Índice
de Transparencia
Presupuestaria
2 0 0 3

México

Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford-México, y de la Fundación Open Society Institute, a través del International Budget Project.

Incentivamos su reproducción y agradecemos se cite la fuente.

En la realización del proyecto estuvieron involucradas las siguientes instituciones y personas:

Coordinación: Fundar, Centro de Análisis e Investigación -Helena Hofbauer, Briseida Lavielle y Mariana Pérez.

El Centro para la Investigación y Docencia Económicas-CIDE, Arturo del Castillo, Laura Sour y Sergio San Sebastián.

Consultor: Berumen y Asociados -Gloria Labastida

México, D.F., Octubre 2003.

Índice

I. Introducción 4
II. Metodología 6
III. Resultados del país 11
Índice General de Transparencia Presupuestaria 11
Variables mejor evaluadas 11
Información sobre criterios macroeconómicos 12
Calidad de la información y estadísticas en general 12
Fiscalización del presupuesto 14
Variables peor evaluadas 15
Participación ciudadana en el presupuesto 15
Responsabilidad de los niveles de Gobierno 16
Evaluación de la contraloría interna 17
Análisis de otras variables 18
Capacidades del órgano de control externo 18
Atribuciones y participación del legislativo 19
Información sobre Deuda 20
Cambios en el presupuesto 21
Rendición de cuentas 22
Control sobre funcionarios públicos 23
Asignación del presupuesto 24
Oportunidad de la información del presupuesto 25
IV. Recomendaciones 27
Anexo 30

I. Introducción

La transparencia en el gasto público tiene particular relevancia dado al carácter central del presupuesto en la política de cualquier gobierno. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. Por tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. Además, este tipo de análisis revela el grado de eficiencia y eficacia que está teniendo el gasto público, pues ubica casos potenciales de corrupción. En suma, analizar y evaluar el grado de transparencia del proceso presupuestario contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

Para efectos de este estudio, entendemos por transparencia presupuestaria el hecho de que toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. La transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública.

En 2001, ocho organizaciones de cinco países de América Latina desarrollaron la primera edición del *Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina* (ITP). El objetivo central del proyecto fue contar con información para evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio estructurado en dos partes: por un lado, se desarrolló una encuesta de percepciones, la cual fue contestada por grupos de expertos de cada uno de los países involucrados. Por otro, se diseñó una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario, la cual contestó un experto en materia legal y presupuestaria.

La elaboración del ITP constituyó un aporte social considerable a nivel internacional, pues resultó ser un instrumento de evaluación útil para ejercer presión social y política para mejorar el proceso presupuestario en cada uno de los países considerados en el estudio. Además, el ITP contribuyó con conocimiento actualizado para observadores y usuarios de la información presupuestaria.

En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación. En esta segunda ocasión, se incluyeron cinco países nuevos, por lo que los países considerados en esta versión son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. Así, se cumple la meta de enriquecer este esfuerzo sumando nuevas experiencias. La realización de la segunda edición del ITP ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford, México, y apoyos complementarios de las oficinas de Brasil y Chile. Además, contamos con fondos de la Fundación *Open Society Institute*, facilitados por el *International Budget Project*, y con el apoyo de la Agencia Británica de Cooperación (DFID), Perú.

Esta segunda edición del ITP también es resultado de un esfuerzo colectivo que involucró a organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de los diez países involucrados. Las instituciones participantes en la segunda edición del índice de transparencia son las siguientes:

- Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina)
- Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos, IBASE (Río de Janeiro, Brasil)
- Departamento de Economía, Universidad de Chile (Santiago de Chile)
- Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS (Santa Fe de Bogotá, Colombia)
- Posgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (San José, Costa Rica)
- Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES (Quito, Ecuador)
- Probidad (San Salvador, El Salvador)
- Berumen y Asociados, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (México D.F., México)
- Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS, Coordinadora Civil y Grupo Fundemos (Managua, Nicaragua)
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

Todas estas organizaciones e instituciones participaron activamente en el levantamiento de la encuesta de percepciones y en la investigación y análisis de las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario en cada país. La coordinación regional del esfuerzo recayó en Fundar, y la iniciativa contó con la participación y el apoyo continuo del *International Budget Project*. Tres objetivos guiaron este nuevo estudio, a saber:

- Replicar y mejorar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que a la vez permita hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en este ámbito.
- Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

Este documento es complementario al informe regional. En él se analiza a mayor detalle los resultados y hallazgos encontrados para México. El documento se presenta en tres partes. En la primera parte, se presenta brevemente la metodología del diseño y levantamiento de la encuesta de percepciones. En la segunda parte, se presentan los principales resultados para el caso mexicano, analizando las variables más relevantes. En la tercera parte, se exponen las recomendaciones aplicables para México, que permitirán profundizar la transparencia presupuestaria.

II. Metodología

La metodología empleada en este proyecto combinó tres elementos: El primero es encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. El segundo, un análisis detallado de las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario, conducido por una guía. Este cuestionario fue contestado por expertos locales, y revisado por diversos lectores. El cuestionario está diseñado para identificar los aspectos de la estructura legal del proceso presupuestario que influyen y promueven la transparencia, a la vez de evaluar la aplicación de estos marcos legales en la práctica. Con este cuestionario se complementó la información obtenida por medio de la encuesta y se pudo agregar una dimensión cualitativa al estudio. El tercer elemento consiste en una guía para vincular la encuesta de percepciones y el análisis formal/práctico del cuestionario. Esta guía de vinculación permitió comparar los resultados, identificar las disposiciones legales relevantes y su nivel de aplicación real. Este ejercicio de vinculación sustenta las recomendaciones y propuestas de mejora específicas que se emiten en este documento.

Con base en estas herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de 14 variables identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó con base en la información obtenida de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario. De este análisis por variables se desprende un conjunto de recomendaciones, que busca mejorar las condiciones de la transparencia presupuestaria.

1. Encuesta de percepciones

La encuesta mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide las percepciones de los expertos sobre el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de los recursos públicos.

Población:
Dado que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a “los expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria”. La definición de los criterios para seleccionar a la población objetivo asegura la capacidad de replicar las muestras con criterios homogéneos en todos los países.

Se definieron en particular, cuatro grupos de expertos. Estas sub-poblaciones son pequeñas en todos los países y no existe un listado único para identificarlas. Por ello, la primera etapa de este proyecto consistió en la elaboración de un listado de expertos. Los grupos y sus criterios fueron:

- Legisladores: Se escogieron los representantes populares que participan en la comisión de presupuesto (diputados de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública).
- Medios de comunicación: Se seleccionaron los periódicos y revistas de cobertura nacional; en cada medio se seleccionó a los periodistas que escriben sobre presupuesto.

- Académicos o Investigadores: Los expertos que estudian el tema y/o han publicado sobre presupuesto. Se buscaron a partir de los censos de institutos de investigación y/o educación superior.
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): Las OSC que trabajan sobre temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos gubernamentales. Los directorios se construyeron sistemáticamente a partir de las declaraciones en prensa sobre el presupuesto, o, en los países en que existieran, con base en directorios de OSC.

Estos listados fueron elaborados mediante estrictos procedimientos[1] (criterios de elaboración y fuentes de información). A partir de estos listados se determinaron los tamaños de población que aparecen en la siguiente tabla.

