

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

2009



[illegible]

México



Poder ejecutivo
Fiscalización
Brasil
Evaluación y desempeño



Soles
Macroeconomía
Argentina

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

Quinta edición – 2009

Resultados para México

Autor

José María Marín Aguirre con la colaboración de
Rocío Moreno, Briseida Lavielle,
Diego de la Mora y Flavio Lazos

Coordinación Regional

José María Marín Aguirre con la colaboración de
Jorge Romero León

Seguimiento de la encuesta de percepciones

Gloria Legorreta, Haydee Pérez, Melissa Ortiz
Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

Asesoría metodológica e integración de resultados

Gloria Labastida, *Probabilística*

Diseño

Marco Partida

La **integración de la página electrónica** se realizó bajo la coordinación de José María Marín Aguirre, con el apoyo de Juan Carlos Lavín, Diana Osornio y Marine Perron de **Fundar, Centro de Análisis e Investigación**. La elaboración de la página estuvo a cargo de Net Weasel.

Agradecemos el apoyo del Open Society Institute.

Incentivamos su reproducción y agradecemos se cite la fuente.

© 2009 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Cda. de Alberto Zamora No. 21, Col. Villa Coyoacán, Del. Coyoacán C.P. 04000, México D.F.

México, Noviembre de 2009

Índice

| | |
|---|-----------|
| I. Introducción | 7 |
| II. Nota Metodológica | 9 |
| III. Resultado de la encuesta de percepciones..... | 11 |
| Variables mejor evaluadas..... | 14 |
| Variables peor evaluadas..... | 22 |
| Otras variables | 28 |
| Reflexiones finales..... | 32 |
| IV. Recomendaciones | 35 |
| V. Anexos | 39 |
| Anexo I: Metodología..... | 41 |
| Anexo II: Variables y Atributos..... | 49 |
| VI. Bibliografía..... | 53 |

I. Introducción

La transparencia gubernamental es importante por varias razones; sin embargo, la transparencia presupuestaria es particularmente importante si tomamos en cuenta que el presupuesto es el instrumento de política pública más importante del gobierno. Esto se debe a que en el presupuesto se definen con pesos y centavos las prioridades del gobierno y a los ganadores y perdedores de la política pública. La retórica política deja de ser meras palabras y se convierte en realidad.

La transparencia presupuestaria se expresa en el conjunto de normas y prácticas claras en el proceso presupuestario, el acceso del público a la información y los mecanismos formales para la participación durante dicho proceso. La existencia de estos elementos es una condición necesaria para la consolidación de cualquier Estado democrático. En tanto la ciudadanía no tenga conocimiento preciso de las políticas públicas y su aplicación, particularmente el gasto público, su información está truncada e inhibe la posibilidad de realizar decisiones informadas a la hora de ejercer su derecho ciudadano. La información puntual y exhaustiva es necesaria para conocer y evaluar el impacto del gasto y el desempeño de las políticas públicas, así como identificar a los responsables del manejo de recursos.

Con el espíritu de consolidar la democracia en la región, desde 2001 se elabora el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). El objetivo general del proyecto es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados y, de esta manera, colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública. De igual forma, se pretende impulsar la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario.

Este estudio desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. Primero, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto presentan una perspectiva real sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación. Segundo, el análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones que el gobierno debiera tener con la ciudadanía sobre su toma de decisiones y rendición de cuentas.

Desde su creación, este instrumento se ha repetido cada dos años con la adhesión de distintos países para enriquecer los alcances del ILTP con nuevas experiencias. A lo largo del tiempo se han hecho esfuerzos para mejorar las herramientas metodológicas de este estudio. Cada año se realiza una revisión de las preguntas en los cuestionarios al igual que en el estudio formal normativo para abundar sobre los temas que recurrentemente han presentado un problema en cuanto al nivel de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Adicionalmente, el estudio busca, en la medida de lo posible, atender problemáticas de coyuntura en cada país o a nivel regional de manera que haya constancia de los hitos que forman a Latinoamérica y que el aprendizaje de la coyuntura alimente las recomendaciones y las mejoras requeridas.

Para 2009, el estudio contó con la participación de doce países, lo que aumenta el número de países respecto a la edición anterior donde participaron nueve. Este año se incorporaron cuatro países al estudio: Argentina, Brasil, Panamá y la República Dominicana. Las siguientes organizaciones no gubernamentales, universidades y centros colaboraron en el estudio:

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC (**Buenos Aires, Argentina**)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (**La Paz, Bolivia**)
- Instituto de Estudos Socioeconomicos (**Brasilia, Brasil**)
- Foro Joven, Corfas, Proyección Andina y Codeliberar (**Santa Fe de Bogotá, Colombia**)
- Programa Estado de la Nación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y Fundación Arias (**San José, Costa Rica**)
- Grupo Faro (**Quito, Ecuador**)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (**Ciudad de Guatemala, Guatemala**)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Probabilística (**México DF, México**)
- Centro de Estudios y Acción Social Panameña, CEASPA (**Panamá, Panamá**)
- Ciudadanos al Día, y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (**Lima, Perú**)
- Fundación Solidaridad, (**Santo Domingo, República Dominicana**)
- Transparencia Venezuela (**Caracas, Venezuela**)

Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones y en la investigación y análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país. La coordinación regional del esfuerzo, así como la elaboración del presente documento estuvieron a cargo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

El objetivo general de las organizaciones que participaron en el ILTP es aportar a la construcción de mejores prácticas presupuestarias y promover la rendición de cuentas y la consolidación democrática en nuestros países. Además, el presente estudio tiene tres objetivos específicos:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en México, específicamente, y la importancia de la transparencia en este ámbito central de la gestión pública.
- Identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia, y desarrollar recomendaciones puntuales a legisladores y gobierno para promover la apertura y rendición de cuentas.

Este documento presenta los resultados para México exclusivamente y complementa el informe regional y los informes para cada uno de los restantes once países. Está dividido en cinco secciones: después de la introducción, la segunda sección presenta una breve nota metodológica que da cuenta de los principales componentes del estudio. La tercera, ofrece un análisis detallado de los resultados de la encuesta aplicada a expertos y usuarios de la información presupuestaria, la cual valora las percepciones a la luz de las normas y prácticas prevalecientes en el sistema presupuestario. La cuarta parte expone algunas conclusiones y enlista las recomendaciones producto del análisis. La quinta sección incorpora dos anexos, una nota metodológica completa y una tabla con los resultados de la encuesta para cada una de las variables y sus componentes.

Las organizaciones que hicieron posible el estudio tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes, con un sustento metodológico sólido -como el del ILTP- agrega un valor significativo a la discusión y prácticas presupuestarias, así como a la consecución de reformas pendientes en la materia. Como tal, el estudio hace un aporte que busca fortalecer la exigencia de gobiernos más eficientes, eficaces, incluyentes y sensibles a las necesidades de la población, con alto grado de probidad y cada vez con menos espacios discrecionales. En consecuencia, se fortalece también la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas claras y crear confianza entre la ciudadanía.



II. Nota metodológica

La transparencia presupuestaria es evaluada con base en las percepciones de expertos y usuarios de la información del presupuesto, el análisis de la normatividad y las características y dinámicas del proceso presupuestario en la práctica.

La **encuesta** aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. La población encuestada incluye a los Legisladores de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, a investigadores y académicos especialistas en el tema presupuestario, a periodistas y editorialistas de los principales diarios nacionales dedicados al tema y a miembros de Organizaciones Sociales que trabajan con los temas de transparencia y rendición de cuentas. Esta encuesta se aplicó siguiendo los mismos criterios en los doce países (véase anexo metodológico, p. 41), lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos.

El **análisis formal especializado** de las condiciones normativas que rigen la transparencia del proceso presupuestario se realiza sobre la base de una guía común a todos los países, con lo cual se facilita la comparación. La guía plantea un marco general para el análisis que, en primer lugar, presenta la información necesaria para conocer las condiciones institucionales que norman la transparencia en el proceso presupuestario, y en segundo lugar, permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y su papel formal en el mismo. Finalmente, el análisis formal presenta un marco de estudio que identifica los trazos determinantes del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional. El cuestionario **formal**, que da cuenta de los pormenores del marco legal, su aplicación y sus limitaciones, fue respondido por especialistas de **Fundar**.

El documento de análisis formal se vincula a las percepciones con una guía. Ambos documentos pueden consultarse en la página Web del índice, en www.iltweb.org.

El **Índice General de Transparencia Presupuestaria** se construye con base en la encuesta y califica la transparencia en los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.



Los resultados de la encuesta permiten evaluar 15 variables (o temas eje) para identificar cuán transparente es el proceso presupuestario. Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 15 variables a partir de 58 preguntas específicas. Las variables se reportan como el porcentaje de respuestas positivas o *de acuerdo* para variables y preguntas específicas.

El porcentaje de respuestas positivas es la suma de respuesta de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:



Del análisis por variable se desprende un conjunto de recomendaciones por país que busca mejorar las condiciones de transparencia en las finanzas públicas.

La encuesta se envió a 149 expertos, de los cuales contestaron 77, lo cual representa una cobertura del 52%.

Tabla 1.
Población de expertos y usuarios consultados mediante la encuesta, por grupo

| Población por grupo | Censados | Respondieron |
|-------------------------------------|------------|--------------|
| Legisladores | 32 | 17 |
| Organizaciones de la sociedad civil | 34 | 24 |
| Periodistas-columnistas | 49 | 17 |
| Investigadores-académicos | 34 | 19 |
| Total expertos | 149 | 77 |

El anexo I presenta una nota metodológica más detallada que explica el proceso de la encuesta y lo que implica el porcentaje de respuesta positiva. El Anexo II, al final de este documento, incluye un cuadro con *todas* las variables y sus respectivos atributos, así como el porcentaje de 'respuestas positivas' en la encuesta de percepciones para cada uno.

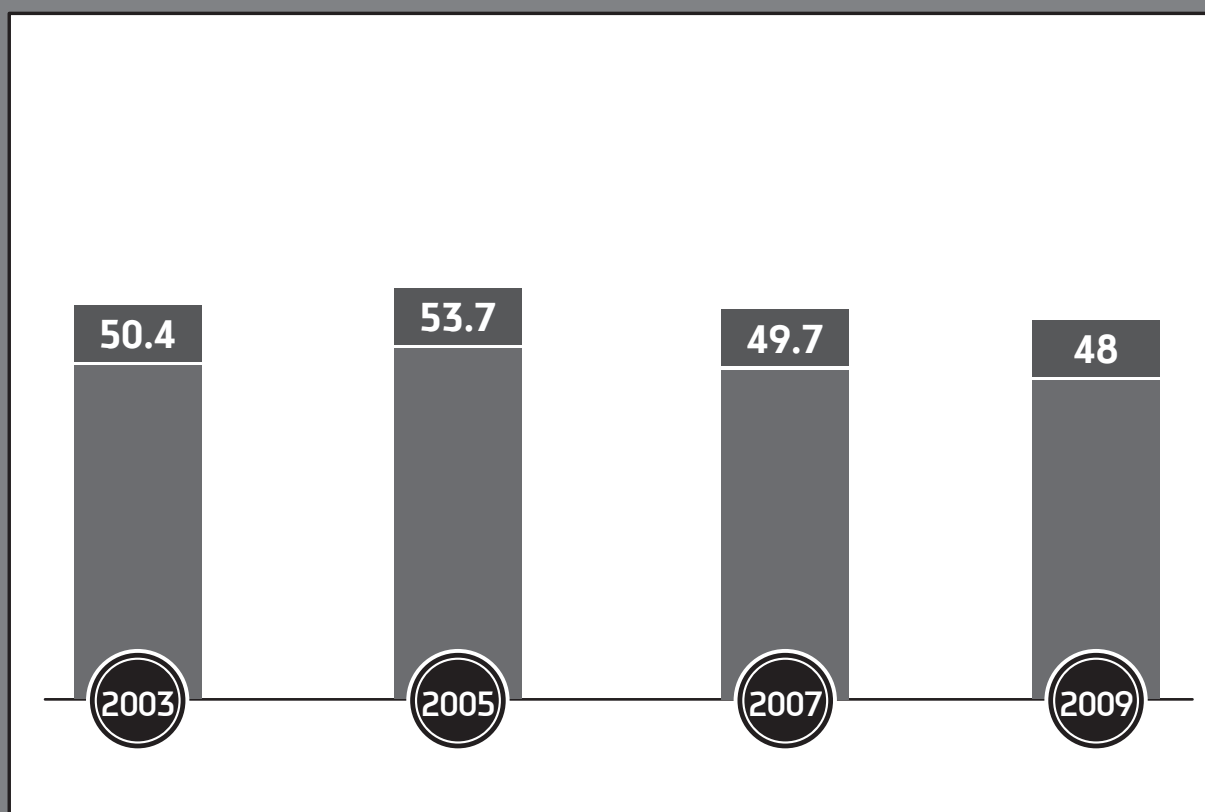


III. Resultado de la encuesta de percepciones

El Índice General de Transparencia Presupuestaria 2009 disminuyó con respecto a 2007 y es la menor calificación que ha tenido desde que el estudio se levantó por primera vez en 2001: obtuvo 48 puntos (en escala de 1 a 100), disminuyendo en casi dos puntos porcentuales.

El Índice mide el nivel de transparencia presupuestaria definida como la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. Esta disminución es indicativa de una percepción negativa o un desencanto en cuanto a la información presupuestaria disponible para el análisis y rendición de cuentas. Aunque en el marco normativo y en la práctica se han presentado algunos avances, también han habido retrocesos y éstos se reflejan en las percepciones de los usuarios de este tipo de información.

Gráfica 1.
Índice general de transparencia presupuestaria 2003-2009
(Escala de 1 al 100)



El retroceso en el Índice General de Transparencia Presupuestaria es reflejo de la disminución en la calificación de todas las variables utilizadas para evaluar la transparencia. En 2009, 13 de las 15 variables analizadas obtuvieron una calificación menor en comparación a 2007. En las secciones siguientes se elabora con mayor detalle los avances y retrocesos de algunas de las variables más importantes.

Gráfica 2.
Transparencia Presupuestaria en México, percepciones por variable 2009
 (Porcentaje de respuestas positivas)



De nueva cuenta, encontramos que ninguna variable recibe una calificación aprobatoria de 60%. Como se puede observar en la gráfica 2, la variable *información sobre criterios macroeconómicos* fue la mejor calificada con 48%, mientras que *participación ciudadana en el proceso presupuestario* continúa siendo la peor evaluada. Esta última variable obtuvo una calificación de únicamente 5%. Las variables mejor calificadas fueron *información sobre criterios macroeconómicos*, *atribuciones y participación del Legislativo*, y *capacidades del órgano de control externo*; sin embargo, ninguna de éstas obtuvo una calificación aprobatoria.

El estudio en 2009 cuenta con dos factores importantes que ayudan a contextualizar los resultados actuales y su evolución desde 2007. En primer lugar, la edición pasada se realizó cuando recién se estaba implementando la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual llevaba consigo cambios sustanciales en términos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, en 2009, en el tercer año en funcionamiento de la nueva ley, los encuestados están insatisfechos con los cambios realizados.

