México: el caso Zumby. Toluca, México: Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de México. <https://cpcedomex.org.mx/investigaciones/licitaciones-publicas-inducidas-en-el-estado-de-mexico-el-caso-zumby/>

Maríñez Navarro, F. (2017). De los estándares políticos a los estándares de rendimiento: la rendición de cuentas en la nueva gestión pública, en Uvalle Oropeza López, A. (2005). La Evaluación de la función pública en México. D.F., México: Plaza y Valdés.

Núñez González, L. (2017). ¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de egresos ficticio. Cómo el gobierno hace lo que quiere con nuestro dinero. Ciudad de México, México: Aguilar.

Ortiz Wadgyamar, A. (1996). Política económica de México, 1982-1995. Los sexenios neoliberales. D.F., México: Nuestro tiempo, 4ª edi-

ción.

Roldán, N., Ureste, M. (2022). La estafa maestra. La historia del desfalco. Ciudad de México, México: Planeta.

Ugalde, L. (2015) ¿Por qué más democracia significa más corrupción?, Nexos, febrero, D.F., México, www.vanderbilt.edu/lapop/news/020115_Nexos.pdf .