Tabla 1: Poblaciones de Expertos en México

Población de expertos	Número
Total	**129**
Legisladores	29
Organizaciones de la Sociedad Civil	21
Periodistas - columnistas	45
Investigadores - académicos	34

Metodología de la Encuesta

Diseño muestral: El tamaño de la población es pequeño, por lo que se buscó hacer un censo y no una encuesta. La cobertura para México fue la siguiente:

Tabla 2: Respuestas y Cobertura en México

Población de expertos	Número de respuestas
Total	**84**
Legisladores	18
OSC	14
Periodistas - columnistas	29
Investigadores - académicos	23
Cobertura o Tasa de respuesta total	**65%**

Se utilizaron simultáneamente varios métodos de recolección de datos (encuesta multi-modal): entrevista auto-administrada vía servidor de Internet, correo electrónico, fax o correo, entrevista telefónica y entrevista cara a cara a través de un entrevistador. La mayor parte de las respuestas se obtuvieron por métodos auto-administrados.

Originalmente se invitó a toda la población a participar en la encuesta a través de correos electrónicos que incluían un link con acceso automático a la encuesta de cada país. Después se comenzó a llamar telefónicamente a la población para lograr su respuesta por el medio preferido de cada persona.

[1] Los procedimientos para México están disponibles en versión electrónica, en http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm.

El trabajo de campo se realizó entre el 2 de mayo y el 17 de septiembre de 2003. El trabajo de campo tuvo dos componentes: uno que fueron las invitaciones por correo electrónico y la administración de la base de respuestas y otro que fue el contacto con los entrevistados y la búsqueda de la respuesta.

Normalmente la calidad de los datos de los censos se mide con un indicador: la cobertura de la población. Sin embargo, la medición de cobertura no permite hacer comparaciones de la calidad de datos entre países en un caso como el del Índice de Transparencia Presupuestaria, donde participan 10 países. Por ello, hemos incluido como indicadores de la calidad de los datos la medición de la dispersión en la calificación.

Tabla 3: Calificación general y Medidas de Dispersión en México

Calificación general de transparencia (1 a 100)	50.4
Varianza de la calificación (S2)	535.5
Desviación estándar	23.1
Intervalo de confianza: Mínimo	45.4
Intervalo de confianza: Máximo	55.4

Cuestionario: Para realizar la encuesta *Transparencia Presupuestaria en América Latina, 2003* se utilizó como base el cuestionario aplicado en 2001, con algunas variantes. El cuestionario contiene 70 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías:

1. Calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles: una calificación de las condiciones de la transparencia en el presupuesto en general y calificaciones de los procesos o temas específicos de formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100.
2. Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y de acceso a la información).
3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y nivel de acuerdo al mismo tiempo. Se trata de preguntas muy específicas que demandan conocimiento sobre el proceso presupuestario.

Ponderación: En 2001, la encuesta de percepciones en torno a la transparencia incluyó poblaciones mayores de legisladores para todos los países, porque se incorporó a tres comisiones parlamentarias en lugar de una. El análisis de resultados mostró que las respuestas del legislativo tienden a ser más positivas que las respuestas del resto de la población de expertos, particularmente con respecto a ciertas etapas del presupuesto. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas de cada país va desde el 4 hasta el 35 por ciento. Para evitar un “sesgo legislativo” de diferentes proporciones entre países se ponderaron las respuestas, de tal forma que las repuestas de los legisladores equivalieran al 10 por ciento del total de las respuestas en todos los países.

Manejo de la respuesta "No Sabe"

Dado que la respuesta del cuestionario demanda conocimiento y que la respuesta "no sabe" por sí sola es informativa (indica desconocimiento de cierto tema entre los expertos), se hicieron dos manejos especiales de la categoría: uno fue en las instrucciones al entrevistado, donde se hizo énfasis constantemente en la opción de respuesta "no sabe". De hecho, en el diseño del cuestionario la categoría "no sabe" siempre apareció como la primera opción de respuesta. El otro fue el manejo de la categoría en los reportes de resultados. En este caso, el "no sabe" se toma como una categoría de respuesta válida, a diferencia de la no respuesta

Construcción de Variables: Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 14 variables a partir de 49 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación:

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	**5**
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	**3**
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	**2**
Cambios del presupuesto	**1**
Asignación del presupuesto	**4**
Fiscalización del presupuesto	**5**
Evaluación de la contraloría interna	**1**
Capacidades de los órganos de control externo	**3**
Rendición de cuentas	**7**
Control sobre funcionarios federales	**5**
Responsabilidad de niveles de gobierno	**1**
Información sobre deuda federal	**4**
Calidad de la información y estadísticas en general	**4**
Oportunidad de la información del presupuesto	**4**
	49

Resultados reportados: Calificaciones (1 a 100)

Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, el índice y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100.

Resultados reportados: Porcentaje de respuestas positivas

Por otro lado, se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuesta de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:

1 Nada de acuerdo	**2**	**3** Ni de acuerdo ni en desacuerdo	**4**	**5** Totalmente de acuerdo

Respuestas "De acuerdo" o positivas

Los resultados o respuestas positivas de variables son la suma de todas las respuestas positivas de las preguntas que corresponden a una variable, dividida entre el total de las respuestas obtenidas para las preguntas que corresponden a esa variable. Por ejemplo:

La variable Fiscalización del presupuesto = Suma *de 5 preguntas (i=5)*

$$\textbf{Calificaciones positivas para la variable “Fiscalización del presupuesto”} = \frac{\textbf{Suma de las calificaciones positivas de las 5 preguntas que integran la variable}}{\textbf{Suma del total de respuestas de de las 5 preguntas que integran la variable}}$$

2. Análisis formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados proveídos por la encuesta de percepciones y recomendar líneas específicas de acción se analizaron, por un lado, el marco legal o formal que regula el proceso presupuestario y, por el otro lado, las prácticas en las diferentes etapas del proceso presupuestario. Además, se hizo un análisis detallado sobre las condiciones prevalecientes de acceso, utilidad y difusión de la información presupuestaria.

- *Descripción del Marco Legal*. Aquí se identificaron los actores relevantes en cada una de las etapas del proceso presupuestario, sus funciones, atribuciones y responsabilidades, partiendo de un formato de cuestionario de preguntas abiertas.
- *Análisis Práctico*. En esta segunda parte, el objetivo fue identificar el grado de cumplimiento del marco legal, a partir de la enumeración de las prácticas reales durante el proceso presupuestario. Se optó por un formato de cuestionario de preguntas cerradas.[2]

Ambas partes del análisis formal/práctico fueron contestadas por un grupo de expertos locales, revisadas por lectores locales y, posteriormente, por expertos de otros países—por medio de un intercambio de documentos entre los grupos que participan en la iniciativa.

3. Guía de vinculación:

La encuesta de percepciones contestada por expertos y usuarios de la información presupuestaria y el análisis formal/práctico se vincularon a través de una guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados, contextualizándolos en el marco legal y la práctica que rigen al proceso presupuestario. Esta guía también permite comparar las provisiones legales y prácticas de los distintos países, al poder revisar normatividades y su cumplimiento para aspectos de interés particular. Como tal, esta guía da sustento a las recomendaciones y propuestas concretas que se presentan en este documento[3].