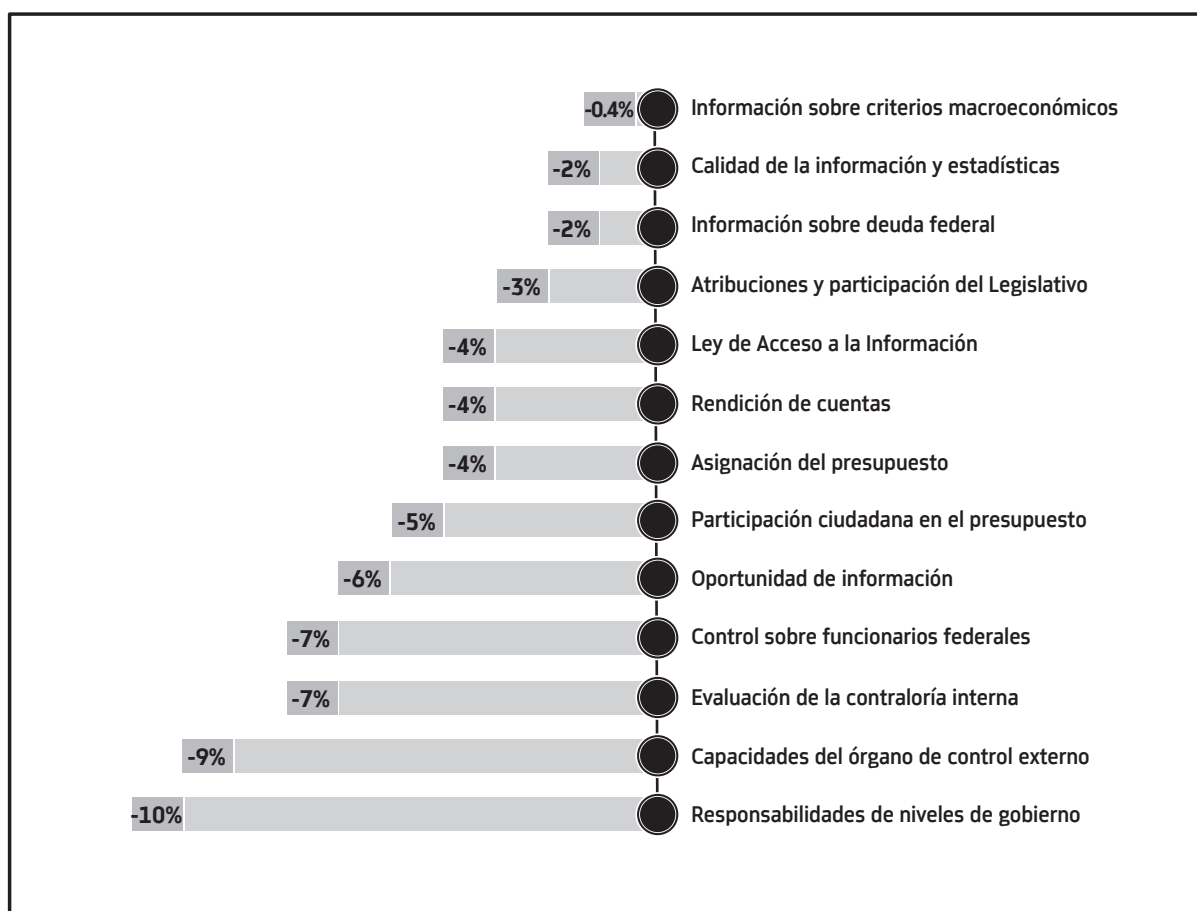
En segundo lugar, durante 2009 ha habido un vigoroso debate en torno a la política pública particularmente la presupuestaria, a raíz de los efectos de la crisis económica mundial en México. Desde finales de 2008, tanto la cobertura en medios como los pronunciamientos por parte de la iniciativa privada y la sociedad civil, le han puesto la lupa al proceso presupuestario y resaltó los problemas sistémicos de la política fiscal y la falta de información disponible para explicar las decisiones presupuestarias. Entre estos problemas se encuentran aquellos relacionados a la falta de claridad en la conducción de la política económica y presupuestaria para contrarrestar la crisis, la opacidad en la elaboración del presupuesto, los problemas en la ejecución y la poca rendición de cuentas en torno



al proceso presupuestario. Adicionalmente, en 2008 se realizaron cambios constitucionales relacionados al tema de fiscalización y rendición de cuentas, los cuales desembocaron en una nueva ley de fiscalización. Este entorno ha evidenciado más las carencias que existen en este sistema y generan incertidumbre en el proceso ya que, como se ha visto repetidas veces, cambios en el ámbito normativo no siempre se traducen en mejoras en la práctica.

En este contexto, como se señaló anteriormente, 13 de las 15 variables estudiadas presentan retrocesos en su calificación. Es importante mencionar que dos variables no se incluyeron en esta comparación ya que cambiaron sus preguntas en 2009 y no son comparables con los resultados de 2007. Las variables excluidas son *cambios al presupuesto y fiscalización del presupuesto*.

Gráfica 3.
Diferencia entre la evaluación de las variables 2009-2007
(Porcentaje de respuestas positivas)



Entre las variables que experimentaron un mayor retroceso encontramos *capacidades del órgano de control externo* y *responsabilidades presupuestarias en los niveles de gobierno*. Aún con el retroceso de nueve puntos porcentuales, *capacidades del órgano de control externo* es una de las variables mejor valoradas. Por el contrario, la variable que mide la claridad en las responsabilidades presupuestarias de los distintos niveles de gobierno disminuyó 10 puntos porcentuales, colocándola en el grupo de las tres variables peor evaluadas. Esta es la primera vez que dicha variable se encuentra en el grupo de las peor evaluadas, lo que es un llamado de atención sobre el sistema actual de coordinación fiscal.

Las variables que experimentaron una menor disminución en su calificación respecto a 2007 son *información sobre criterios macroeconómicos*, *calidad de la información y estadísticas* e *información sobre la deuda federal*. Es

importante mencionar que *información sobre criterios macroeconómicos* es la variable mejor evaluada. Esto pudiera explicarse porque desde 2007, con la entrada en vigor de la LFPRH, se adicionó un requerimiento de información sobre los criterios macroeconómicos. Este requerimiento se conoce como el Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Aún con estos avances, hay información que no se presenta: por ejemplo, la que justifica las proyecciones presentadas sobre los criterios macroeconómicos.

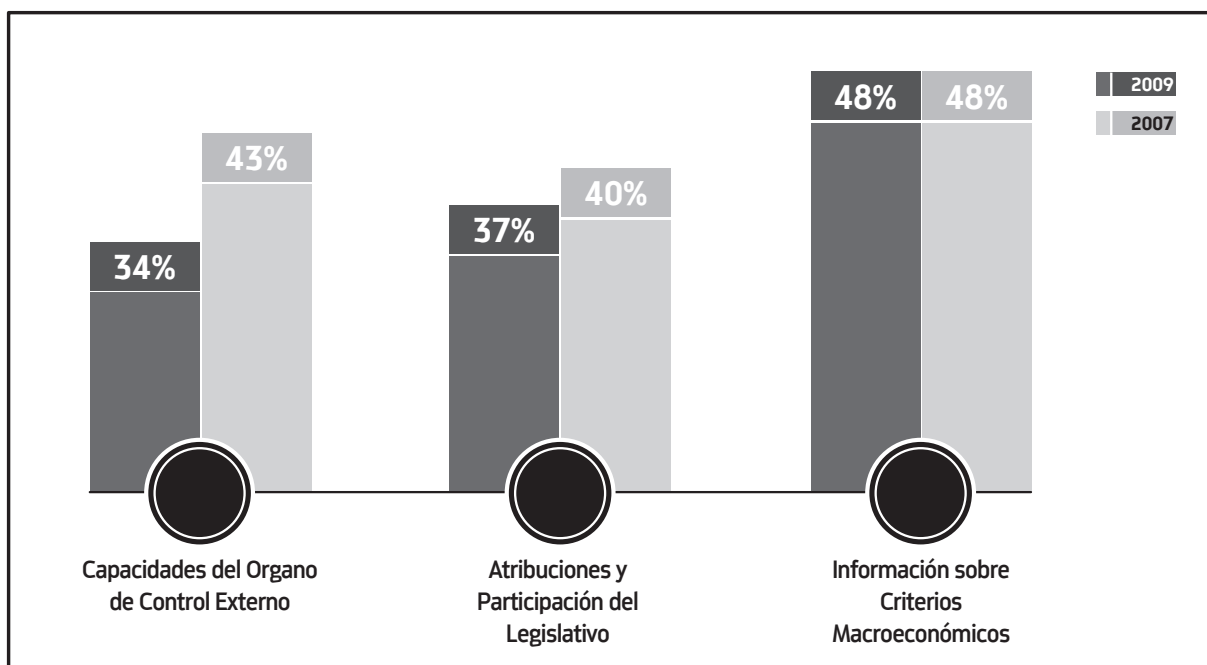
a. Variables mejor evaluadas

Las variables mejor evaluadas, al igual que en las ediciones anteriores del Índice, son *información sobre criterios macroeconómicos* (48% de respuestas positivas), *atribuciones y participación del Legislativo* (37%) y *capacidades del órgano de control externo* (34%). Aunque estas variables son las que obtuvieron mayor valoración, las tres están lejos de una calificación satisfactoria.

Aunque la calificación a los criterios macroeconómicos refleja la oportunidad y constancia en la presentación de los datos con los cuales se formula el presupuesto, aún hay vacíos en la información que permita justificar estos criterios. Asimismo, el hecho de que exista cierta claridad sobre el papel que desempeñan los legisladores y el órgano de control externo, ayuda a explicar la relativamente buena percepción de los encuestados sobre las atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto; sin embargo, hay vacíos, tanto legales como en la práctica, que pudieran estar inhibiendo una mejor percepción por parte de los usuarios de la información. El mismo caso aplica para el órgano de control externo, la Auditoría Superior de la Federación, ya que existe claridad sobre sus facultades; sin embargo, el marco legal acota su capacidad para que exista un verdadero ejercicio de rendición de cuentas.

Es importante notar que las percepciones en torno a las atribuciones y participación del Poder Legislativo y el órgano de control externo fueron dos de las variables que tuvieron retroceso desde el último levantamiento de la encuesta, pero la más notable es la relacionada con el órgano de control externo.

Gráfica 4.
Variables mejor evaluadas 2007-2009
(Porcentaje de respuestas positivas)



La variable *atribuciones y participación del Legislativo* sufrió un retroceso de 3 puntos porcentuales debido, principalmente, a la percepción de que la discusión presupuestaria es acotada y a la falta de información desagregada y de indicadores que permitan evaluar el desempeño de los programas.

En cuanto a la variable *capacidades del órgano externo*, la disminución fue de 9 puntos porcentuales, donde las capacidades del órgano de control externo se ponen en duda a raíz de la poca evidencia en la efectividad de este órgano por combatir la corrupción y aumentar la rendición de cuentas.

Información sobre criterios macroeconómicos

Al igual que en años anteriores, *información sobre criterios macroeconómicos* es la variable mejor evaluada por los encuestados en 2009. Esta variable tiene dos componentes: el primero evalúa si la información macroeconómica con la cual se elabora el presupuesto es pública. Este atributo es uno de los mejor evaluados de todo el estudio, lo cual se corrobora con la información disponible durante el año sobre los criterios macroeconómicos. Esta información se presenta constantemente durante el año en diversos documentos oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); sin embargo, es en el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se presenta el primero de abril, y en los Criterios Generales de Política Económica, documento que se presenta el 8 de septiembre con el proyecto de presupuesto, donde se presentan datos más específicos.

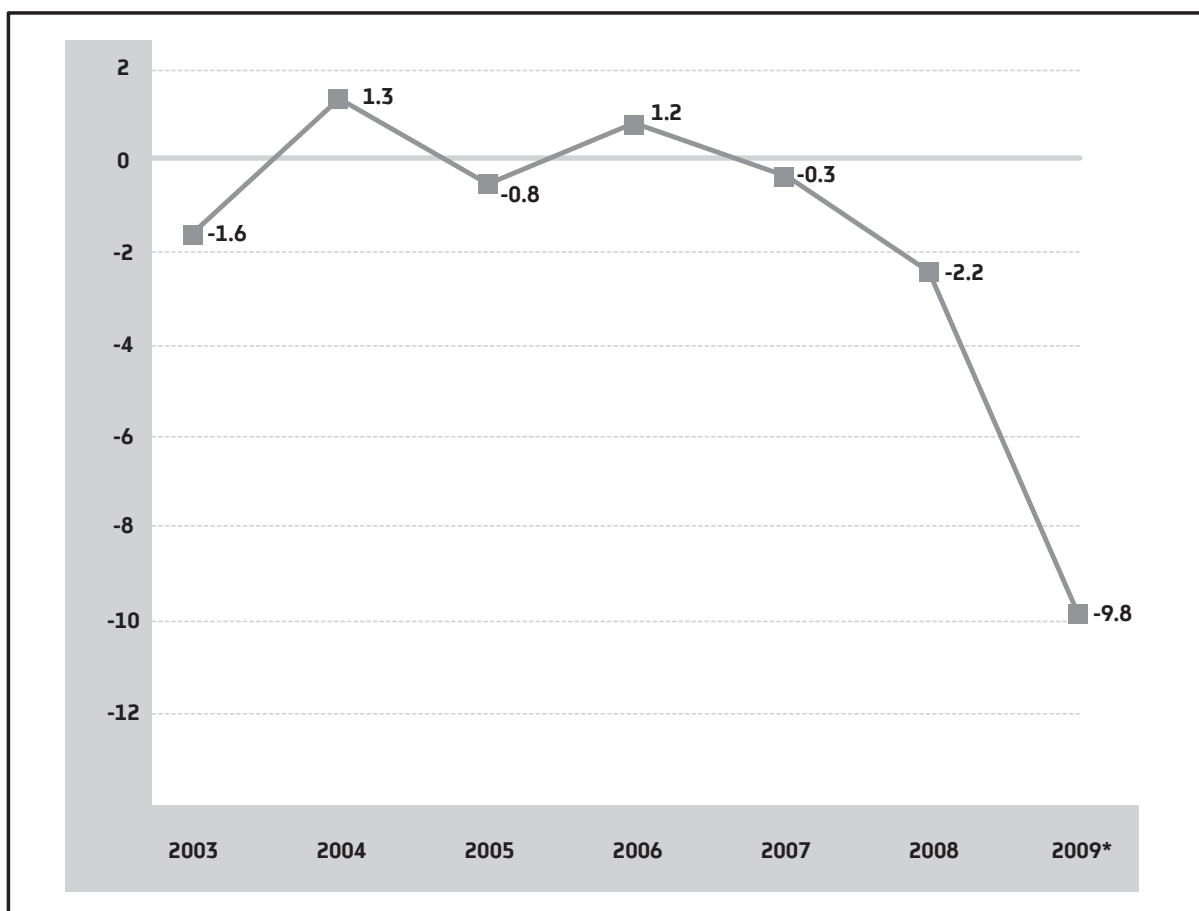
Tabla 2.
Información sobre criterios macroeconómicos

| | 2009 | 2007 |
|---|------------|------------|
| Información sobre criterios macroeconómicos | 48% | 48% |
| El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto. | 80% | 71% |
| Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables. | 16% | 25% |

El segundo componente de esta variable mide qué tan confiables son los criterios macroeconómicos y es esta evaluación la que presenta una percepción negativa por parte de los encuestados. Entre 2007 y 2009 la calificación sobre la confiabilidad de estos datos disminuyó en 9 puntos porcentuales, lo que refleja la desconfianza que las últimas estimaciones macroeconómicas inspiran en los usuarios de información presupuestaria.