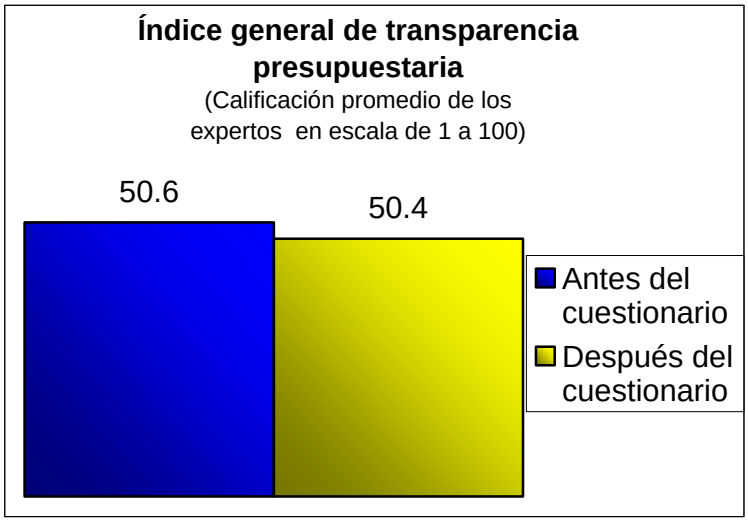
[2] El cuestionario para evaluar las prácticas fue desarrollado por el *International Budget Project*, con el objetivo de establecer un marco mínimo común entre los esfuerzos de evaluación de la transparencia presupuestaria que se están realizando en distintas regiones del mundo. Como tal, es una adición al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

[3] Los documentos completos del análisis formal/práctico y la guía de vinculación de este análisis con la encuesta de percepciones está disponible en versión electrónica, en http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm.

III. Resultados del país

Índice General de Transparencia Presupuestaria

De acuerdo a los resultados de la encuesta de percepciones la calificación general que obtuvo México en Transparencia Presupuestaria en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100 totalmente transparente, fue de apenas unas décimas arriba de 50 puntos. Las percepciones son distintas al principio y al final de la encuesta.



Variables mejor evaluadas

Los expertos y usuarios de la información presupuestaria consultados evalúan críticamente casi la totalidad de los aspectos sobre transparencia puestos a su consideración. Las variables mejor evaluadas fueron las relacionadas con la información sobre criterios macroeconómicos para la elaboración del presupuesto—con 64 por ciento de respuestas positivas—, la calidad de la información y estadísticas en general, así como la fiscalización del presupuesto—ambas con 41 por ciento. Aun cuando éstas son las variables mejor evaluadas, el porcentaje de respuestas positivas es muy bajo.

México: Áreas mejor evaluadas
(porcentaje de respuestas positivas)

Información sobre criterios macroeconómicos

La información que se proporciona sobre los criterios macroeconómicos resulta para México la variable mejor calificada, tanto en el 2001 como en el 2003. Los atributos que componen esta variable son los siguientes:

- El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.
- Las proyecciones de los ingresos son confiables.

Los aspectos macroeconómicos con los que se elabora el presupuesto pueden conocerse en el documento *Criterios Generales de Política Económica* (CGPE). De esta forma, la propuesta del Ejecutivo se acompaña de la publicación de variables para el año presupuestario, tales como inflación, tasas de interés y el crecimiento del Producto Interno Bruto, entre otras. También es publicado el impacto de estas variables en el gasto, los ingresos y la deuda para el año presupuestario corriente y el siguiente.

A pesar de la buena percepción de los especialistas a este respecto, el estudio arrojó que las proyecciones que se hacen en torno a los ingresos no son nada confiables. Si se revisan los documentos que se presentan junto con la propuesta del Ejecutivo, se observa que pese a la información existente, que ya se ha mencionado, siguen existiendo vacíos. En este sentido, los documentos presupuestarios carecen de una presentación de resultados finales sobre los pronósticos macroeconómicos originales, lo cual representa, a final de cuentas, una falta de capacidad de auto-evaluación y de rendición de cuentas.

Calidad de la información y estadísticas en general

Los cuatro atributos que contiene esta variable son los siguientes:

- En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
- La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.
- La información presupuestal incluye agregaciones que permitan un análisis integral.
- El presupuesto provee de un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.

En general, esta variable se evalúa satisfactoriamente; el atributo que resulta mejor calificado por los especialistas es el que se refiere a la veracidad de las estadísticas que producen las instituciones dedicadas a ello. Esta calificación probablemente se deba a la reputación que detenta el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sin embargo, puede ser que esta percepción no sea lo positiva que podría ser por dos razones, principalmente: en primer lugar, esta institución produce datos oficiales, lo cual siempre produce un cierto margen de duda y, en segundo lugar, el INEGI depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo cual le resta autonomía.

En cuanto al nivel de desagregación de la información del presupuesto, la percepción de los encuestados no es aprobatoria, pero vale la pena decir que, en comparación con el 2001, este atributo subió significativamente su calificación. Si analizamos la documentación que apoya la información sobre el presupuesto, podremos ver que, aunque aún faltan cosas por hacer públicas, existe una variedad de datos desagregados que facilitan el análisis presupuestario. Por ejemplo, podemos encontrar información del gasto para el año presupuestario organizada por unidad administrativa, clasificación funcional, clasificación económica y detalles programáticos.[4] Del mismo modo, datos sobre ingresos, contribuciones sociales, donativos o ventas de petróleo también se presentan en la Ley de Ingresos.[5] Sin embargo, existe todavía información que debería acompañar al documento del presupuesto, por lo menos para el año presupuestario en discusión, y que no se proporciona. Dentro de esta información faltante, destaca la referente a los fondos extra-presupuestarios, los recursos comprometidos pero que no son ejercidos, transacciones en especie, cuotas de usuarios cobradas por servicios públicos o el monto de las subvenciones. También se encuentran vacíos con respecto al destino de y forma de distribución de algunos ingresos.

En lo que concierne a la información presupuestaria agregada, también se pueden encontrar los datos en esta forma tanto para erogaciones, como para ingresos[6], así como la misma información para años anteriores, publicada en la Cuenta Pública. Sin embargo, también en este renglón persisten carencias. Entre ellas sobresale la falta de una exposición de la relación entre los objetivos de las políticas gubernamentales. Del mismo modo, falta una presentación completa sobre los programas en lo concerniente a sus metas de desempeño y metas no financieras. En este sentido, el gobierno tampoco se ha dado a la tarea de hacer pública la información presupuestaria de manera que ésta pueda estar al alcance de todos y no sólo para los especialistas, por lo que los documentos disponibles públicamente son prácticamente ilegibles para la mayoría de la población.

Finalmente, la percepción de los especialistas en cuanto al atributo relativo al panorama que provee el presupuesto sobre las finanzas del gobierno, también obtuvo calificaciones poco satisfactorias. Esto puede ser debido a que, aunque el gobierno da a conocer un amplio marco sobre sus finanzas – como, por ejemplo, los pronósticos de las principales variables económicas como la inflación, el crecimiento económico, el déficit público y las tasas de interés- ésta información puede resultar poco confiable.

---

[4] Esta información puede encontrarse en la Exposición de Motivos y en el Proyecto de Presupuesto junto con sus tomos. Estos mismos datos pueden hallarse para años anteriores en la Cuenta Pública.
[5] Esta información también se encuentra, para años anteriores, en la Cuenta Pública.
[6] En la Exposición de Motivos, en el PPEF y en la Ley de Ingresos, respectivamente

Fiscalización del presupuesto

La variable fiscalización mide la confianza entre el grupo de expertos en torno a la auditoria del gasto ejercido por las empresas paraestatales, como son Pemex, IMSS, CFE, LFC, CAPUFE, los organismos descentralizados, defensa y la contratación de deuda externa.