Existe un problema recurrente en lo que se refiere a las estimaciones macroeconómicas que son utilizadas para proyectar los ingresos futuros y que permiten planear el gasto. Las estimaciones con las que la SHCP valora el comportamiento de la economía mexicana para poder determinar los gastos e ingresos del presupuesto federal son imprecisas y no corresponden a las cifras finales observadas, cuando las dan a conocer el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfica 5.
Diferencia en la tasa de crecimiento proyectada y observada 2003-2009
 (Porcentaje de Crecimiento)



*Estimado CGPE 2010

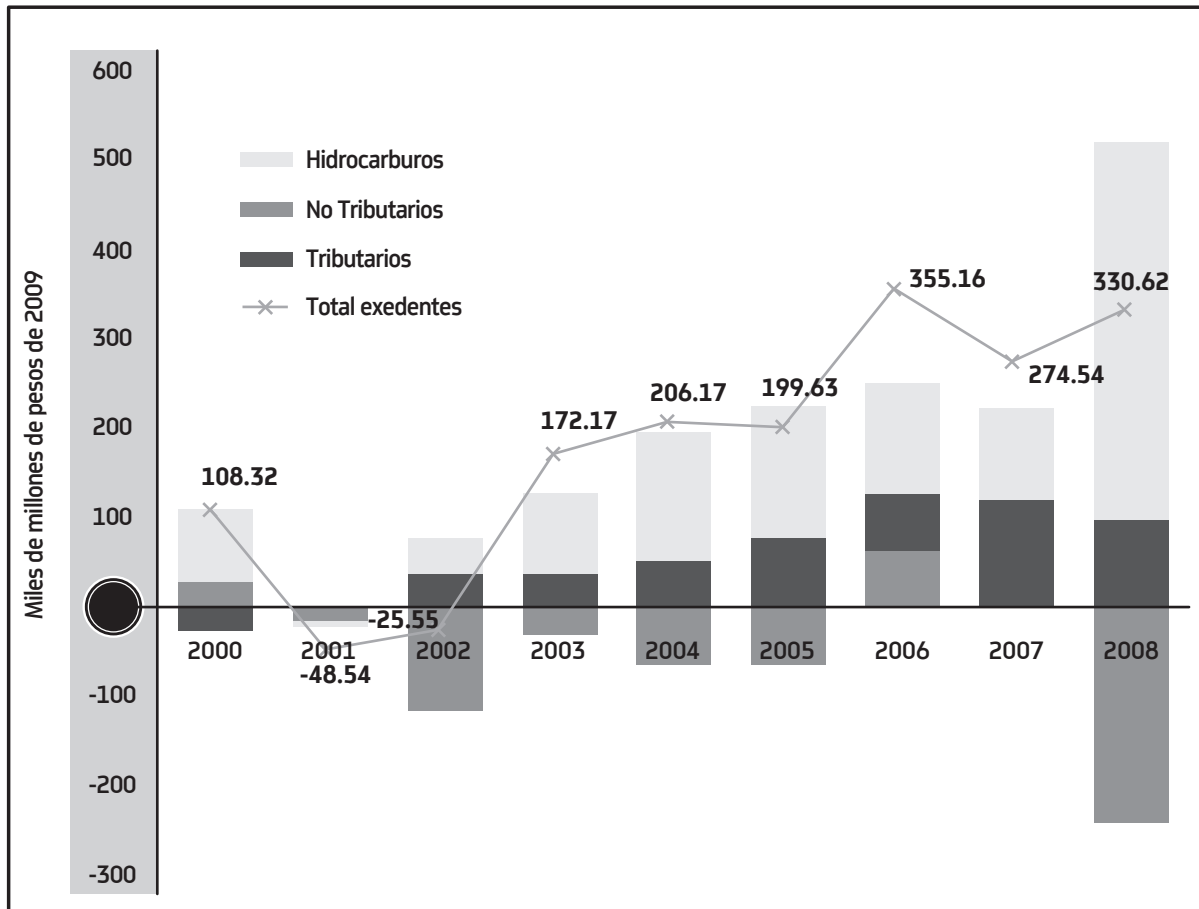
Fuente: Elaboración propia con datos de los Criterios Generales de Política Económica 2002-2010 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002-2008.

La gráfica 5 presenta la diferencia entre las estimaciones de crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y en las cifras observadas una vez concluido el año, presentadas en la Cuenta Pública. Como se puede apreciar, existen variaciones que van desde 0.3 hasta 9.8%. Esta última cifra corresponde a 2009, cuando la economía se vio negativamente afectada por la crisis mundial. La proyección de crecimiento para 2009 fue de 3%, mientras que el cierre estimado para el año se espera de -6.8% según las últimas previsiones de la SHCP. Las malas estimaciones han obligado al gobierno a realizar recortes al gasto de hasta 85 mil millones de pesos. Aunque el mayor impacto en las finanzas públicas se dio en 2009, el problema de las estimaciones erradas ocurre consistentemente año tras año.

En años anteriores, las estimaciones erraron de tal manera que el resultado fue un exceso de ingresos; sin embargo, esto también ha implicado un problema en cuanto al uso eficiente de los recursos. El yerro en los cálculos de ingreso ha generado ingresos excedentes extraordinarios que se asignan con un amplio margen de discrecionalidad durante el ejercicio fiscal y, en consecuencia, impiden a) la programación eficiente de estos recursos, b) la acumulación de ingresos en el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros y c) calcular con precisión el impacto del crecimiento de la economía y el aumento de la demanda en las previsiones de ingreso para años subsecuentes.



Gráfica 6.
Ingresos distintos a los esperados 2000-2009
(Miles de millones de pesos de 2009)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 - 2008

Entre 2003 y 2008 se acumuló un total de excedentes por aproximadamente 1,536 mil millones de pesos en términos reales; de los cuales, gran parte se gastaron a discreción del Ejecutivo. A pesar de estos excedentes, en México no hay evidencia clara y contundente del aprovechamiento de tales recursos, ya que los indicadores de crecimiento y pobreza no reflejan mejoras sustanciales. Evidencia de ello se encuentra en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, donde la Auditoría Superior de la Federación señala que de 2001 a 2006, el 49.5% de los ingresos excedentes fueron absorbidos por gasto corriente. Además, los recursos ahorrados no fueron suficientes para mitigar los efectos de la crisis durante 2009. Solamente en 2008, los ingresos excedentes representaron aproximadamente 2.7% del producto interno bruto de ese año (330.62 mil millones de pesos) y, aún así, México fue el país más afectado por la crisis de los que participaron en el Índice.

Tabla 3.
Tasas de variación del producto interno bruto total
 (Millones de dólares a precios constantes de 2000)

| País | 2008 | 2009 a/ | 2010 a/ |
|---------------|------------|-----------|------------|
| Argentina | 7 | 1.5 | 3 |
| Bolivia | 6.1 | 2.5 | 3.5 |
| Brasil | 5.1 | -0.8 | 3.5 |
| Chile | 3.2 | -1 | 3.5 |
| Colombia | 2.6 | 0.6 | 3.5 |
| Costa Rica | 2.6 | -3 | 3 |
| Ecuador | 6.5 | 1 | 2.5 |
| El Salvador | 2.5 | -2 | 2.5 |
| Guatemala | 4 | -1 | 2.5 |
| Honduras | 4 | -2.5 | 2.5 |
| México | 1.3 | -7 | 2.5 |
| Nicaragua | 3.2 | -1 | 2.5 |
| Panamá | 9.2 | 2.5 | 5 |
| Paraguay | 5.8 | -3 | 3 |
| Perú | 9.8 | 2 | 5 |
| Uruguay | 8.9 | 1 | 3.5 |
| Venezuela | 4.8 | 0.3 | 3.5 |
| a/ Proyección | | | |

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL*

Las malas proyecciones causan que los ingresos excedentes de años anteriores no se incluyan en el presupuesto del año en curso, a pesar de que algunos tienen un destino específico una vez se cubren las necesidades presupuestarias para el año. Según la LFPRH (Art. 19, frac. I), los ingresos excedentes se destinarán, primero, a cubrir aumentos en el gasto no programable, adeudos de ejercicios fiscales anteriores y a desastres naturales.

En suma, el yerro consistente en las estimaciones de los criterios macroeconómicos tiene un efecto nocivo en las finanzas públicas pues impiden la planeación y aprovechamiento óptimo de recursos multimillonarios.

La imprecisión de las estimaciones gubernamentales aunadas a una economía en crisis y a los recortes realizados en la Administración Pública Federal y en los estados –recortes que son consecuencia de haber desaprovechado recursos excedentes y de cuyo destino no se tiene claridad- seguramente impactaron negativamente en la confianza de los usuarios de información, como lo refleja los resultados de esta variable en 2009.

La información clave sobre la estimación de estos criterios macroeconómicos debe ser de dominio público cuando se busca aumentar la confiabilidad en los criterios macroeconómicos. No obstante su importancia, hoy en día no se publica la base de cálculo adecuada que permita al Congreso, gobiernos estatales y a los usuarios de la información presupuestaria corroborar las estimaciones realizadas por la SHCP. En vista de la gravedad del problema es necesario promover una discusión en torno a estas proyecciones para disminuir las ineficiencias en el uso de los recursos públicos y mejorar la capacidad en la planeación del gasto.

* Datos disponibles en http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/7/36467/cuadroCP1_PIB.pdf, (consultado en octubre de 2009).



Atribuciones y participación del Legislativo

La variable *atribuciones y participación del Legislativo* sufrió una disminución de 3 puntos porcentuales desde el último levantamiento de la encuesta. Esta variable está compuesta por cuatro atributos:

Tabla 4.
Atribuciones y participación del Legislativo

| | 2009 | 2007* |
|---|------------|------------|
| Atribuciones y participación del Legislativo | 37% | 40% |
| El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo. | 73% | 74% |
| Es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto. | 41% | 44% |
| Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo. | 19% | 25% |
| El Poder Legislativo tiene información para evaluar el desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto. | 14% | 18% |

* Los resultados de esta variable pueden ser distintos a los reportados en 2007 ya que se le agregaron atributos.

En la tabla 4 se puede observar que la pregunta sobre las atribuciones para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación recibe una calificación satisfactoria de 73% lo que indica que en el marco legal existe claridad sobre estas atribuciones. La Constitución faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal (Art. 74 frac. IV) y la Ley de Presupuesto estipula siete principios para su modificación, por parte de los legisladores (LFPRH, Art. 42 frac. VIII).

En 2009, se realizaron modificaciones netas al presupuesto por 198,781.6 millones de pesos, a raíz de la reforma al esquema de inversión de PEMEX (PIDIREGAS) propuesta por el Ejecutivo Federal. De esta modificación el gasto aumentó en 254,877.8 millones de pesos y se recortó en 56,096.2 millones de pesos¹. Esto implica una modificación neta equivalente a 6.5% del presupuesto.

Se puede considerar que en 2009, el nivel de flexibilidad aumentó debido a los cambios realizados a raíz de la crisis económica que sufre el país. Además, para la negociación del presupuesto 2009, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados publicó un acuerdo, según lo previsto en la Ley de Presupuesto, en el cual se estableció un mecanismo para la participación de las distintas comisiones durante el proceso. Todo esto pudo contribuir a la percepción positiva sobre las atribuciones del Legislativo para modificar el presupuesto.

El atributo sobre el período que se le otorga a la legislatura para el análisis y discusión del presupuesto disminuyó en 3 puntos porcentuales en comparación a 2007. Aunque no ha habido cambios en cuanto al tiempo que se otorga para la negociación presupuestaria, más de la mitad de los encuestados opinan que el tiempo no es suficiente para una discusión significativa del presupuesto, aún con la ampliación introducida en la LFPRH en 2007.

Es importante recordar que en 2008 el deterioro de la economía mexicana acortó los tiempos para la discusión presupuestaria, ya que se tuvieron que hacer modificaciones a las estimaciones macroeconómicas y, por ende, a los ingresos y gastos. Aunque el presupuesto se presentó el 8 de septiembre de 2008, un mes después el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PRICE), donde entregó

¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Análisis de la Reasignación de Recursos Presupuestales en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009", abril 2009.

un presupuesto modificado que discutieron y aprobaron los Diputados. De esta manera, se acortó el período de revisión y discusión a un mes debido a las malas previsiones macroeconómicas expuestas anteriormente en dicho documento.

Este ha sido uno de los pocos años donde la coyuntura ha impulsado una discusión más minuciosa sobre los criterios macroeconómicos y, en consecuencia, su reevaluación. La lección que se puede extraer de la experiencia de 2009 es que un debate significativo de la ley de ingresos y egresos, al igual que una evaluación profunda de los criterios macroeconómicos, requiere de mayor tiempo para que pueda haber una valoración real del paquete económico.

Los dos atributos restantes –los cuales evalúan si existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo y si el Poder Legislativo cuenta con información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto– están fuertemente ligados. Esto se debe a que para poder tener un debate significativo sobre el presupuesto, es un requisito necesario, más no suficiente, contar con información detallada sobre los programas y el desempeño de los mismos. Estos dos atributos tienen las menores calificaciones de esta variable y también experimentaron disminución en su evaluación en comparación con 2007.

La discusión presupuestaria en la Cámara de Diputados aún está lejos de ser significativa ya que no todos los Diputados cuentan con la información necesaria para revisar a profundidad el presupuesto. Esta información incluye tanto las bases de cálculo que se utilizan para proyectar los criterios macroeconómicos, como la racionalidad detrás de las asignaciones presupuestarias. A esta desinformación de los Diputados se abona la falta de información comprensiva del Sistema de Evaluación de Desempeño –el cual debiera ser determinante en la asignación de recursos. Por ejemplo, la SHCP no da a conocer los indicadores considerados como estratégicos y a partir de los cuales se basan las asignaciones presupuestarias de cada año. Otro ejemplo está relacionado con la información multianual sobre los proyectos y programas. Esta información no se produce, lo que impide una discusión informada sobre la política pública y el ejercicio del presupuesto a corto y mediano plazo.

Capacidades del órgano de control externo

La variable que evalúa las capacidades del Órgano de Control Externo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se compone de cuatro atributos y todos experimentaron una disminución, lo que explica el decrecimiento de la variable respecto a 2007. El atributo que experimentó la mayor disminución en la opinión de los expertos encuestados es la confiabilidad del auditor externo ya que solamente 46% de los encuestados evalúan positivamente la confiabilidad de éste en comparación con 63% en la edición pasada.

Tabla 5.
Capacidades del órgano de control externo

| | 2009 | 2007 |
|---|------------|------------|
| Capacidades del órgano de control externo | 34% | 43% |
| La contraloría externa es confiable. | 46% | 63% |
| Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción. | 22% | 29% |
| La contraloría externa verifica que el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto. | 29% | 38% |
| La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal. | 38% | 41% |

La evaluación de las capacidades de la entidad de fiscalización superior se da en un marco que ha tenido reformas durante 2008 y 2009. El 7 de mayo de 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas



al texto constitucional relacionadas con la fiscalización al erario público. En esta reforma se confirma la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública, se reducen los tiempos de la revisión y se fortalecen las atribuciones de la ASF². Recientemente, el 8 de mayo de 2009, se promulgó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que sustituyó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Es importante hacer una nota sobre el papel de la ASF en el esquema de rendición de cuentas, ya que como órgano técnico del Poder Legislativo está fuertemente vinculado a las acciones de este último para hacer efectiva la fiscalización y rendición de cuentas. Aún con una entidad superior fiscalizadora de alto nivel y con cierto grado de autonomía, la utilidad de los resultados de las auditorías depende en gran medida de las acciones que el Congreso y otras autoridades competentes realicen. En este sentido, la efectividad de la ASF depende de la conclusión de los procesos por parte de otras autoridades. El pobre desempeño de los responsables de sancionar las fallas administrativas –la Secretaría de la Función Pública, muy probablemente extinta próximamente– y de atender denuncias legales –el Ministerio Público Federal– tiene un impacto directo sobre la confiabilidad en la ASF, en su mandato y su efectividad para reducir la corrupción. Como se verá a continuación, la variable sobre la *evaluación de la contraloría interna* es una de las peor evaluadas del estudio.