El gasto en estos ramos representan más del 40 por ciento de todo el presupuesto. Este hecho hace importante fiscalizar estos recursos, de hacer público los resultados y de dar vida a un sistema efectivo de responsabilidades y sanciones en caso de encontrar irregularidades Esta variable se construyo con los siguientes atributos:

- Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son fiscalizados
- Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son fiscalizados
- El gasto nacional para defensa está fiscalizado
- La contratación de deuda externa se fiscaliza

No obstante la baja calificación los expertos opinan que hay otras áreas del presupuesto con más problemas. México es de los pocos países del estudio en donde esta variable esta dentro de las tres mejores. Esto se puede explicar en buena medida por la entrada en vigor de la Ley Federal de Fiscalización de 1999 y la puesta en marcha de la Auditoría Superior de la Federación que, a partir del 2001, se erige como el órgano facultado para revisar ex post la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

La pregunta de si los recursos de las empresas paraestatales son fiscalizados obtuvo la calificación más alta dentro de las preguntas que forman la variable. Ello nos muestra que los expertos piensan que en esas áreas la fiscalización se lleva a cabo. El papel de la Auditoría Superior de la Federación debe de haber influido en este resultado ya que ha puesto atención sobretodo en los recursos enviados a Pemex. Es importante que existan avances en estas áreas pues las paraestatales Pemex, IMSS e ISSTE concentran una importante cantidad de recursos del presupuesto e históricamente se ha desconfiado en el grado en que son fiscalizados sus recursos.

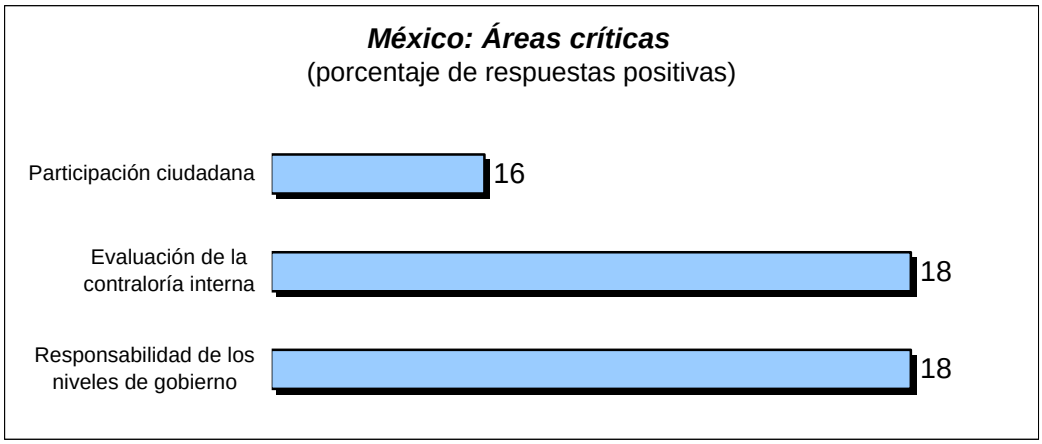
El área peor evaluada dentro de la variable es si el gasto en defensa se fiscaliza. Los expertos desconfían que la Sedena sea fiscalizada.

Este problema puede ser consecuencia de la información pública para verificar los resultados de la fiscalización. Es posible conocer cuantos recursos fueron asignados y ejercidos por la Secretaría de la Defensa Nacional, sin embargo las cifras no están lo suficientemente desagregadas para poder verificar cómo y en donde se gastó ese dinero. De igual manera, los cambios en las clasificaciones programáticas del presupuesto y el tiempo que tarda en publicarse la Cuenta de la Hacienda Pública hacen difícil la verificación en el uso de los recursos.

A pesar de estar dentro de las tres mejores una calificación de 41% de respuestas positivas es reprobatoria. Se daría un importante avance si se enfocan esfuerzos en garantizar una mayor confianza en los resultados de auditorias realizadas en éstas áreas.

Variables peor evaluadas

Las áreas críticas para la transparencia presupuestaria en México son la participación ciudadana en el presupuesto—con 16 por ciento de respuestas positivas—, los aspectos relacionados con las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, así como la confiabilidad de la contraloría interna—con 18 por ciento de respuestas positivas.



Participación ciudadana en el presupuesto

Los atributos que componen esta variable son:

- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la *formulación* del presupuesto
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la *aprobación* del presupuesto
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Ejecutivo informa ampliamente sobre estos cambios a la opinión pública
- Al terminar el *ejercicio* del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto
- Existen mecanismos que permitan *incorporar la opinión* de la población en el presupuesto.

La participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario ha sido para México la variable que los expertos han calificado como la más baja desde el 2001, primer año en que se aplicó el ITP. Al respecto, es preciso decir que la percepción de los especialistas ha sido congruente, tanto con el marco legal como con la práctica que en nuestro país se tiene en torno a este tema. Esto es así, ya que México carece de leyes que regulen o alienten la participación de la ciudadanía en cualquier fase del presupuesto. Del mismo modo, tampoco se han presentado casos prácticos en los que se pueda incorporar la opinión de la población durante este mismo proceso.

De esta manera, por ejemplo, en México ni siquiera existen mecanismos formalmente establecidos para garantizar la realización de audiencias públicas en la Cámara de Diputados, durante la discusión de la propuesta de presupuesto. Siendo así, seria difícil considerar instrumentos más complejos de consulta y planeación participativa.

Sin embargo, para las preguntas acerca de la información que brinda el Ejecutivo en caso de cambios sustantivos al presupuesto y acerca de los informes que éste hace sobre el impacto de su gasto, lo que se desprende del marco legal cambia. En lo tocante a las publicaciones que el Ejecutivo pudiera hacer sobre los cambios al presupuesto aprobado, tenemos que en el artículo 23 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se contempla la intervención del Legislativo en caso de una reducción de los ingresos superior al 5 por ciento. Sin embargo, en la práctica no se ha presentado un caso de este tipo, lo que explica la baja percepción de los expertos con respecto a esta pregunta.

Algo similar ocurre en el caso de los informes del Ejecutivo sobre el impacto del gasto al terminar el ejercicio del presupuesto. En el artículo 70 del decreto mencionado, se establece que el Ejecutivo debe incluir una evaluación del impacto presupuestario en las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión. A pesar de la existencia de esta ley, hasta ahora no se tienen publicaciones de esta índole.

Finalmente, vale decir que a pesar de que ésta es la variable peor calificada para 2001 y 2003, el porcentaje de las respuestas positivas de los expertos incrementaron. Esto puede explicarse en parte, debido a que en junio de este año entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Gracias a este nuevo instrumento legal, ciudadanas y ciudadanos pueden conocer información sobre la ejecución y formulación del presupuesto, sobre la administración de bienes públicos y de la deuda, entre otros datos. Aunque dicha ley potencia la participación ciudadana en el presupuesto, ya que proporciona valiosa información como un primer paso para ello, la falta de reglamentación que permita a la gente incorporar su opinión en este proceso sigue permaneciendo como una asignatura pendiente.

Responsabilidad de los niveles de Gobierno

Esta variable mide la percepción respecto a la claridad que existe en México en las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal. Es importante la claridad en este ámbito, pues genera un sistema con mayores probabilidades de impulsar exitosamente la autonomía de los gobiernos subnacionales, y de aprovechar las ventajas de sistemas descentralizados como el nuestro. Saber cuál es la percepción respecto a este tema es información valiosa para generar un mejor sistema de asignación de recursos hacia las entidades y municipios del país.

Adquiere relevancia en un momento en el cual hay una marcada tendencia en el gobierno a incrementar los recursos destinados a los estados y municipios a través de los ramos 28, 33 y el recientemente creado PAFEF. Desde su creación en 1998, el ramo 33 recibe más recursos de la Federación cada año, lo mismo que el ramo 28. En la actualidad, ambos ramos concentran casi el 30 por ciento del presupuesto. La naturaleza del gasto también es importante y hace necesario la efectiva coordinación entre niveles de gobierno. De esta manera, el ramo 33 está reservado, casi en su totalidad, para gasto en educación, salud e infraestructura social básica.

La claridad en las responsabilidades de gasto disminuye también la probabilidad de encontrarnos con opacidad en el uso de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales y algunos incentivos indeseables --como el exceso de endeudamiento a nivel local.