En general, el desempeño de la ASF en el cumplimiento de su mandato es positivo. Como se aprecia en la siguiente tabla, la ASF consistentemente está ampliando el número de auditorías que realiza, y particularmente destaca el mayor número de auditorías de desempeño que se realizan cada año. El número de auditorías realizadas ha aumentó 185% entre 2003 y 2007. También vale la pena destacar que las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas 1999 a 2007 alcanzan un monto de 35,352 millones de pesos.³ Sin embargo, el atributo sobre la contribución de la ASF para disminuir la corrupción es el atributo peor evaluado con una respuesta positiva de 22%. Esto apunta a que el problema más apremiante sobre la capacidad del órgano de control externo no radica en el desempeño de la misma auditoría, sino más bien en la concreción de las recomendaciones que se desprenden de sus actividades de fiscalización.

Tabla 6.
Auditorías practicadas por la ASF 2003-2007

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Total | 338 | 424 | 627 | 754 | 962 |
| Tipo de auditoría | | | | | |
| Desempeño | 24 | 44 | 51 | 72 | 190 |
| Regularidad | 249 | 312 | 522 | 615 | 716 |
| Especiales | 56 | 52 | 44 | 57 | 54 |
| Seguimiento | 9 | 13 | 9 | 8 | 2 |
| Revisión de situación excepcional | - | 3 | 1 | 2 | - |

Fuente: elaboración propia con datos de Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003-2007.

Aún con las reformas que se realizaron en 2008 todavía existen vacíos legales que limitan el trabajo de la ASF; entre ellas, la falta de disposiciones legales para que las recomendaciones y observaciones de la Auditoría sean obligatorias y la falta de previsiones que permitan vincular la revisión de la Cuenta Pública con las asignaciones presupuestarias.⁴ Además, un hecho que aporta al deterioro en la confiabilidad de la ASF es el vínculo entre la revisión de la Cuenta Pública con los intereses partidistas. Esto lo observamos en la inhabilidad para dictaminar

² Figueroa Neri, Aimée. Ed. Buenas, malas o raras. *Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, 2009.

³ Informe de las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas 1999 a 2007. (consultado en octubre 2009). Datos al 30 de septiembre.

⁴ Figueroa Neri, Aimée. Ed. Buenas, malas o raras. *Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, 2009.

las cuentas que aún están pendientes desde 2002. Es así como la falta de atribuciones de la ASF obstaculizan los mecanismos de rendición de cuentas hasta llegar al punto de la inacción.

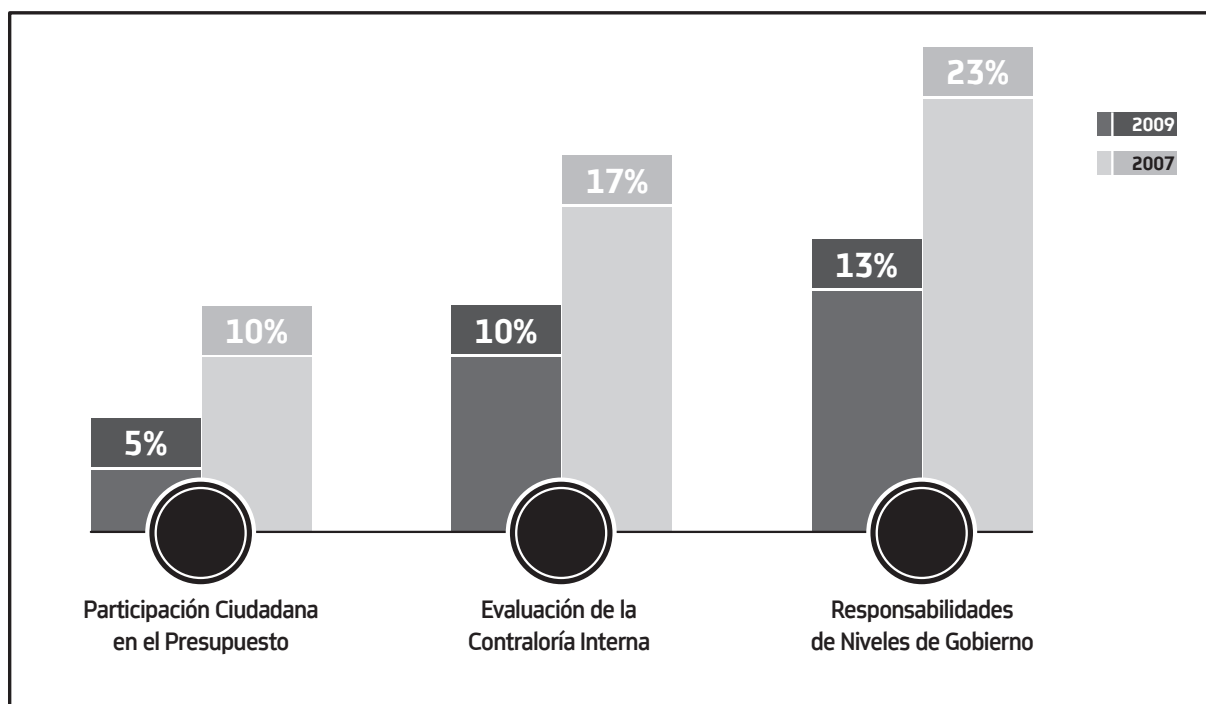
En cuanto a la verificación de metas físicas, la normativa vigente en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (y la ya derogada Ley de Fiscalización Superior de la Federación) prevé la facultad a la ASF –en el artículo 15 fracción VII– de “verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades fiscalizadas se aplicaron legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas” como parte de sus atribuciones para fiscalizar la Cuenta Pública. Aún con esta previsión y otras que permiten realizar auditorías de desempeño para verificar las metas y objetivos de los programas federales, la percepción de los encuestados continúa siendo negativa y refleja una disminución en esta última edición de la encuesta que, en gran parte, se puede atribuir a la falta de obligatoriedad de las observaciones y recomendaciones, como ya se mencionó con anterioridad.

En suma, la Auditoría Superior de la Federación es una pieza clave en la rendición de cuentas. Un conjunto de actores, que incluye tanto al Ejecutivo como al Legislativo, deben jugar bien su papel para que el trabajo de la entidad de fiscalización superior llegue a buen puerto y se avance en la reducción de corrupción y en un mejor ejercicio de los recursos públicos. En tanto no exista claridad sobre las responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas de todos los actores del sistema de rendición de cuentas (valga la redundancia) las capacidades de la ASF se verán mermadas para cumplir con su mandato constitucional.

b. Variables peor evaluadas

A continuación se presentan los resultados de las tres variables peor evaluadas por los encuestados. En esta edición del ILTP, dos de las tres variables peor evaluadas son las mismas que en 2007: *participación ciudadana en el presupuesto* y *evaluación de la contraloría interna*.

Gráfica 7.
Variables peor evaluadas 2007-2009
(Porcentaje de respuestas positivas)



La variable *participación ciudadana en el presupuesto* continúa siendo la variable peor evaluada y experimentó un retroceso con respecto a la edición pasada: obtuvo una calificación de 5% en comparación con 10% en 2007. La segunda variable peor evaluada es percepción sobre la controlaría interna: la Secretaría de la Función Pública recibió una evaluación positiva por sólo 10% de los encuestados y presenta, además, una disminución de siete puntos porcentuales en comparación con 2007.

Por último, la variable sobre las *responsabilidades presupuestarias de los niveles de gobierno* retrocedió 10 puntos y recibió una calificación positiva solamente por parte de 13% de los usuarios de información presupuestaria. Aunque existe un marco normativo que define en parte las responsabilidades presupuestarias entre la federación, los estados y municipios, la crisis financiera y la disminución de recursos disponibles dirigidos a las entidades sacó a la luz la poca claridad que existe en cuanto a las responsabilidades que los distintos niveles de gobierno tienen en la recaudación y ejecución del gasto.

Participación ciudadana

A diferencia de la variable de responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, no existen previsiones que expliciten el papel de la participación ciudadana en el proceso presupuestario ni mucho menos que establezcan mecanismos de participación de la ciudadanía en este proceso.

Tabla 7.
Participación ciudadana en el presupuesto

| | 2009 | 2007 |
|---|-----------|------------|
| Participación ciudadana en el presupuesto | 5% | 10% |
| Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto. | 4% | 7% |
| Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto. | 2% | 6% |
| Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto. | 5% | 4% |
| El Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública. | 11% | 22% |
| Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto. | 3% | 10% |

La variable que evalúa la participación ciudadana se compone de cinco atributos de los cuales el que evalúa si existen mecanismos que permiten incorporar la opinión pública durante la formulación del presupuesto es la que menor calificación recibe, con solamente 2% de los encuestados. No es de sorprender que este sea el atributo peor calificado ya que el proceso de formulación es el más opaco de todos. Durante esta fase solamente se provee información sobre el proceso a través de los manuales para la formulación del proyecto de presupuesto; sin embargo, la información sustantiva con la cual se toman decisiones presupuestarias no es pública. Por ejemplo, no se publican los techos presupuestarios que se envían a las distintas secretarías para la elaboración de su anteproyecto.

La participación ciudadana tiene dos objetivos esenciales. Primero, informar a la ciudadanía sobre las decisiones del gobierno y, en segundo lugar, incorporar en esta toma de decisiones la opinión pública.⁵ México reprueba en

⁵ Berner, Maureen. "Citizen Participation in Local Government Budgeting". Popular Government Magazine, Spring, 2001. Disponible en línea: <http://www.sog.unc.edu/pubs/electronicversions/pg/pgspr01/article3.pdf>, (consultado en octubre de 2009).

los dos aspectos de la participación ciudadana. La información que es necesaria para poder injerir en la toma de decisiones presupuestarias durante la formulación es nula. Por ejemplo, los criterios utilizados en la formulación del presupuesto. La práctica de incorporar a la opinión pública en el presupuesto se limita a sesiones de trabajo de las fracciones parlamentarias, de algunas comisiones ordinarias o diputados en lo individual con diversos grupos sociales durante la negociación presupuestaria; sin embargo, no existe una práctica sistemática de consulta a la población impulsada por los legisladores o el Ejecutivo. Además, la mayoría de las reuniones no son públicas. Esto explica que solamente un 5% de los expertos encuestados valoren que si existen tales mecanismos.

En el artículo 20 de la Ley de Planeación se prevé que “[e]n el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas...” y si consideramos que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el que debe dirigir la política presupuestaria, esto no se puede considerar participación en el presupuesto ya que, en la práctica, el vínculo entre el PND y el presupuesto no queda claro, particularmente, en la determinación de las asignaciones presupuestarias. Aunado a esto, el ejercicio de consulta formal no se vuelve a repetir para cada año de manera plural y consistente.

En los últimos años, el gobierno mexicano ha implementado cambios institucionales y técnicos para mejorar la política pública y en particular mejorar la toma de decisiones y eficiencia en el uso de recursos públicos. Uno ejemplo de estos cambios es la transición que se está dando hacia un presupuesto basado en resultados. No obstante, la herramienta sigue sin tomar en cuenta la participación ciudadana.⁶ A lo largo de los años no se ha considerado ni siquiera como una posibilidad; de hecho ha ocurrido todo lo contrario: como lo demuestran los resultados de este estudio, los espacios de participación ciudadana se consideran cada vez menos accesibles.

Evaluación de la contraloría interna

Es la segunda vez que la variable *evaluación de la contraloría interna*, que en México se refiere a la Secretaría de la Función Pública (SFP), está en el grupo de las peor evaluadas. En 2007, esta variable recibió una calificación positiva por solamente 17%, mientras que en 2009 disminuyó su calificación en 7 puntos porcentuales para llegar a 10% de respuestas positivas, y convertirla en la segunda variable peor evaluada en esta edición.

La reducción en las percepciones positivas de esta variable, durante los últimos 4 años, refleja el poco avance que se ha logrado en el país para disminuir los niveles de corrupción y mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno. No hay evidencia contundente de que haya habido avances en estos rubros. Solamente 9% de los expertos encuestados opinaron que las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción.

Tabla 8.
Evaluación de la contraloría interna

| | 2009 | 2007 |
|---|-------------|------------|
| Evaluación de la contraloría interna | 10%* | 17% |
| La contraloría interna es confiable. | 10% | 17 % |
| Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción. | 9% | - |
| Se requiere que las recomendaciones de contraloría interna sean públicas. | 15% | - |

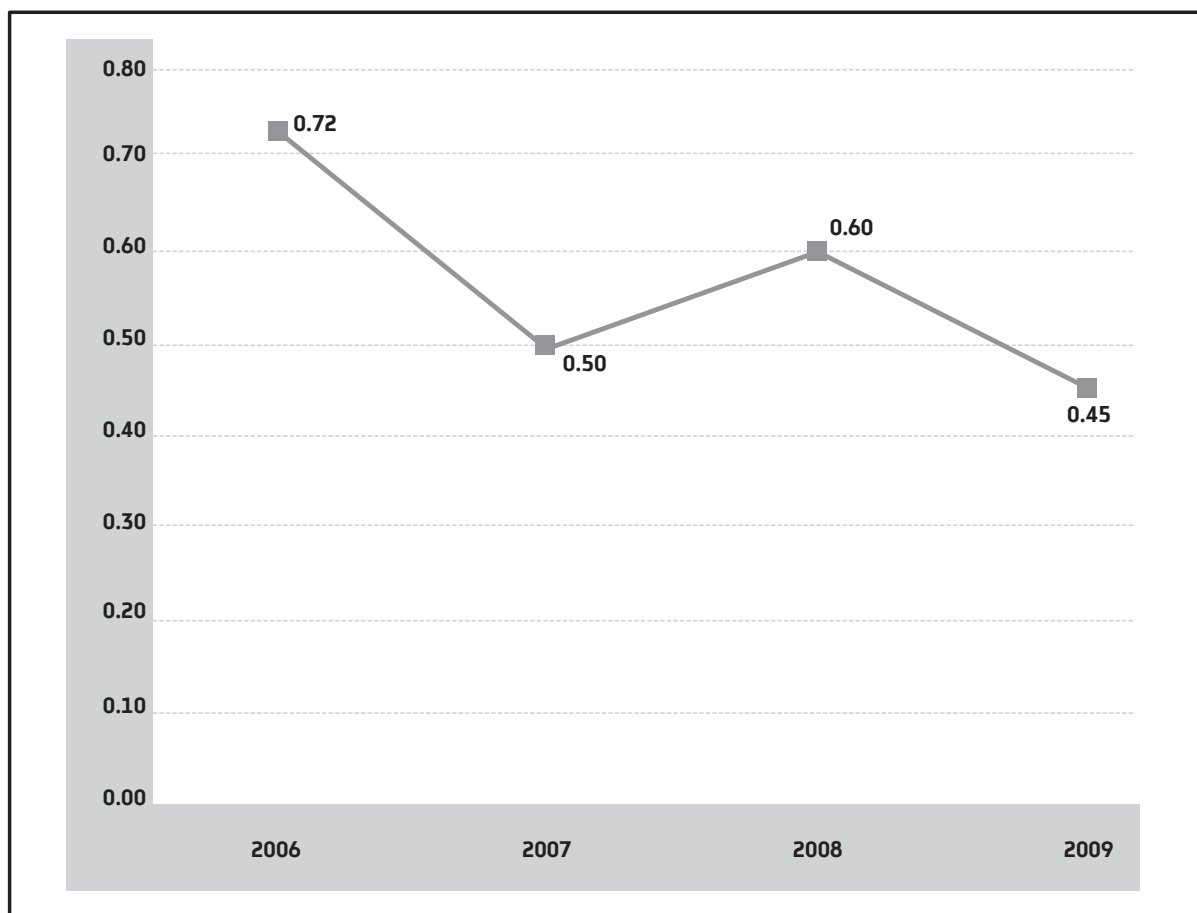
* El promedio de esta variable solamente incluyó el primer atributo para mantener comparabilidad con 2007.

⁶ Vale la pena mencionar no se han comprobado como herramientas que han mejorado la toma de decisiones en el país.



En cuanto a la eficiencia de la Secretaría de la Función Pública, encontramos que aún existen ineficiencias para cumplir su mandato de fiscalizar y hacer rendir cuentas a la Administración Pública Federal. Según su Informe de Labores, esta secretaría recuperó, durante el período de enero y junio de 2009, 0.45 pesos por cada peso que recibe la función de auditoría y control a través de los Órganos Internos de Control (OIC). Si comparamos esta cifra a lo largo de los años encontramos que la razón entre las recuperaciones y el costo de estas ha ido disminuyendo. Esto significa que se han hecho menos recuperaciones por cada peso gastado en las acciones de las contralorías y de la SFP.

Gráfica 8.
Peso recuperado por cada peso de costo derivado de las acciones de auditoría de los OIC y de la SFP



Nota: Los datos de 2008 y 2009 corresponden al período enero junio.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2006-2009.

Paradójicamente, en 2009 la crisis económica llevó al gobierno federal a tomar medidas extraordinarias de austeridad, las cuales incluyen la desaparición de la Secretaría de la Función Pública. La propuesta de ley –la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal– para transformar la actual secretaría en una contraloría dentro de la presidencia sin duda debilita aún más el control de la gestión pública. La medida profundiza uno de los problemas principales de la actual SFP: la falta de autonomía frente al Poder Ejecutivo que ha limitado francamente su margen de acción y efectividad para ejercer sus funciones. La nueva contraloría dependerá directamente del Presidente de la República y carecerá de cualquier autonomía, de gestión, operativa y presupuestaria.⁷ Además, tendrá menos facultades que

⁷ Para conocer una evaluación más amplia sobre las implicaciones de la desaparición de la Secretaría de la Función Pública véase: “Plan de austeridad pone en riesgo rendición de cuentas” de Fundar disponible en www.fundar.org.mx

la presente secretaría disminuyéndolas de 31 a 16. Finalmente, es importante señalar que la medida adoptada presenta problemas de claridad sobre la repartición de las atribuciones y funciones. Por ejemplo, se excluyó de la propuesta de ley el futuro del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes.

El sistema de rendición de cuentas es un problema tangible para México. Desde hace varios años, la contraloría interna ha demostrado ser incapaz de combatir la corrupción, transparentar y hacer rendir cuentas al gobierno de manera oportuna y eficiente. Esto se ha reflejado en las percepciones de los expertos encuestados en este y en otros estudios sobre la corrupción en el país. Es necesaria una reforma al sistema de rendición de cuentas que revise las atribuciones y responsabilidades de todas las entidades responsables: la contraloría interna, el congreso y el auditor externo, si es que se esperan lograr avances significativos en disminuir la corrupción y mejorar la eficiencia de la gestión pública.

Responsabilidades de niveles de gobierno

La variable *responsabilidades de los niveles gobierno* se compone solamente de un atributo que indaga sobre la existencia de un claro entendimiento sobre la división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. En esta edición del estudio, en comparación con 2007, la variable presentó la mayor disminución de entre todas las variables al obtener solamente 13% de respuestas positivas contra 23% de 2007.

El esquema actual del gasto federalizado se basa principalmente en dos componentes: las Participaciones y las Aportaciones Federales. La diferencia entre ambas es que las Participaciones pueden ser gastadas libremente por los estados y municipios, mientras que las Aportaciones son un gasto etiquetado de acuerdo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. Este sistema presenta un esquema mixto donde se comparten las responsabilidades de planeación y ejecución del gasto. Aunado a esto, se celebran convenios de descentralización para la ejecución de programas; sin embargo, la responsabilidad y coordinación de este gasto varía por convenio. Estos convenios se firman con las entidades federativas todos los años, lo que aumenta la incertidumbre sobre las responsabilidades del gasto año tras año.

Además de la complejidad en la definición del gasto entre el gobierno federal, los estados y los municipios, existe una duplicidad en cuanto a la planeación y ejecución de la política pública. Algunos ejemplos de los ámbitos más importantes de la política pública compartidos por los tres ámbitos de gobierno son la educación, salud pública, seguridad pública y construcción de vías de comunicación.

Tabla 8.
Funciones selectas de los ámbitos de gobierno mexicano

| Atribución | Ámbito(s) de gobierno responsable(s) |
|---|--------------------------------------|
| Políticas macroeconómica y de distribución del ingreso | F |
| Rectoría del desarrollo nacional | F |
| Elaboración de planes nacionales | F |
| Elaboración de leyes que combaten el alcoholismo | F, E |
| Convenios de coordinación para la planeación del desarrollo | F, E |
| Educación y salud pública, | F, E, M |
| Vías generales de comunicación, sistema penitenciario | F, E |
| Competencias tributarias e impositivas | F, E |
| Combate a la pobreza | F, E, M |
| Seguridad pública | F, E, M |

Fuente: Elaboración propia con datos de *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*.⁸

⁸ Soria Romo, Rigoberto (2004): *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. Tesis de Doctoral Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México.



La distribución de responsabilidades entre las esferas de gobierno vuelve complicado el manejo presupuestario. Por una parte, las funciones de rectoría generalmente se conservan en manos de la federación, lo que deja poco margen de decisión a los gobiernos estatales para adecuar las políticas a las necesidades locales. Por otra parte, los recursos asignados a los gobiernos de los estados solamente han alcanzado para mantener el nivel de operación de los bienes y servicios, obligando a una negociación entre niveles de gobierno para la realización de obras de infraestructura mayores.

Como se aprecia en la tabla 9, la mayoría de los estados con información presupuestaria disponible para 2008 destinan bajos porcentajes de gasto en inversión pública en comparación con su presupuesto total. Cabe destacar que Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Tamaulipas destinan más del 15 % de su presupuesto a inversión pública.

Tabla 9.
Gasto en inversión vs. gasto en servicios personales a nivel estatal para el presupuesto 2008
(Porcentaje del gasto presupuestario total)

| Estado | % de gasto en inversión pública del total | % de gasto en servicios personales del total |
|------------------|---|--|
| Aguascalientes | 6.77 | 7.34 |
| Baja California | 2.77 | 29.30 |
| Campeche | 0.27 | 1.47 |
| Chiapas | 26.76 | 8.63 |
| Chihuahua | 10.11 | 24.73 |
| Coahuila | 18.32 | 48.05 |
| Colima | 4.67 | 13.51 |
| Durango | 9.00 | 17.89 |
| Jalisco | 4.14 | 35.13 |
| Estado de México | 8.22 | 22.06 |
| Nayarit | 12.45 | 41.32 |
| Nuevo León | 16.54 | 20.33 |
| Oaxaca | 12.83 | 8.89 |
| Sinaloa | 12.09 | 19.30 |
| Sonora | 18.11 | 13.75 |
| Tabasco | 60.36 | 13.15 |
| Tamaulipas | 18.57 | 14.44 |
| Tlaxcala | 3.69 | 15.22 |
| Veracruz | 8.34 | 41.70 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Presupuestal de los Estados del IMCO.

Aunque en México existe un marco normativo que determina las responsabilidades de gasto, la crisis que azota al país -y ha afectado particularmente a las finanzas públicas- sacó nuevamente a la luz el problema de la alta dependencia de los estados de las transferencias del gobierno federal y, por ende, del gasto que los estados pueden realizar. Dicha dependencia de los estados de los recursos federales se origina en el pacto federal en materia hacendaria que prevalece en México, establecido en el actual Sistema de Coordinación Fiscal y que otorga potestades limitadas tributarias a los estados y municipios. Por ende sus haciendas son exiguas.

Los recursos disponibles provenientes de la Recaudación Federal Participable durante el período enero-agosto de 2009 disminuyeron en 22.6% en términos reales en comparación al mismo período del año pasado.⁹ Esto causó

⁹ SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Disponible en línea: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html, (consultada en octubre de 2009).

una disminución en las Participaciones Federales de los estados y municipios y los orilló a ajustar su gasto, ya que tuvieran muy pocas opciones de aumentarlo debido a que -en la mayoría de estados- los ingresos propios son mínimos. De manera similar, pero en menor medida, las Aportaciones disminuyeron marginalmente en términos reales: 0.6%.

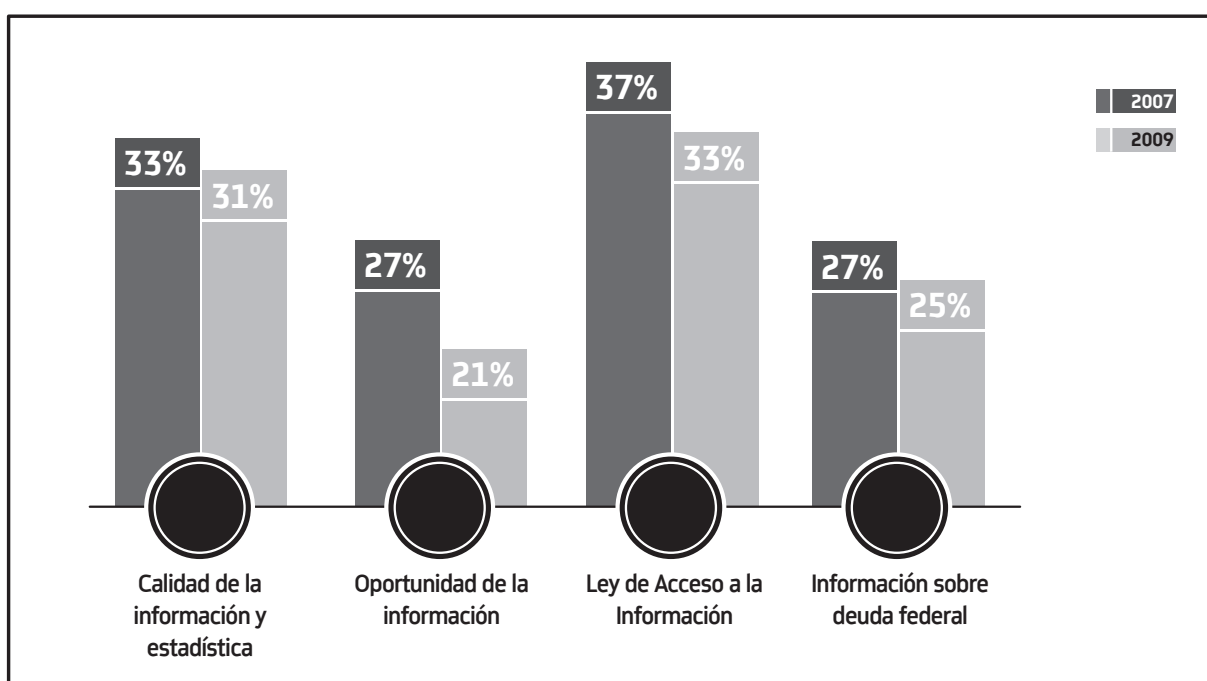
La problemática presentada por la crisis económica de este año evidencia la estrecha dependencia en los recursos recolectados a nivel federal, recordándonos la urgencia de una reforma hacendaria, tantas veces postergada, para introducir cambios en el ámbito de los ingresos, egresos y deuda pública lo cual implicaría un examen de las potestades tributarias de los estados y de las actuales Participaciones Federales de los estados y municipios.

Por último, los mismos estados contribuyen a la poca claridad en cuanto a su gasto, ya que los niveles de transparencia presupuestaria varían por estado; sin embargo, la gran mayoría presenta poca información presupuestaria. Un estudio del Instituto Mexicano de la Competitividad sobre información presupuestaria estatal encuentra que solamente siete de los 32 estados encuestados presentan una calificación superior al 60% en una escala de 0 a 100 para 2009.¹⁰

c. Otras variables

Como se mencionó anteriormente, 12 de las 15 variables evaluadas obtuvieron una calificación menor en comparación a la obtenida en la última edición del estudio. Para facilitar el análisis, estas variables se pueden agrupar en dos temas amplios: el acceso a información y la rendición de cuentas. En esta edición del ILTP llama la atención que, a pesar de los avances normativos en materia de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, las percepciones disminuyan año con año. Esto da a entender que aún hay mucho trabajo por hacer para transparentar la información gubernamental y, particularmente, la información presupuestaria, para que la rendición de cuentas sea efectiva en la práctica.

Gráfica 9.
Variables sobre información



¹⁰ Instituto Mexicano de la Competitividad, Índice de Información Presupuestal de los Estados. Disponible en línea: <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas>, (consultado en octubre 2009).



Las variables sobre el acceso a la información indagan sobre la calidad, cantidad y oportunidad de la información y sobre qué tan útil es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Como su nombre lo señala, la variable *calidad de la información y estadísticas* indaga sobre cuán confiable es la información presupuestaria y las estadísticas nacionales. Curiosamente, los atributos relacionados con la veracidad de los datos estadísticos y la información presupuestal agregada recibieron un mayor porcentaje de respuestas positivas; sin embargo, los atributos sobre la información presupuestaria desagregada y si la información presupuestaria presenta un panorama completo de las finanzas públicas disminuyeron.

Las percepciones sobre este último atributo están fuertemente correlacionadas con la variable sobre la deuda federal, que también presentó una disminución en su calificación desde 2007, ya que información sobre la deuda es indispensable para obtener un panorama completo de las finanzas públicas. En México, la deuda neta del gobierno federal, al 30 de junio de 2009, es 25.5% del producto interno bruto.¹¹ Destaca de esta variable el hecho que solamente 14% de los encuestados considera que se publica información sobre el destino de la deuda contraída. Los encuestados también consideran que la información presentada no es oportuna. Esta variable experimentó una reducción de seis puntos porcentuales. Además, la información de lo que ocurre durante la ejecución y la fiscalización del presupuesto es la que se considera como menos oportuna.

Tabla 10.
Calidad de la información y estadísticas

| | 2009 | 2007 |
|---|-------------|-------------|
| Calidad de la información y estadísticas | 31% | 33% |
| En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos. | 48% | 42% |
| El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional. | 19% | 30% |
| La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado. | 22% | 29% |
| La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral. | 36% | 29% |

Aún existe mucha información que se retiene, lo que impide un entendimiento completo de las finanzas públicas. Por ejemplo, no se hace público un análisis sobre los pasivos contingentes o un informe oportuno sobre el impacto del presupuesto de gastos fiscales. Nunca se publica información detallada sobre los criterios para la formulación del presupuesto, lo que convierte a ésta una de las etapas más opacas del proceso presupuestario. Tampoco se presenta información sobre los techos presupuestarios enviados a las secretarías para la elaboración del anteproyecto.

Un claro ejemplo sobre avances en materia normativa que no se ve reflejado en la práctica es la información relacionada con el Sistema de Evaluación del Desempeño. Aunque existe información sobre los indicadores y las metas, no se conoce cuales son los indicadores “estratégicos” que utiliza la SHCP para formular el presupuesto y tampoco se conocen los criterios de elección de estos indicadores. Esta información es crucial para entender la lógica detrás del proyecto de presupuesto que envía el Ejecutivo. Es importante agregar que para que los legisladores puedan consultar esta información supuestamente se les otorga una clave la cual no es pública, por lo que no se conoce qué tipo de información se les provee, ni cuál es su nivel de desagregación ni exhaustividad.