Los resultados nos sugieren un atraso importante, ya que sólo el 18 por ciento de los encuestados piensan que las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en nuestro país son claras. El bajo porcentaje de respuestas positivas se refleja en que esta variable sea la segunda peor calificada en el índice. El resultado se agrava si consideramos la concentración de recursos en gasto descentralizado, así como su naturaleza.

Si la definición de las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno no está claramente definida, es más difícil corregir algunos de los problemas surgidos a raíz del aumento en la descentralización. Un problema de haber dotado de más recursos a los estados y municipios es la disminución, en algunos casos, del esfuerzo fiscal a nivel municipal, lo cual en el mediano plazo hace a los municipios más dependientes de los recursos federales. La menor autonomía municipal impacta a la larga en el sano desarrollo regional. Sería conveniente revisar los medios por los cuales se puede mejorar la definición de estas responsabilidades.

Esta variable se forma de un sólo atributo:

- La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara.

El problema no es legal, ya que el documento del presupuesto, en conjunto con otras normas[7], define claramente las responsabilidades entre los niveles de gobierno. Los resultados deben ser consecuencia de los vacíos en cuanto a la manera como los recursos se distribuyen de la federación a los estados y, sobretodo, de éstos a los municipios. Es posible saber los montos del ramo 33 dirigidos a cada estado, e incluso cuánto se destina a educación, salud y vivienda. Sin embargo, no es posible saber cuánto de estos recursos le toca a cada municipio dentro de cada estado. La única información de finanzas públicas a nivel municipal es la publicada por el INEGI, pero no siempre concuerda con el presupuesto.

La baja calificación en esta variable no es un problema único para México. Otros países de América Latina muestran importantes rezagos en cuanto a la percepción de claridad en la delimitación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno. Es un problema común en Nicaragua, Argentina, Perú, Ecuador y el Salvador. Estos resultados apuntan hacia la necesidad de revisar cuidadosamente los logros y los límites de los distintos procesos de descentralización de la región.

Evaluación de la contraloría interna

La percepción de los expertos con respecto a la contraloría interna no ha cambiado desde la primera vez que se elaboró el estudio, en 2001. La calificación sigue siendo muy baja, pues sólo 18 por ciento de los encuestados considera que la contraloría interna es confiable. La evaluación de la contraloría interna, es decir la Secretaría de la Función

[7] Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades. Además, ya están disponibles las Directivas que regulan las fases de Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004 de los niveles de Gobierno: Nacional, Regional y local, así como la de Entidades de Tratamiento Empresarial, así como el Instructivo para la Programación Participativa del Presupuesto en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para el año fiscal 2004.

Pública (anteriormente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM), por parte de los expertos es sumamente crítica.

Un solo atributo pertenece a esta variable:

- La contraloría interna SECODAM es confiable

El control de las actividades gubernamentales y del uso de los recursos es llevado a cabo por la contraloría interna, entre otros entes que también participan en esta función. Sus tareas están definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Actualmente, esta Secretaría se encuentra en medio de un proceso de cambio institucional para disminuir sus funciones de contraloría (mismas que pasarán a la Auditoría Superior de la Federación) y enfocarse en las funciones de evaluación del servicio público. Esto último debido a la instauración del Servicio Civil de Carrera, y de acuerdo con la Ley Federal de la Función Pública aprobada este mismo año por el Congreso de la Unión.

Actualmente, el Reglamento de esta nueva Ley está en proceso de elaboración, por tal motivo es difícil conocer los ámbitos específicos donde la recién creada Secretaría de la Función Pública mantendrá sus facultades de control interno. Sin embargo, hasta el momento, la Secretaría mantiene las mismas facultades de la extinta SECODAM, las cuales incluyen: organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto, expedir las normas que regulen los procedimientos e instrumentos de control de la Administración Pública Federal, vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización interna, asesorar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades, vigilar que las dependencias y entidades cumplan con las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, financiamiento, ingresos, inversión, deuda, así como realizar por sí misma, o a solicitud de la SHCP, auditorías a las entidades y dependencias con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas

A pesar de la existencia de esta normatividad y de la establecida en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la percepción de los expertos consultados es que la Secretaría de la Función Pública no es confiable. En este caso, la poca confiabilidad deviene de la actuación de la Secretaría, más que de la falta de atribuciones o normatividad para regular sus funciones.

Análisis de otras variables

Capacidades del órgano de control externo

Uno de los elementos clave en el ejercicio de fiscalización del presupuesto está en las capacidades legales y efectivas que tenga el órgano de control externo para llevar a cabo su misión institucional. En principio, los órganos de control externo fortalecen la rendición de cuentas horizontal y garantizan la efectiva división de poderes. Un Estado que no garantice el control externo puede ser presa fácil de prácticas corruptas o desviación de fondos. En la encuesta 38 por ciento de los expertos opinaron que las capacidades del órgano de control externo son efectivas y confiables. La calificación de esta variable se obtuvo a partir de cuatro atributos, a saber:

- La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto
- La contraloría externa es confiable
- Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción
- La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal

Esta variable se ubica como la cuarta mejor calificada en México. Este resultado se explica en buena medida por dos avances importantes que se han dado en materia de control externo. En primer lugar, está la entrada en vigor de la Ley Federal de Fiscalización de 1999, la cual crea las capacidades legales para regular y fiscalizar el gasto que generan las organizaciones gubernamentales. En segundo lugar, está la puesta en marcha de la Auditoría Superior de la Federación que, a partir del 2001, se erige como el órgano facultado para revisar ex-post la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Estas dos medidas sin duda han mandado señales positivas sobre la importancia que tiene el control externo y la viabilidad que tienen este tipo de instituciones en nuestro país.

Sin embargo, estos avances no se han traducido en una opinión plenamente favorable entre el grupo de expertos. En parte, esto se debe a la novedad de las medidas. Aún no ha pasado el tiempo suficiente para que las prácticas de control externo estén plenamente institucionalizadas y sean percibidas como mecanismos permanentes de rendición de cuentas. Además, existen ciertos problemas o fallas de origen en el diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación. En primer lugar, la Auditoría no es plenamente autónoma. Este órgano de control externo depende administrativa y políticamente del Congreso, concretamente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, lo cual, en principio, puede ser visto como un obstáculo para su plena independencia y capacidad de fiscalización imparcial.

En segundo lugar, los recursos financieros y humanos con los que se ha dotado a la Auditoría resultan insuficientes. Si se analiza comparativamente los recursos financieros con los que se ha dotado en el último año a la Secretaría de la Función Pública –el órgano encargado de ejercer el control interno de la Administración Pública Federal—se puede ver que ésta recibe casi el doble de los recursos que se le otorgan a la Auditoría. Esta enorme disparidad de recursos entre la ASF y la SFP afecta negativamente la separación y equilibrio de poderes. Más aún, vulnera la capacidad de fiscalización de la Auditoría, pues dados los límites presupuestarios sólo puede auditar un porcentaje reducido del total de las gestiones financieras que se realizan en las distintas entidades del gobierno federal.

Atribuciones y participación del legislativo

La percepción de los expertos sobre las capacidades del Poder Legislativo no varió mucho entre el estudio pasado y el actual, donde en ambos casos resulta reprobatoria la calificación otorgada a esta variable.

Esta variable está conformada por los siguientes atributos:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo

- Es suficiente el mes y medio que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto
- Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo

Para el atributo que se refiere a las capacidades del Legislativo para modificar el proyecto presupuestario del Ejecutivo, las respuestas positivas son notablemente altas. La buena percepción que los expertos tuvieron al evaluar este atributo puede explicarse, primordialmente, por la existencia de un sistema legal que avala las facultades del Legislativo en el proceso presupuestario. Empezando por el artículo 74, fracción IV de la Constitución, que le permite al Congreso analizar, discutir y aprobar el presupuesto, se tienen también otro tipo de reglamentaciones que apoyan las capacidades de participación del Legislativo en este sentido. Por ejemplo la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal[8], la cual obliga al Ejecutivo y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a proporcionar a los congresistas toda la información que requieran para detallar y ahondar su análisis del presupuesto. En este mismo contexto, el Congreso cuenta, desde 1998, con el llamado Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, que es un área técnica y profesionalizada que brinda apoyo al Legislativo para hacer más eficaz el estudio y aprobación del presupuesto.

En este mismo tenor, sobra decir que la Cámara de Diputados de nuestro país cuenta con una comisión especializada que se encarga de discutir el total del paquete presupuestario, y que posteriormente elabora un dictamen que es discutido por el pleno del Congreso. A pesar de estas ventajas legales, vale la pena mencionar que el Poder Legislativo sigue estando limitado en la modificación y reasignación presupuestarias, pues aún existen montos que están inercialmente preasignados y en los cuales no puede tener mayor injerencia.

Por otra parte, resulta llamativo que los atributos que se refieren al tiempo y a la calidad del debate presupuestario son los que bajan la calificación global de esta variable. Con excepción del año pasado, el presupuesto había sido aprobado en sesiones extraordinarias, en un debate más bien de carácter político y partidario, que orientado por las prioridades del gasto.

De esta manera, podemos concluir de los resultados que arrojan los componentes de esta variable, que el Poder Legislativo cuenta con suficientes atributos legales, así como con otros instrumentos para incidir en el presupuesto, pero que el tiempo y la calidad de su discusión dejan todavía una brecha abierta.

Información sobre Deuda

Esta variable inquiere si la información sobre los montos, destino, condiciones y duración de la deuda del gobierno se hace pública. La deuda condiciona la capacidad para un estado de cumplir con las demandas de la población. Un presupuesto atado por endeudamiento ineficaz tiene menores márgenes de maniobra para impulsar sectores y gastos prioritarios. Esta pregunta es de especial importancia en México, debido a que en el pasado ha habido problemas de endeudamiento y de rigidez presupuestaria, la cual es

[8] Esto se estipula en el artículo 11 de dicha ley. También el artículo 64 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación exige al Ejecutivo proporcionar la información que le solicite el Legislativo.

todavía evidente en la actualidad. El presupuesto en México es poco flexible y muy inercial.

En nuestro país los ramos de Deuda concentran alrededor del 16 por ciento del presupuesto, un monto similar a los recursos destinados a la educación.

Los resultados muestran una calificación reprobatoria, pues sólo el 37 por ciento de los encuestados opinaron positivamente sobre la disponibilidad de información sobre deuda está disponible. No obstante, esta variable no forma parte de las áreas peor evaluadas en el índice.

Los atributos incluidos en esta variable son los siguientes:

- Se publica el destino de la deuda contraída
- Se publica la duración de la deuda (plazos)
- Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos
- Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública

El problema no es legal, ya que en México la publicación de la deuda esta garantizada por la Ley General de Deuda Pública, la cual exige que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique de forma periódica los datos de la deuda pública. El art. 27 de esta ley establece que: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública..." Así como en la Ley de Ingresos, en el art. 24.

En la práctica se cumple la ley, el gobierno publica los montos, la duración y las condicionalidades del préstamo. Además en los últimos años la SHCP ha hecho un esfuerzo por publicar toda la información referente a la deuda pública. Un ejemplo de este esfuerzo es el documento trimestral: Informe sobre la situación económica, las finazas públicas y la deuda pública; y Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública.

La calificación reprobatoria puede ser resultado de que muchas veces el problema es la manera en cómo se presentan las cifras. Al parecer falta claridad en el gobierno para explicar la clasificación de la deuda y su destino. Por ejemplo, el destino de los préstamos a veces se publica, pero no siempre. Es difícil que la sociedad verifique esta información con los reportes publicados por el gobierno, por lo que habría que buscar maneras más inteligibles de ordenar y presentar la información sobre deuda pública. Es un sector históricamente opaco y con falta de transparencia, como lo sugiere la percepción actual de los encuestados.

Cambios en el presupuesto

El atributo que forma esta variable es:

- En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el Legislativo en estos cambios?

En comparación con el estudio realizado anteriormente, la variable *cambios en el presupuesto* presenta este año una mejoría importante en la percepción de los encuestados. A pesar de esto, vale decir que la calificación sigue siendo reprobatoria. Esto se debe principalmente a que no existen disposiciones legales que faculten al

Legislativo a participar sustancialmente en caso de cambios al presupuesto durante su ejercicio. Por ejemplo, en el artículo 14 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) se estipula que, en caso de que exista una variación mayor al 10 por ciento del presupuesto total de alguno de los ramos o de las entidades, o que represente un monto mayor al 1 por ciento de manera individual, se debe informar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Por otra parte, también es en el PPEF donde se contempla que, en caso de una disminución de hasta 5 por ciento de los ingresos, la tarea del Congreso será únicamente la de analizar la propuesta de la composición de la reducción en el monto del gasto programable, para proponer modificaciones a la composición de ésta[9]. Las sugerencias que la Cámara pudiera hacer en este sentido no son susceptibles de ser tomadas en cuenta de manera obligatoria por el Ejecutivo Federal. Es importante mencionar que el sistema legal que regula al presupuesto tampoco estipula que el Congreso pudiera intervenir en cambios a las erogaciones, aún cuando se trate de fondos para atender una emergencia u otros propósitos similares.

Tomando en cuenta el marco formal que existe en torno a este tema, se puede observar que el papel del Legislativo en los cambios al presupuesto es endeble. Esto es así, ya que su participación se limita a que le sean informados dichos cambios (y esto sólo cuando son sustantivos) y a elaborar recomendaciones que no son obligatorias para quienes en realidad tienen injerencia sobre este tipo de modificaciones, como es la SHCP.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas, entendida como la obligación periódica e institucionalizada que tienen los funcionarios públicos y políticos de informar sobre las decisiones adoptadas, las razones de dichas decisiones y los costos generados, es un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. No puede existir un Estado de derecho sin un efectivo sistema global de rendición de cuentas. De ahí que el control de la corrupción y la transparencia pasen necesariamente por mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas. Los resultados de la encuesta señalan que en México 31 por ciento de los entrevistados opina que el sistema global de rendición de cuentas es efectivo. La calificación de esta variable se obtuvo a partir de siete preguntas, a saber:

- El ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.
- El ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno.
- El ejecutivo emite reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.
- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 500,000 pesos.
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.

[9] Artículo 23 del Decreto de PEF 2003.

La baja calificación que recibió México en esta variable se puede explicar por varias razones. En primer lugar, persisten fallas y omisiones en el propio diseño institucional de las normas y reglamentos que regulan, directa o indirectamente, la rendición de cuentas en el proceso presupuestario. Por ejemplo, la ley es particularmente ambigua con respecto a la obligación de publicar indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto. Además, muchos de los reportes que se emiten y que pudieran ser utilizados para evaluar la distribución del gasto programado carecen de la consistencia necesaria en método y formato, lo cual impide un ejercicio sostenido o de comparación en el tiempo.

Otro de los obstáculos que se detectaron en este estudio tiene que ver con la poca rendición de cuentas que existe en torno al gasto generado en los organismos descentralizados y empresas paraestatales. En este tema, la opinión de los expertos coincide en señalar ausencias legales que obliguen realmente a los responsables de este tipo de entes públicos a rendir cuentas puntuales sobre el ejercicio de gasto que realizan. Finalmente, se pudo detectar y comprobar la casi ausencia total de reportes que informen sobre el avance en la ejecución de programas y metas físicas presupuestadas en distintas entidades públicas. Este hallazgo sin duda corrobora la opinión de los expertos, en el sentido de una gran brecha entre lo que se planea y lo que realmente se ejecuta como gasto. Existe poco seguimiento de las metas y por tanto, los procedimientos de planeación que se siguen en las entidades gubernamentales son cuestionables.