Es importante también resaltar la falta de información multianual a nivel programático, ya que en términos de planeación de política pública, esta información es indispensable. Aunque México no cuenta con presupuestos

¹¹ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Segundo trimestre de 2009. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/InfGub/Paginas/informetrimestralinfub.aspx>, (consultado en octubre de 2009).

plurianuales, esto no exime que se presente información para varios años con el fin de crear una discusión más amplia sobre los objetivos de la política pública en el mediano y largo plazo. Se debe realizar una presentación instrumental del Plan Nacional de Desarrollo. Hoy en día, solamente se presenta información agregada multianual y para aquellos proyectos y programas de inversión que abarcan más de un año.

En cuanto a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información también se registra un retroceso en la calificación que este año otorgan los expertos consultados en la materia. Esto puede explicarse porque, aunque los beneficios de tener una ley de este tipo son innumerables, aún existen fallas tanto legales como en la práctica que impide el flujo de información. Algunos de los problemas más frecuentes con los que se enfrentan los usuarios a la hora de solicitar y recibir información a través de Infomex incluyen la supuesta inexistencia de la información solicitada –respuesta que el ciudadano no puede comprobar– y que la información presentada sea incongruente con la solicitada.

Por su parte, la variable *rendición de cuentas* también sufrió una disminución en su calificación en comparación con 2007 donde 22% de los encuestados reportaron una calificación positiva: en 2009, esta calificación disminuyó a 18%. Los atributos peor calificados tienen que ver con si el gobierno presenta información que permite evaluar adecuadamente el impacto del gasto y si los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal. Como ya se mencionó anteriormente, existe información dentro del Sistema de Evaluación de Desempeño; sin embargo, este sistema tiene problemas en su diseño, en la elección de indicadores y en la capacidad de estos últimos para medir el impacto del gasto.

En cuanto a la *fiscalización del presupuesto*, los atributos peor evaluados tienen que ver con la fiscalización del presupuesto en defensa y de la deuda, que recibió una calificación positiva de 13 y 14% respectivamente. Aunado a esto, el control sobre funcionarios federales también obtuvo una baja calificación, pues solamente 16% de los encuestados considera que los mecanismos actuales permiten identificar responsables y sancionar a los funcionarios que incurren en irregularidades en el ejercicio del presupuesto. Cabe notar que solamente 7% de los encuestados consideran que sí se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.

En otro grupo de ideas, la participación del Legislativo en los cambios realizados durante el año también recibió una calificación reprobatoria. Los atributos sobre los *cambios al presupuesto* durante su ejercicio cambiaron desde 2007 con la meta de obtener más información sobre las atribuciones y el nivel de participación del Legislativo en este proceso. Estos resultados demuestran que el 30% de los expertos consideran que el Poder Legislativo tiene las atribuciones para revisar y autorizar adecuaciones al presupuesto; sin embargo, su participación en los cambios es mínima, ya que solamente recibió 11% de respuesta positiva.

En cuanto a la *asignación del presupuesto*, no hay claridad sobre el apego a las disposiciones legales durante su formulación. Aún cuando la Ley de Planeación y la LFPRH indican que la asignación de recursos debe realizarse bajo el marco del Plan Nacional de Desarrollo, y tomar en consideración las evaluaciones de desempeño de los programas, existe opacidad en los criterios utilizados para la asignación de recursos. Es por esto que entre los expertos encuestados existe la opinión de que la asignación de recursos no se elabora siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (11% de respuestas positivas) y que tampoco se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas (1% de respuestas positivas).

En suma, aún falta información y garantía de que las disposiciones normativas sobre el acceso, oportunidad y exhaustividad de la información se conviertan en prácticas tangibles para la ciudadanía. Aunado a esto, la rendición de cuentas está lejos de ser una práctica común que satisfaga las expectativas de la población. Aunque se han realizado avances en esta materia y, particularmente durante 2008 y 2009 cuando se realizaron reformas para



mejorar el sistema de rendición de cuentas, las percepciones son en su mayoría negativas a la luz de la persistente opacidad en la gestión gubernamental, la falta de información comprehensiva y oportuna, de la impunidad y el flagrante enriquecimiento de algunos sectores de la población.

Transparencia en el manejo de la crisis

En esta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria se agregó una batería de preguntas sobre el nivel de transparencia en el manejo de la crisis económica que azota al mundo y particularmente a México. A raíz de la desaceleración generalizada de la economía mundial, México implementó una serie de programas y cambios en el presupuesto para intentar mitigar los efectos de la crisis.

Para evaluar el manejo de la crisis por parte del gobierno era necesario que las medidas adoptadas fueran transparentes y fácilmente identificables. Por ello, se agregaron preguntas sobre los cambios propuestos por el Ejecutivo:

Tabla 11.
Transparencia en el manejo de la crisis

| | Calificación positiva |
|---|-----------------------|
| Los cambios se realizaron de manera clara y transparente. | 8% |
| Los cambios se realizaron de manera que incluyeron la opinión pública. | 5% |
| Los cambios realizados fueron revisados y aprobados por el Poder Legislativo. | 18% |
| Existe información y los mecanismos para medir el impacto de estos cambios. | 2% |

Los resultados son claramente negativos en cuanto a la transparencia y al nivel de participación en el manejo de la crisis. Solamente el 8% de los encuestados consideraron que los cambios se realizaron de manera clara y transparente.

Los cambios presupuestarios para enfrentar la crisis se realizaron en dos grandes etapas. En septiembre de 2008, el Ejecutivo tomo acciones para inyectar recursos para infraestructura, y crea el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PRICE). El PRICE se basaba primordialmente en la desaparición del esquema de Proyectos de Infraestructura Productivos de Largo Plazo (PIDIREGAS) para PEMEX. Aunque esta acción, en conjunto con otra serie de decisiones, liberó recursos para canalizarlos a proyectos de infraestructura, también impuso la necesidad de realizar una serie de cambios de mayor alcance: la inversión de PEMEX se convertiría en inversión presupuestaria y el gobierno federal asumiría los pasivos de los PIDIREGAS.

En cuanto a la transparencia de este cambio, los detalles y las implicaciones de la absorción de la deuda proveniente del esquema PIDIREGAS, no se discutieron de manera amplia ni exhaustiva debido a la premura y a la necesidad de impulsar medidas contracíclicas. Además, aunque en un inicio el Ejecutivo envió una propuesta al Legislativo sobre los proyectos de inversión a los que se les destinaron los recursos liberados con el PRICE, se reasignaron los recursos a otros proyectos de inversión, los cuales no están claramente identificados ni se les ha podido dar un seguimiento puntual para conocer cuál ha sido su impacto en la reactivación de la economía.

Es después de principios de 2009 cuando el Ejecutivo nuevamente volvió a reconocer que la economía iba a sufrir un impacto importante y puso en marcha el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor. El Acuerdo es un resumen en el cual se resaltan las medidas que ya se habían contemplado en el presupuesto para enfrentar la crisis económica, con algunas excepciones. Sin embargo, este pacto no aporta

recursos presupuestarios nuevos ni da claridad en cuanto al impacto de estas medidas para mitigar la crisis. No es sorpresa que de los expertos encuestados solamente 2% consideran que existe la información para medir el impacto de las medidas contracíclicas de este gobierno. Cabe destacar que durante este proceso, el Ejecutivo no incluyó a la opinión pública.

Reflexiones finales

El estudio de la transparencia presupuestaria y los mecanismos de participación en el proceso presupuestario son indispensables para obtener un diagnóstico sobre el progreso que se ha logrado hacia la consolidación de un Estado democrático. Aunque en México ha habido pasos importantes para llegar a este fin, aún hay rezagos, particularmente en el área de transparencia presupuestaria y participación ciudadana. Aún cuando se han creado normas y mecanismos para mejorar la información presupuestaria, dichos cambios carecen de la voluntad política que acompañe los cambios legales para que exista una verdadera apertura y participación ciudadana. Lo anterior, sumado al hecho de que los avances en transparencia presupuestaria son acompañados con retrocesos importantes, hacen que México no evolucione significativamente en esta materia.

Los resultados generales del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria apuntan a la poca transparencia y participación ciudadana en el presupuesto en México, pero también evidencian retrocesos. De acuerdo al Índice General de Transparencia Presupuestaria presentado al inicio de este documento, México recibe una calificación reprobatoria de 48 puntos. Esta calificación representa una disminución desde 2007, cuando recibió 50 puntos.

Estos resultados se dan en un contexto de crisis económica que impactó negativamente las finanzas públicas, lo que puso una lupa al proceso presupuestario y resalto sus problemas. Destacan entre estos temas el yerro en las estimaciones macroeconómicas y la falta de información sobre las bases para estas estimaciones, los subejercicios en la ejecución del gasto y la falta de información que explique detalladamente el motivo de estos y la falta de información sobre los criterios utilizados en la formulación del presupuesto.

Mediante el análisis de las variables y los atributos que componen el estudio se observa que México disminuyó en las percepciones de 12 de las trece variables comparables con 2007. Destaca entre las variables peor evaluadas la *participación ciudadana en el presupuesto*, que recibió 5% de respuestas positivas en comparación con 10% de la edición anterior; la *evaluación de la contraloría interna* con una calificación de 10%, y *claridad sobre las responsabilidades presupuestarias de los distintos niveles de gobierno* con 13% de respuestas positivas. Vale la pena destacar que esta última variable experimentó el mayor retroceso, disminuyendo 10 puntos porcentuales en comparación a 2007.

Una conclusión que se puede extraer del diagnóstico realizado este año es que México está plagado de dicotomías. Mientras que se publica información oportuna durante el año sobre los criterios macroeconómicos, se descuida la confiabilidad de estos indicadores. Otro caso paradigmático incluye el hecho de que México cuenta con un sistema de evaluación de desempeño; sin embargo, no se sabe en qué medida los indicadores de dicho sistema influyen en las decisiones presupuestales.

Hay varios temas que muestran que la región latinoamericana, y México particularmente, aún carece de mecanismos y prácticas conducentes hacia la consolidación de la democracia. En primer lugar, esta edición del estudio apunta a la falta de espacios y mecanismos para la *participación ciudadana en el presupuesto*. Esta variable ha sido la peor evaluada en todas las ediciones del estudio, lo que indica que el tema no ha sido prioritario. Cada vez más organizaciones de la sociedad civil, entidades académicas y ciudadanos en general muestran interés por participar en el diseño e implementación de la política pública; sin embargo, no encuentran los mecanismos o los



espacios para incidir en el proceso presupuestario. Es importante señalar que la participación ciudadana en el presupuesto traería mejoras al proceso presupuestario y que no es un ejercicio superfluo.

El nivel de información presupuestaria durante la formulación del presupuesto continúa siendo escueta o nula, lo que reduce así los poderes de contrapeso y otorgándole facultades monopólicas al Poder Ejecutivo para dirigir al país. Esta condición reduce las posibilidades para que la sociedad participe de manera significativa en el proceso presupuestario. Además, el ámbito donde se toman las decisiones está en su totalidad cerrado al público. Esto nos lleva a la segunda conclusión obtenida de los resultados del estudio: la información que se presenta durante la fase de formulación y fiscalización es deficiente e inoportuna. El hecho de que se publique la información no es suficiente, ya que la oportunidad de ésta es el factor determinante para que funja como una herramienta para incidir y llamar a rendir cuentas al gobierno. Información confiable y oportuna son requisitos indispensables para nutrir el conocimiento de la población, lo que permitirá empoderarla para tomar decisiones informadas sobre el rumbo de su país.

Las calificaciones que se le otorgan a la contraloría interna continúan siendo de las más bajas. Esta desconfianza hacia los órganos internos de control es histórica ya que en ediciones pasadas la variable recibió calificaciones igualmente bajas. El papel de la contraloría interna en un país es de suma importancia, ya que esta entidad es la que tiene por mandato generar mejoras en la gestión pública. Sin embargo, aún con la gran responsabilidad que tiene esta entidad de gobierno, también sufre de uno de los más grandes problemas: tiene un papel de juez y parte.

Transparentar la gestión pública no es un ejercicio superfluo. Diversos estudios demuestran una correlación positiva entre la transparencia y la calidad de la gobernabilidad, al igual que menores niveles de corrupción, mejores niveles socioeconómicos y mejores indicadores de desarrollo humano en aquellos países con gobiernos más transparentes.¹² Adicionalmente, la transparencia presupuestaria favorece el apego a la ley, el uso mesurado de recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad para interpretar la ley e impele a las autoridades públicas a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.¹³ En la medida que el gobierno mexicano se aplique en mejorar la transparencia y participación ciudadana se verá una mejora en la gestión pública, logrará los objetivos de política pública de manera eficiente, y garantizarán uno de los requisitos necesarios para la consolidación de la democracia.

¹² Islam, (2003) *Do more transparent governments govern better?*, Policy Research Working Paper No. 3077.

Washington, DC: World Bank; Bellver, A. and Kaufmann, D. (2005), *Transparenting transparency: initial empirics and policy implications*, Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank; Glennerster, R. and Shin, Y. (2008), *Does Transparency Pay?*, IMF Staff Papers, 55(1).

¹³ Guerrero Amparán, JP. La reforma a la administración pública Mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, DTDAP 89, p. 22, Octubre 2000.

IV. Recomendaciones

Como se mencionó anteriormente, la crisis económica que afectó el país resaltó problemas en la gestión pública y en todas las fases del proceso presupuestario. Destacan la ausencia de participación ciudadana en el proceso presupuestario; la falta de información durante la fase de formulación y ejecución; y la falta de una fiscalización y rendición de cuentas efectiva.

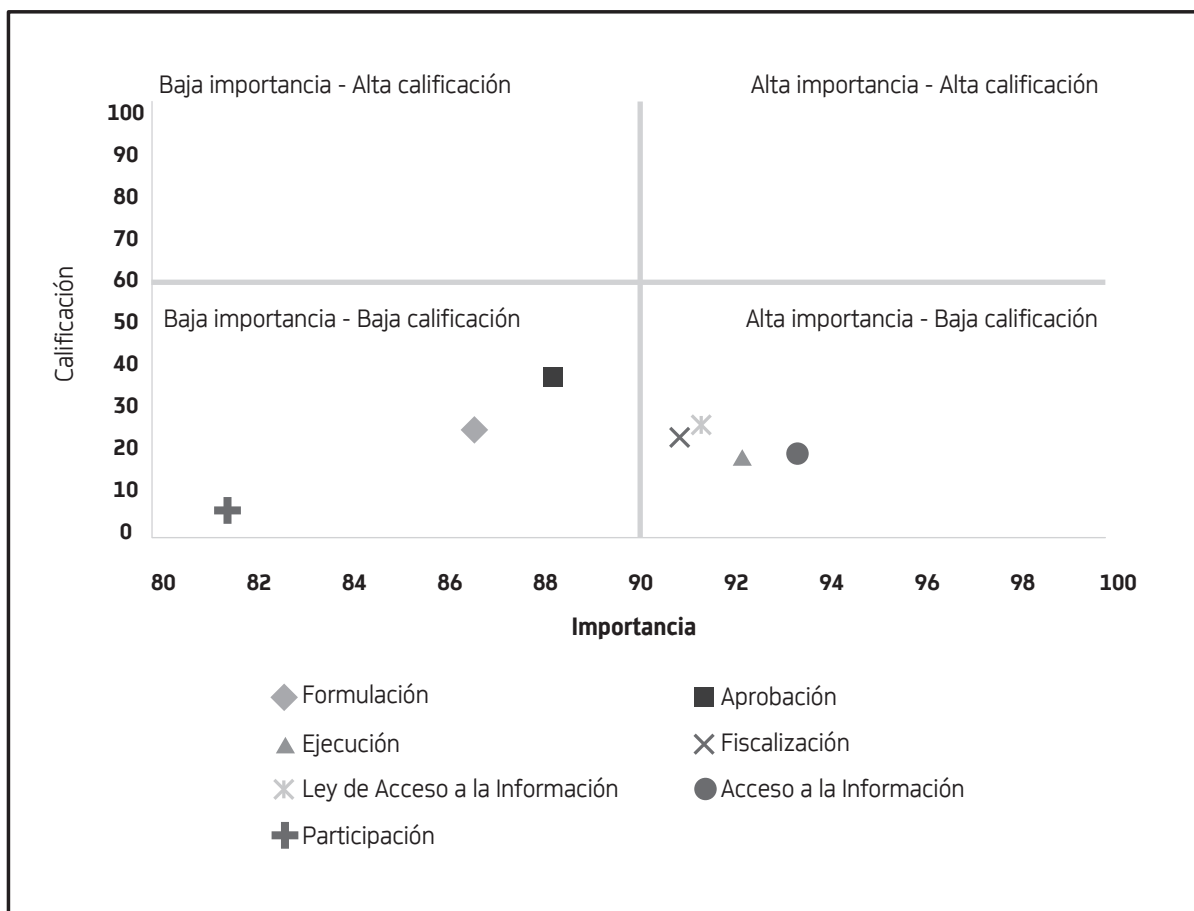
El cuestionario recopila información sobre la importancia de las distintas fases y elementos en la transparencia y participación del proceso presupuestario. Si planteamos esta información con resultados obtenidos para estas fases y elementos¹⁴, se puede identificar las áreas que los encuestados consideran que requieren mayor atención. En un escenario ideal los atributos se deberían agrupar en el cuadrante superior derecho; sin embargo, este no es el caso. En la siguiente gráfica se puede apreciar cómo los elementos considerados importantes reciben calificación reprobatoria (calificaciones menores al 60% considerado como satisfactorio). Cuatro áreas destacan como de mayor importancia, la ejecución y la fiscalización del presupuesto, el acceso a información presupuestaria y la Ley de Acceso a la Información.

Resalta que el elemento considerado más importante es el acceso a la información presupuestaria. Sin embargo, este atributo recibió 19% de calificación positiva y mide si la información presupuestaria se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado.

En suma, los encuestados identificaron áreas que requieren de atención puntual para que el proceso presupuestario sea considerado transparente y participativo. A continuación se presentan recomendaciones iniciales basadas en los resultados de este estudio en general y que también atienden las preocupaciones más apremiantes de los encuestados.

¹⁴ Los atributos por etapa utilizados para el gráfico son: Formulación: "El ejecutivo publica los criterios macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto"; Aprobación: "El Congreso tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo"; Ejecución: "Los recursos ejecutados se apegan a los niveles de gasto aprobados por el Congreso"; Fiscalización: "Los recursos ejecutados por las empresas públicas como son fiscalizados" Ley de Acceso a la Información: "La Ley de Acceso a la Información permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto" ; Acceso a la Información: "La información presupuestaria se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado"; y, Participación: "Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto".

Gráfica 10.
Importancia de fases y elementos de la transparencia presupuestaria y sus calificaciones



Mejorar el acceso a la información

Un insumo básico para propiciar y garantizar la participación de la sociedad en el presupuesto y las políticas públicas es la disponibilidad de la información presupuestaria de manera oportuna y de calidad, para ello se recomienda:

- Que el Ejecutivo difunda clara y oportunamente información sobre los criterios utilizados para la asignación de recursos, cómo son los techos presupuestarios y cómo se utiliza el Sistema de Evaluación de Desempeño en la formulación del presupuesto.
- Que el Ejecutivo difunda de manera clara y oportuna información sobre las bases de cálculo (como la base tributaria) utilizadas en las estimaciones macroeconómicas.
- Que el Ejecutivo difunda de manera clara y oportuna la información que dé razón de los subejercicios durante el año.
- Que el Ejecutivo produzca información desagregada sobre las diferentes partidas presupuestarias, que permita un análisis del presupuesto y sus objetivos para cada una de las fases del proceso presupuestario.
- Que el Ejecutivo y el Legislativo produzcan información que ilustre de manera detallada el impacto de cambios a políticas existentes, o las propuestas de nuevas políticas públicas en el gasto e ingresos.
- Que el Ejecutivo entregue información detallada y oportuna a instituciones fuera del Ejecutivo para que puedan realizar análisis fiscal alternativo.



Se recomienda atender las mayores zonas de opacidad detectadas y abordar el tema de la transparencia desde una perspectiva integral y participativa. Es necesario promover y garantizar la participación de los ciudadanos en todo el proceso presupuestario; fortalecer a los Órganos de Control Interno y a la Auditoría Superior de la Federación para mejorar decisivamente la fiscalización del gasto, así como la evaluación integral del impacto de las políticas públicas.

Participación ciudadana en el presupuesto

La participación de los ciudadanos en las decisiones sobre el gasto público, así como en su seguimiento y fiscalización es un acto fundamental. Con ello se podría garantizar que los recursos públicos que provienen de las aportaciones de la sociedad se orienten a satisfacer las necesidades más urgentes de la población, mediante políticas públicas que tengan una visión integral y de largo plazo. Para propiciar y garantizar la participación ciudadana se recomienda:

- Legislar para que la planeación de largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo sea revisada bianualmente; que incluya mecanismos claros y efectivos para la participación de las y los ciudadanas, académicos, sindicatos, empresas, campesinos, etc. con la finalidad de adecuar las políticas públicas a las necesidades de la población.
- Crear mecanismos de participación y discusión que involucren de manera directa a la sociedad con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas.
- Realizar consultas públicas durante la formulación del presupuesto con el objetivo de garantizar que ciudadanas y ciudadanos expresen sus prioridades con respecto a la asignación del gasto anual.
- Es necesario prever mecanismos para vincular el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de educación en la discusión y aprobación del presupuesto. Prever e institucionalizar instancias específicas de participación en las cuales los legisladores otorguen audiencia a las organizaciones y ciudadanos interesados en promover asuntos de interés público relacionados con el gasto público.
- Involucrar a las y los ciudadanos, la sociedad civil e instituciones académicas en la evaluación del gasto. Si bien es cierto que la participación de la sociedad en la fiscalización es necesariamente limitada, la sociedad tiene un papel importante que desempeñar en el control del gasto por dos vías: fiscalizar directamente y llevar a la luz pública el uso de los recursos, en el margen de sus capacidades, para las áreas de su interés. Además, debe promoverse la participación en la evaluación del impacto del gasto en la sociedad y en el diseño de nuevos y mejores mecanismos para medir la eficacia y eficiencia del gasto.
- Elevar a rango de ley la obligación del Ejecutivo Federal de incluir las opiniones de la sociedad en el rediseño permanente de los indicadores para evaluar el impacto del presupuesto. Es de particular importancia que el Sistema de Evaluación del Desempeño se fortalezca y se vaya adecuando con criterios que favorezcan la perspectiva ciudadana.

Fortalecimiento de las capacidades de la Auditoría Superior de la Federación

En esta edición del estudio, la percepción sobre las capacidades de la ASF para fiscalizar el gasto disminuyeron. Esta calificación evidencia que existen algunos problemas que es importante subsanar para fortalecer a este órgano y con ello, la fiscalización del presupuesto. Para ello se recomienda:

- Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, con recursos presupuestarios, técnicos y humanos de forma que pueda ampliar y mejorar la fiscalización de los recursos federales y apoyar a los órganos de fiscalización de las entidades federativas para la fiscalización del gasto descentralizado.
- Reformar el marco legal a fin de facultar a la ASF para sancionar las faltas, omisiones y responsabilidades de

los ejecutores del gasto.

- Otorgar autonomía constitucional a la ASF.
- De crearse un presupuesto multianual, elaborar un plan de fiscalización de largo plazo, de manera que haya sincronía en ambos procesos.

Fortalecer a la Contraloría Interna

Consistentemente, el órgano de control interno ha sido valorado de manera negativa pues no ha sido percibido como poco confiable. Este año a causa de la crisis económica que afectó al país, el Poder Ejecutivo propuso eliminar la Secretaría de la Función Pública, reemplazándola con una Contraloría. Vale la pena destacar que esta propuesta no da claridad sobre las atribuciones de la nueva Contraloría y no da certeza de que ésta logrará un mejor desempeño en cuanto a rendición de cuentas. Independientemente del nuevo órgano de contraloría interna, es indispensable que se tome en cuenta las siguientes medidas para de fortalecer los mecanismos de transparencia:

- Fortalecer las atribuciones de sanción de la contraloría interna.
- Prever la normatividad para que el órgano interno de control realice una rendición de cuentas a la sociedad y dé publicidad a los informes sobre el ejercicio de sus funciones.
- Dar a conocer al público la lista completa de servidores públicos sancionados, que detalle el tipo de sanción impuesta y las razones de la misma.
- Diagnosticar la efectividad que tienen las políticas de control interno.
- Realizar una evaluación para conocer las fallas en el sistema de control interno.
- Diagnosticar la eficacia organizativa de los órganos de control interno, con especial énfasis en sus capacidades estructurales y perfil de puestos.
- Realizar consultas públicas que permitan identificar las causas de las opiniones negativas acerca de la confiabilidad de la contraloría interna.

Claridad en las responsabilidades presupuestaria de los distintos niveles de gobierno

Este año, la variable sobre la claridad en las responsabilidades presupuestarias de los distintos niveles de gobierno se colocó como una de las tres peor evaluadas. Este resultado resalta la alta dependencia que tienen los estados en la política fiscal a nivel federal. Por lo tanto se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Avanzar hacia un sistema nacional de coordinación hacendaria que incluya ingreso, gasto, deuda y patrimonio, con obligaciones y derechos para la federación, estados y municipios, y se base en un modelo de corresponsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas. Ello implica repensar el marco de responsabilidades tributarias, ahora altamente centralizado y con escasos resultados.
- Encaminar las relaciones intergubernamentales hacia un esquema de *descentralización asimétrica*, que reconozca y atienda las diferencias entre las entidades federativas, al tiempo que establezca mecanismos de corresponsabilidad y subsidiariedad y que genere estímulos a las dinámicas regionales.
- Simplificar los fondos de transferencias federales que reciben las entidades federativas. La Ley de Coordinación Fiscal establece una decena de fondos, cada uno con distintas fechas de entrega y diferentes fórmulas, objetivos y formas de rendición cuentas.
- Transparentar los mecanismos de negociación entre los estados y la federación en cuanto a la asignación de recursos adicionales a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, además de simplificar y agilizar la implementación de programas federales.



V. Anexos

Metodología

Esta es la quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. La metodología de este estudio fue diseñada en el año 2000 y en esta ocasión (2009), utilizamos el mismo diseño que se aplica desde 2003. En 2003 se hicieron cambios importantes al cuestionario y desde entonces se mantiene sin cambios sustanciales, lo que permite la comparación de resultados desde entonces.

El ILTP consta de tres partes:

1. Encuesta de expertos

La encuesta mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria. Es decir, mide la opinión de los expertos sobre la transparencia con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado.

Como el tamaño de la población es reducido, el estudio se diseñó como un censo de toda la población de expertos. Esto implica que no se trabaja sobre una muestra, sino sobre la totalidad de la población objetivo. La población de estudio es finita y pequeña y por eso es muy importante lograr las respuestas de la mayoría de los expertos.

Población Objetivo

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”**. Se definieron en particular, cuatro grupos de expertos. Estos grupos o sub-poblaciones son pequeños en todos los países y no existe un listado único para identificarlos. Por ello, la primera etapa de este proyecto consistió en la elaboración de un listado de expertos por país con base en criterios comunes de selección. Los grupos de expertos y los criterios para elaborar su censo fueron:

- *Legisladores*: Sólo los representantes populares que participan en la Comisión de Presupuesto (diputados y/o senadores).¹
- *Medios de comunicación*: Los periodistas que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional.
- *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 a partir de las declaraciones en prensa sobre el presupuesto, o con base en directorio de OSC existentes en los países.

Con base en estos criterios, cada país levanta una lista de usuarios de información presupuestaria. Estos listados son elaborados y actualizados por las organizaciones de cada país en cada edición del ILTP. Se establecieron procedimientos (criterios de elaboración y fuentes de información) que permitieron lograr uniformidad entre los países participantes y que, al ser los mismos utilizados desde 2003, permiten dar continuidad a este estudio. Los criterios de selección se presentan en la siguiente tabla.

¹ Para el caso de Costa Rica, se consultó también a funcionarios de la Contraloría General de la República, ya que este organismo, junto con el congreso, está involucrado en la aprobación del presupuesto de ese país.

Tabla 1.
Criterios de selección de la población

| POBLACIÓN | CRITERIOS DE SELECCIÓN |
|--|--|
| Congresistas (diputados y/o senadores) | Se seleccionará a los congresistas de la Comisión de Presupuesto. |
| Investigadores o académicos que trabajen con el tema de presupuesto | Especialistas de las universidades y centros de educación superior que hayan publicado sobre el tema presupuestario o de finanzas públicas en los últimos CINCO años . |
| Organizaciones de la sociedad civil | <p>Organizaciones cuyos miembros hicieron declaraciones en diarios nacionales durante un mes de discusión presupuestaria durante los últimos dos años. Las declaraciones pueden ser sobre el presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales; y cuyas expresiones fueron captadas y reproducidas por la prensa.</p> <p><u>Incluir, dentro de sociedad civil:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • OSC que trabajan temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales en directorios pertinentes. Estos grupos deben contemplar entre su misión, objetivos, principios o programas el estudio o la incidencia en el presupuesto. • Organizaciones gremiales y sindicatos. Se incluirá únicamente a las centrales nacionales. • Consejos de planificación • Defensorías |
| Medios de comunicación (periódicos y revistas) | <p>Incluir a periodistas, articulistas, columnistas y editorialistas que aborden el tema presupuestario en los diarios y revistas de acuerdo a los siguientes criterios de selección: Se incluirán todas las revistas y periódicos con cobertura nacional (se entiende por cobertura nacional las publicaciones periódicas que se distribuyan en, al menos, tres de las principales ciudades) o regional, que incluyan una sección de economía o finanzas; incluidas las revistas de negocios y de distribución por suscripción; sin restricciones de periodicidad (semanales, quincenales, mensuales, etc.) <u>Se excluirán</u> las revistas de grupos u organizaciones gremiales o sectoriales (sindicatos, empresarios, abogados, etc.).</p> <p>Así, los criterios son:</p> <p><i>Los diarios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país, o bien diarios regionales de reconocida importancia. • Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública. <p><i>Las revistas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país. • Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública. • Periodicidad: deben publicarse por lo menos cada 15 días (quincenales o semanarios) |

A partir de los listados de encuestados se determinó el tamaño de la población de cada país, información que aparece en la siguiente tabla. Como se observa, las poblaciones de expertos oscilan entre 40 y 161. El total de expertos para los 12 países es de 1,189.