Control sobre funcionarios públicos

El poder público requiere controles. Por tanto, es necesario que quienes ostenten la autoridad pública sean sujetos a controles externos e internos, que garanticen que su desempeño sea conforme al marco legal que regula sus funciones. En el caso de México, los resultados que se obtuvieron en esta variable también fueron de carácter reprobatorio: 31 por ciento de los expertos opinaron que el control sobre funcionarios públicos es el adecuado. La calificación de esta variable se obtuvo a partir de siete atributos, a saber:

- Se puede conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as)
- La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) es pública
- Se puede detectar enriquecimientos no explicables por medio de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)
- En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los (las) culpables
- Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros

En este tema, lo que se pudo detectar es que si bien ha habido avances significativos en el control interno de la Administración Pública Federal, sobre todo en materia de control de funcionarios operativos y de mando medios, persisten vicios e ineficiencias legales en materia de control de funcionarios de alto nivel. Este es un asunto importante, pues si bien con la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se han establecido mecanismos muy estrictos de control en los aspectos operativos de la APF, esto no se ha visto igualmente aplicado con los tomadores de decisiones, donde persiste mucha discrecionalidad y sanciones poco efectivas. Por ende, lo que se tiene es un control sobre funcionarios públicos desigual. Los casos de enriquecimiento ilícito de altos directivos persisten y los castigos o sanciones que se han aplicado no han tenido la contundencia que se pudiera esperar. Esta situación sin duda

impacta en la opinión pública y en la opinión de los expertos, quienes en realidad detectan que la mayor parte de las veces el funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros no es penalizado o, si es penalizado, el castigo no corresponde con el daño social que causó. Peor aún resulta el hecho de que en caso de irregularidades en el ejercicio del presupuesto es poco probable que se pueda establecer quiénes son los responsables. Este es un asunto que se relaciona estrechamente con el deficiente sistema global de rendición de cuentas con el que contamos.

Asignación del presupuesto

Esta variable se forma de los siguientes cuatro atributos:

- La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas.
- La mayoría de los recursos que el Ejecutivo Federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos.
- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.

La asignación eficiente y adecuada de recursos públicos es para México una asignatura pendiente y crucial para tener un gasto efectivo. Esto lo demuestran los resultados que, en comparación con el primer año en que se realizó este estudio, la calificación otorgada a esta variable no cambió, por lo que la percepción sigue siendo reprobatoria. Sin embargo, la percepción que se tiene de este tema varía dentro de los atributos que componen a esta variable. Por ejemplo, el apego de los recursos ejercidos a los aprobados por el Congreso cuenta con una calificación a penas satisfactoria, mientras que la que tiene la que se refiere a lo inercial de las asignaciones es sumamente mediocre.

Esta impresión de los expertos sobre las asignaciones inerciales, resulta del hecho de que un gran porcentaje del presupuesto se encuentra legalmente preasignado a obligaciones del gobierno, como salarios, jubilaciones y participaciones federales a los estados y municipios, entre otros[10], lo que deja poco margen para la distribución de recursos hacia otros sectores. Resulta entonces que las asignación presupuestaría es esencialmente inercial, dejando de lado una asignación que tome en cuenta los costos de oportunidad, así como las áreas con mayor necesidad de recursos.

Por otro lado, resulta contrastante la percepción más o menos aprobatoria que tienen los expertos del nivel en que se apega el ejercicio del gasto a lo aprobado por la legislatura, con respecto a lo que sucede en la práctica. El atributo que corresponde a esta frase resulta ser el mejor calificado, cuando lo que sucede en la realidad es que casi nunca el presupuesto se ejerce tal y como fue aprobado. Lo común en este sentido, es que el gobierno haga reasignaciones entre las distintas dependencias y dentro de ellas mismas a lo largo del ejercicio. Por ejemplo, en la Cuenta Pública del 2002, se observa que hubo 1.4 por ciento de aumento en el presupuesto ejercido con respecto al original[11]. Según la

[10] Esta parte preasignada del presupuesto puede encontrarse en los *Requerimientos financieros del sector público*, dentro de los CGPE.

[11] El presupuesto aprobado para el 2002 fue de 1 463 334.3 millones de pesos. Se ejercieron 1 484 256.1 millones de pesos. La diferencia es de 20 mil 921.8 millones de pesos.

Cuenta Pública, la mayor parte del sobre-ejercicio se atribuye principalmente a la liquidación de BANRURAL y la Financiera Rural. Sin embargo, de excluirse las erogaciones hechas por estas instituciones, se tendría un sub-ejercicio de 1.9 por ciento[12].

Tomando en cuenta estos cambios en el ejercicio del gasto, podemos también explicar la baja calificación que obtiene el atributo que se refiere a si el presupuesto se elabora siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Aunque de manera legal esto está contemplado así[13], y de hecho las prioridades sectoriales establecidas en el PND se vean reflejadas hasta cierto punto en el presupuesto, este atributo presenta una baja calificación. Esto puede deberse al hecho de que tanto las reasignaciones y recortes que se dan a lo largo del ejercicio, así como el mal diseño de los programas sujetos al presupuesto pueden afectar la designación y objetivos originales del presupuesto aprobado. Además, no existe una explicación detallada sobre la relación que tiene el presupuesto con las políticas gubernamentales.

Oportunidad de la información del presupuesto

Esta variable se compone de los siguientes atributos:

¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso?

- Formulación
- Discusión – aprobación
- Ejecución
- Control - fiscalización

Únicamente el 24 por ciento de los consultados opina que la información presupuestaria se presenta oportunamente. No obstante, el grado de oportunidad con la que se hace pública la información presupuestaria en nuestro país es, en la práctica, aceptable. El Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación se da a conocer el mismo día que se entrega al Legislativo. También en la etapa de la aprobación, el Decreto de Presupuesto se da a conocer el mismo día en que es aprobado por el Congreso, aunque la información desagregada se hace pública tiempo después.

A lo largo de la fase de ejecución del presupuesto, existen dos documentos que brindan información puntualmente. El primero de ellos son los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que se dan a conocer cada tres meses. Además, también se publica semestralmente el Avance de Gestión Financiera.

Finalmente, en lo que se refiere a la fase de fiscalización, tenemos que, por ejemplo, las secretarías publican la mayor parte de la información referente a este tema durante nueve meses o menos después de ejercido el gasto. Esto sucede así en los casos de comparaciones del gasto ejercido contra el gasto aprobado, en la información sobre objetivos o metas no financieras[14]. Sin embargo, los datos concernientes a la

[12] Este sub-ejercicio es de 27 mil 956 millones de pesos.
[13] En el artículo 1 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
[14] Esta información se encuentra trimestralmente en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, semestralmente en el Avance de Gestión Financiera y, anualmente en la Cuenta Pública.

comparación de metas de desempeño con los resultados obtenidos y el impacto del presupuesto en la reducción de la pobreza, por ejemplo, nunca son presentados en ningún tipo de documento.

IV. Recomendaciones

Considerando los resultados del Índice de Transparencia Presupuestaria, del análisis formal práctico así como los resultados de la encuesta de percepciones, se realizan algunas recomendaciones específicas para contribuir a mejorar la transparencia presupuestaria.

Para mejorar la integridad y calidad de la información presupuestaria debe publicarse:

- Información desagregada sobre las diferentes partidas presupuestarias, que permita un análisis del presupuesto y sus objetivos.

- Las metas específicas de desempeño de todos los programas gubernamentales.

- Pasivos contingentes, montos de exenciones de impuestos, monto de subvenciones, recursos ejercidos del Banco de México, gasto no ejercido, transacciones en especie, y cuotas de usuarios cobradas por servicios públicos.

- Información que ilustre la manera en que los cambios a políticas existentes, o las propuestas de nuevas políticas públicas, afectan el gasto y los ingresos.

- Documentos no-técnicos, dirigidos al público en general, que describa el presupuesto y sus objetivos, así como el proceso presupuestario.

- Información detallada y oportuna a instituciones fuera del ejecutivo para que puedan realizar análisis fiscal alternativo. Promover este tipo de análisis.

- Los criterios para estimar los ingresos y, de manera periódica, información acerca del flujo de ingresos y su variación respecto a las estimaciones originales.

- Homogeneizar la estructura programática para facilitar la comparación entre años. Adicionalmente, proveer de una explicación de los cambios a la estructura programática y proporcionar información para relacionar las diversas categorías programáticas cuando haya cambios.

- Legislar en materia presupuestaria para incluir homogéneamente disposiciones para el gasto, la deuda, la contabilidad gubernamental, el proceso de formulación del presupuesto público, la evaluación y la fiscalización de los recursos. Esto permitiría superar los problemas que ocasiona tener varios ordenamientos jurídicos dispersos y poco conexos entre sí.

- Contemplar normas para que toda autorización que se pida a la Cámara de Diputados para ejercer recursos públicos, se sustente en metas y costos, estimados clara y transparentemente. Ello permitirá tener una base de comparación cuando se evalúen los resultados de los programas en la Cuenta Pública.

- Normar integralmente la información que se envía al Congreso por medio de los documentos de finanzas públicas y la contabilidad gubernamental para que en la Cuenta Pública se incluya una evaluación adecuada del patrimonio de la Federación.

Para mejorar la fiscalización del presupuesto

- Mejorar los sistemas de control de las empresas paraestatales y los organismos descentralizados, para que en la Cuenta Pública se presente información realmente revisada por la contraloría interna.

- Generar disposiciones legales para controlar mejor el gasto descentralizado.

- Incluir información exhaustiva sobre el gasto de los organismos descentralizados en los reportes del ejercicio del presupuesto.

- Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, para que pueda fiscalizar eficazmente los recursos públicos federales y apoye técnicamente a los órganos de fiscalización de las entidades federativas.

- En materia de contabilidad es necesario que la Auditoría Superior de la Federación emita lineamientos acerca de la cantidad y calidad de la información que se presenta en la Cuenta Pública. Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la que emite, en conjunto con la Secretaría de la Función Publica, dichas disposiciones, lo cual es un contrasentido, pues el fiscalizado no puede ser juez y parte.

- Disponer que toda iniciativa de ley cuente con una estimación de lo que costaría ponerla en práctica, especificando la fuente de recursos para su instrumentación. Esto evitaría que se aprueben leyes sin un sustento económico para llevarlas a cabo.

- Normar con especial énfasis en la etapa de formulación del presupuesto público, para que el Ejecutivo Federal pueda recibir las peticiones y las propuestas de los legisladores anticipadamente; con esto, además que se facilitaría la aprobación de la Cámara de Diputados e institucionalizaría una práctica que en los hechos se da, se evitaría las aprobaciones extraordinarias de última hora y las reasignaciones sin bases.

- Legislar también en la etapa de aprobación de presupuesto público federal para que las reasignaciones o adecuaciones que se hagan al proyecto del Presupuesto de Egresos sean en función de costos y beneficios; que se señale la fuente de recursos para los gastos nuevos o adicionales que se propongan, y que no se permita incluir programas o proyectos sin una evaluación previa.

- No crear durante el año programas o proyectos sino hasta el ejercicio fiscal siguiente, una vez que hayan sido evaluados exhaustivamente.

- Se deben normar los términos y condiciones de los gastos extraordinarios, es decir, las erogaciones no contempladas en el Presupuesto de Egresos, pero indispensables para salvaguardar la seguridad nacional o atender un desastre natural.

- En un contexto donde la sustentabilidad de las finanzas públicas es débil, y dónde el pago de la deuda representa un porcentaje significativo dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, sería recomendable que se publique el manual de normas de operación del Ramo Deuda Pública para tener información sobre

cuánto es el monto de la deuda, a cuánto ascienden el servicio de esta y cuál es su calendario de pagos.

- El gasto que representan tanto PEMEX como la CFE es un porcentaje alto respecto al gasto realizado por las empresas paraestatales. Sin embargo, no existen reglas para el manejo del Costo Financiero de estas dos entidades.

- Durante la discusión y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se debe aclarar cómo se va a distribuir el ramo Resta por Subsidios y Transferencias. Por ejemplo, durante la Legislatura LVIII, por primera vez en los últimos seis años, los diputados incrementaron la Resta por Subsidios y Transferencias en 3.4 miles de millones de pesos, mismos que se restan al presupuesto de las paraestatales. Sin embargo, el marco legal no obliga a que se explique cómo se distribuye este ramo anualmente.

- Para poder dar seguimiento al ejercicio del gasto del gobierno es necesario que se cuente con información a nivel programático y por unidad responsable para todo el Proyecto de Egresos de la Federación. Si bien existen los llamados "programas específicos" donde es posible rastrear los recursos a lo largo del tiempo, el número de este tipo de programas es muy bajo.

Para mejorar la Contraloría Interna

- Realizar una evaluación para conocer las fallas en el sistema de control interno.

- Realizar consultas públicas que permitan identificar las causas de las opiniones negativas acerca de la confiabilidad de la contraloría interna.

- Diagnosticar la eficacia organizativa de los órganos de control interno, con especial énfasis en sus capacidades estructurales y perfil de puestos.

- Dotar de mayor autonomía de gestión a los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal con el objetivo que puedan realmente operar con mayor prontitud.

- Diagnosticar la efectividad real que están teniendo las políticas de control interno y, a partir de este análisis, eliminar aquellas prácticas que lejos de contribuir al mejor control interno, entorpecen y obstaculizan las funciones operativas de las organizaciones gubernamentales.

Para propiciar la participación ciudadana

- Realizar consultas públicas durante la formulación y discusión del presupuesto, con el objetivo de garantizar que ciudadanas y ciudadanos expresen sus prioridades con respecto a l asignación del gasto.

- Elevar a rango de ley la obligación del Ejecutivo Federal de incluir una evaluación del impacto presupuestario en el proyecto de Presupuesto que presente a consideración del Congreso de la Unión.

- Realizar una cruzada informativa para que la población conozca y exija el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Anexo

El análisis formal práctico se realizó a partir de la revisión de la siguiente normatividad:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Lineamientos de Política de Gasto para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003
- Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal 2002
- Manual de Programación y Presupuesto 2003
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003
- Criterios Generales de Política Económica 2003
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley Federal de Coordinación Fiscal

Tabla de respuestas positivas por variable

Variables	Porcentaje de respuestas positivas
Información sobre Criterios Macroeconómicos	64
Calidad de la Información y Estadísticas	41
Fiscalización del Presupuesto.	41
Capacidades del Órgano de Control Externo.	38
Atribuciones y Participación del Legislativo	37
Información sobre Deuda Federal.	37
Cambios del Presupuesto	36
Rendición de Cuentas	31
Control sobre Funcionarios Federales.	31
Asignación del Presupuesto.	29
Oportunidad de la información	24
Evaluación de la Contraloria Interna.	18
Responsabilidades de Niveles de Gobierno.	18
Participación Ciudadana en el Presupuesto	16