Tabla 2.
Población de expertos por país

| | Argentina | Bolivia | Brasil | Colombia | Costa Rica | Ecuador | Guatemala | México | Panamá | Perú | Rep. Dominicana | Venezuela | Total |
|---|------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|-------------|
| Población total de expertos | 161 | 70 | 148 | 148 | 69 | 98 | 70 | 149 | 60 | 77 | 40 | 99 | 1189 |
| Legisladores | 52 | 13 | 40 | 83 | 31 | 11 | 21 | 32 | 15 | 21 | 10 | 21 | 350 |
| Organizaciones de la sociedad civil (OSC) | 12 | 21 | 45 | 26 | 8 | 22 | 13 | 34 | 12 | 18 | 14 | 10 | 235 |
| Periodistas - columnistas | 50 | 16 | 32 | 10 | 14 | 35 | 31 | 49 | 20 | 15 | 9 | 39 | 320 |
| Investigadores - académicos | 47 | 20 | 31 | 29 | 16 | 30 | 5 | 34 | 13 | 23 | 7 | 29 | 284 |

Tabla 3.
Respuestas y cobertura por país

| | Argentina | Bolivia | Brasil | Colombia | Costa Rica | Ecuador | Guatemala | México | Panamá | Perú | Rep. Dominicana | Venezuela | Total |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|------------|------------|
| Total Respuestas | 82 | 52 | 86 | 94 | 37 | 59 | 61 | 77 | 30 | 39 | 27 | 51 | 695 |
| Legisladores | 24 | 6 | 28 | 59 | 16 | 4 | 18 | 17 | 5 | 7 | 5 | 1 | 190 |
| OSC | 8 | 17 | 27 | 18 | 4 | 19 | 11 | 24 | 9 | 12 | 14 | 3 | 166 |
| Periodistas - columnistas | 24 | 12 | 15 | 3 | 8 | 15 | 27 | 20 | 9 | 5 | 6 | 26 | 170 |
| Investigadores - académicos | 26 | 17 | 16 | 14 | 9 | 21 | 5 | 16 | 7 | 15 | 2 | 21 | 169 |
| Cobertura o Tasa de respuesta total | 51% | 74% | 58% | 64% | 54% | 60% | 87% | 52% | 50% | 51% | 68% | 52% | 58% |
| | | | | | | | | | | | | | |
| Legisladores | 46% | 46% | 70% | 71% | 52% | 36% | 86% | 53% | 33% | 33% | 50% | 5% | 54% |
| OSC | 67% | 81% | 60% | 69% | 50% | 86% | 85% | 71% | 75% | 67% | 100% | 30% | 71% |
| Periodistas - columnistas | 48% | 75% | 47% | 30% | 57% | 43% | 87% | 41% | 45% | 33% | 67% | 67% | 53% |
| Investigadores - académicos | 55% | 85% | 52% | 48% | 56% | 70% | 100% | 47% | 54% | 65% | 29% | 72% | 60% |

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 de los censos varió por país como se puede ver en la tabla 3.

El trabajo de levantamiento de encuestas fue realizado por las organizaciones de cada país y se realizó entre abril y septiembre de 2009. Para obtener respuestas para la encuesta de percepciones, se utilizaron simultáneamente varios métodos de recolección de datos (encuesta multimodal): entrevistas auto-administradas vía fax o correo electrónico, entrevista telefónica y cara a cara a través de un entrevistador. La mayor parte de las respuestas se obtuvieron por métodos auto-administrados.

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 calidad entre poblaciones de diferentes países -en este caso participan 12 países. Por ello, hemos incluido sólo como indicadores comparativos las medidas de dispersión en la calificación general de cada país en la tabla 4.

Tabla 4.
Calificación general y medidas de dispersión por país

| | Argentina | Bolivia | Brasil | Colombia | Costa Rica | Ecuador | Guatemala | México | Panamá | Perú | Rep. Dom. | Venezuela |
|---|-----------|---------|--------|----------|------------|---------|-----------|--------|--------|-------|-----------|-----------|
| Calificación general de transparencia (1 a 100) | 47.8 | 41.6 | 49.3 | 46 | 68.6 | 43.3 | 43.3 | 48.1 | 49.9 | 54.1 | 44.2 | 23.1 |
| Varianza de la calificación (S ²) | 130.4 | 405 | 470.3 | 556.7 | 409.8 | 626.1 | 331.7 | 457.1 | 503.9 | 452.9 | 661.6 | 162.7 |
| Desviación estándar | 11.4 | 20.1 | 21.7 | 23.6 | 20.2 | 25 | 18.2 | 21.4 | 22.4 | 21.3 | 25.7 | 12.8 |
| Intervalo de confianza: Mínimo | 45.3 | 36.1 | 44.6 | 41.1 | 61.7 | 36.7 | 38.6 | 43.1 | 41.6 | 47.2 | 34 | 19.6 |
| Intervalo de confianza: Máximo | 50.3 | 47.1 | 54 | 50.8 | 75.4 | 49.8 | 47.9 | 53 | 58.3 | 61 | 54.4 | 26.7 |

Cuestionario²

Para realizar la encuesta *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* se utiliza el mismo cuestionario que se aplicó desde 2003, con algunas adiciones. El cuestionario contiene alrededor de 80 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías:

1. Calificaciones generales sobre la transparencia del presupuesto. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100 y se preguntan dos veces, una al inicio del cuestionario y otra al final para ver si el contenido del cuestionario afecta la calificación de transparencia. En general el cambio ha sido muy pequeño.
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

² El cuestionario se encuentra en el anexo II de este documento.



escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y grado o nivel de acuerdo al mismo tiempo. Se trata de preguntas muy específicas que demandan conocimiento sobre el proceso presupuestario.

La primera sección del cuestionario contiene información demográfica del encuestado, como su ocupación y su nivel de conocimiento sobre el tema. Esta sección se compone de cinco preguntas.

La segunda sección se compone de nueve preguntas (diez en algunos países) e indaga sobre el nivel de transparencia presupuestaria en general. La sección contiene preguntas sobre la transparencia de pasivos y compromisos futuros (deuda en su definición más amplia), que se contabiliza como deuda pública, la confiabilidad de las estadísticas nacionales, y sobre el enriquecimiento inexplicable de funcionarios públicos.

De la tercera a la sexta sección, se realizan preguntas sobre el nivel de transparencia en el proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y control-fiscalización. Esta sección se compone la mayor parte del cuestionario, consistiendo de 34 preguntas.

Calificaciones

Ponderación: Para mantener la estructura de la población que responde igual entre países y a través del tiempo, se ponderan las respuestas de forma que el grupo de legisladores represente 10% del total de las respuestas en todos los países.

Manejo de la respuesta “No Sabe”: Dado que la respuesta del cuestionario demanda mucho conocimiento y que la respuesta de “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 15 variables a partir de 58 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 | 4 |
| Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto | 2 |
| Cambios en el presupuesto | 2 |
| Asignación del presupuesto | 5 |
| Fiscalización del presupuesto | 5 |
| Evaluación de la contraloría interna | 3 |
| Capacidades de los órganos de control externo | 4 |
| Rendición de cuentas | 7 |
| Control sobre funcionarios federales | 5 |
| Responsabilidad de niveles de gobierno | 1 |
| Información sobre deuda | 4 |
| Calidad de la información y estadísticas en general | 4 |
| Oportunidad de la información del presupuesto | 4 |
| Ley de transparencia y acceso a la información ³ | 3 |
| Total | 58 |

³ Esta variable sólo aplica en los países que cuentan con este tipo de leyes.

Resultados reportados. Calificaciones (1 a 100): Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, el índice o la calificación general es el promedio obtenido en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100.

Resultados reportados. Porcentaje de respuestas positivas (también base 100): Por otro lado, se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuestas de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:



Los resultados o respuestas positivas de variables son la suma de todas las respuestas positivas de las preguntas que corresponden a una variable dividido 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 ($i=5$)

| | | |
|---|---|--|
| Calificaciones positivas para la variable "Fiscalización del presupuesto" | = | Suma de las calificaciones positivas de las 5 preguntas que integran la variable |
| | | Suma del total de respuestas de las 5 preguntas que integran la variable |

2. Estudio formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, se incluye como parte de la metodología un estudio que permite analizar el contexto legal y formal y las condiciones reales que circunscriben al sistema presupuestario de cada país.

Este estudio se basa en una guía, desarrollada sobre la base de las mejores prácticas y estándares a nivel internacional, y concluye una evaluación experta del cumplimiento con los estándares y de los principales obstáculos a la transparencia en el proceso presupuestario.

La guía que fue contestada por un experto en cada país y tiene las siguientes características:

1. Presenta las herramientas necesarias para conocer las condiciones institucionales, normativas y prácticas del proceso presupuestario de los países.
2. En segundo lugar, permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y conocer su papel formal en el mismo.
3. Finalmente, presenta un marco sistemático de estudio que identifica los trazos determinantes (variables independientes) del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional.



3. Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico se vinculan a través de una guía. Esta guía sigue el orden de las preguntas de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal/práctico.

La guía, como el análisis exhaustivo, son muy largos para incluir en este estudio o en los documentos de cada país; sin embargo, están disponibles en el sitio del índice en internet www.iltweb.org.

Anexo II. Variables y atributos

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria,

Quinta edición 2009

(Porcentajes de respuestas positivas)

| Variables-Atributos | 2009 | 2007 | Diferencia 2009-2007 | Promedio 2009 Latinoamérica |
|--|------------|------------|-------------------------|--------------------------------|
| Participación ciudadana en el presupuesto | 5% | 10% | -5% | 11% |
| Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto. | 4% | 7% | -3% | 13% |
| Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto. | 2% | 6% | -4% | 10% |
| Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto. | 5% | 4% | 1% | 7% |
| El Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública. | 11% | 22% | -11% | 16% |
| Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto. | 3% | 10% | -7% | 10% |
| Atribuciones y participación del Legislativo | 37% | 40% | -3% | 38% |
| El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo. | 73% | 74% | -1% | 54% |
| Es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto. | 41% | 44% | -3% | 54% |
| Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo. | 19% | 25% | -6% | 19% |
| El Poder Legislativo tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto. | 14% | 18% | -4% | 24% |
| Información sobre criterios macroeconómicos | 48% | 48% | 0% | 44% |
| El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto. | 80% | 71% | 9% | 62% |
| Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables. | 16% | 25% | -9% | 26% |
| Asignación del presupuesto | 16% | 20% | -4% | 20% |
| La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas. | 14% | 10% | 4% | 17% |
| La mayoría de los recursos que el Ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos. | 31% | 28% | 3% | 24% |
| Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional Desarrollo. | 11% | 29% | -18% | 21% |
| Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura. | 23% | 27% | -4% | 25% |
| La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas. | 1% | 8% | -7% | 13% |

| Variables-Atributos | 2009 | 2007 | Diferencia 2009-2007 | Promedio 2009 Latinoamérica |
|---|------------|------------|----------------------|-----------------------------|
| Cambios en el presupuesto* | 21% | 14% | - | 36% |
| Nivel de participación del Poder Legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio. | - | 14% | - | - |
| El Poder Legislativo tiene las atribuciones necesarias para revisar y autorizar cualquier cambio sustancial en el presupuesto en curso. | 30% | - | - | 47% |
| El Poder Legislativo participa activamente en la discusión y aprobación de los cambios del presupuesto en curso. | 11% | - | - | 25% |
| Fiscalización del presupuesto* | 23% | 31% | -8% | 28% |
| Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados. | 32% | 37% | -5% | 26% |
| Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados. | 37% | 35% | 2% | 30% |
| El gasto federal para defensa está bien fiscalizado. | 13% | 19% | -6% | 22% |
| La contratación de deuda se fiscaliza. | - | 33% | - | - |
| La contratación de deuda externa se fiscaliza. (Atributo incluido en 2009 únicamente). | 14% | - | - | 31% |
| La contratación de deuda interna se fiscaliza. (Atributo incluido en 2009 únicamente). | 20% | - | - | 28% |
| Capacidades del órgano de control externo | 34% | 43% | -9% | 30% |
| La contraloría externa es confiable. | 46% | 63% | -17% | 32% |
| Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción. | 22% | 29% | -7% | 23% |
| La contraloría externa verifica que el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto. | 29% | 38% | -9% | 24% |
| La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal | 38% | 41% | -3% | 42% |
| Evaluación de la contraloría interna** | 10% | 17% | -7% | 16% |
| La contraloría interna o Función Pública es confiable. | 10% | 17% | -7% | 22% |
| Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción. | 9% | - | 9% | 17% |
| Se requiere que las recomendaciones de contraloría interna sean públicas. | 15% | - | 15% | 9% |
| Rendición de cuentas | 18% | 22% | -4% | 23% |
| Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 500,000 pesos. | 29% | 27% | 2% | 30% |
| El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto. | 5% | 9% | -4% | 13% |
| Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal. | 6% | 8% | -2% | 8% |



| Variables-Atributos | 2009 | 2007 | Diferencia 2009-2007 | Promedio 2009 Latinoamérica |
|---|------------|------------|-------------------------|--------------------------------|
| El Ejecutivo federal publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas. | 17% | 22% | -5% | 11% |
| Los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado. | 33% | 39% | -6% | 44% |
| Los reportes sobre avance en ejecución de programas y metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado. | 18% | 25% | -7% | 27% |
| Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales de políticas que se financian por medio del presupuesto. | 20% | 26% | -6% | 28% |
| Control sobre funcionarios federales | 16% | 23% | -7% | 25% |
| Se pueden detectar enriquecimientos no explicable a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as). | 14% | 18% | -4% | 26% |
| Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales. | 35% | 44% | -9% | 37% |
| La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública. | 17% | 22% | -5% | 18% |
| En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables. | 10% | 13% | -3% | 29% |
| Se penaliza al funcionario(a) que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros | 7% | 16% | -9% | 15% |
| Información sobre deuda federal | 25% | 27% | -2% | 32% |
| Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal son públicos. | 29% | 23% | 6% | 31% |
| Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública. | 30% | 23% | 7% | 27% |
| Se puede conocer el destino de la deuda contraída. | 14% | 22% | -8% | 30% |
| La duración de la deuda (plazos) es pública. | 28% | 38% | -10% | 41% |
| Calidad de la información y estadísticas | 31% | 33% | -2% | 33% |
| En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos. | 48% | 42% | 6% | 35% |
| El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional. | 19% | 30% | -11% | 31% |
| La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado | 22% | 29% | -7% | 31% |
| La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral | 36% | 29% | 7% | 34% |
| Responsabilidades de niveles de gobierno | 13% | 23% | -10% | 29% |
| La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara. | 13% | 23% | -10% | 29% |

| Variables-Atributos | 2009 | 2007 | Diferencia 2009-2007 | Promedio 2009 Latinoamérica |
|--|-------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| Oportunidad de la información | 21% | 27% | -6% | 19% |
| La información del presupuesto durante la fase de formulación se considera oportuna o muy oportuna. | 27% | 28% | -1% | 15% |
| La información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación se considera oportuna o muy oportuna. | 34% | 40% | -6% | 28% |
| La información del presupuesto durante la fase de ejecución se considera oportuna o muy oportuna. | 11% | 27% | -16% | 19% |
| La información del presupuesto durante la fase de fiscalización se considera oportuna o muy oportuna. | 13% | 13% | 0% | 14% |
| Ley de Acceso a la Información** | 33% | 37% | -4% | 25% |
| La Ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto. | 23% | 26% | -3% | 24% |
| La Ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas. | 42% | 48% | -6% | 41% |
| Existen todos los elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta. | 11% | - | - | 11% |
| Transparencia en tiempo de crisis | 2009 | Promedio 2009 Latinoamérica | | |
| Los cambios se realizaron de manera clara y transparente. | 8% | 13% | | |
| Los cambios se realizaron de manera que incluyeron la opinión pública (por ejemplo académicos o sociedad civil). | 5% | 6% | | |
| Los cambios realizados fueron revisados y aprobados por el Poder Legislativo. | 18% | 15% | | |
| Existe la información y los mecanismos para medir el impacto de estos cambios. | 2% | 9% | | |

* La variable no es comparable con los resultados de 2007 ya que se agregaron atributos o cambiaron los atributos en el cuestionario utilizado en 2009.

** La variable no incluye todos los atributos para permitir la comparación con 2007



VI. Bibliografía

• Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2007. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en octubre de 2009.

• Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2006. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en octubre de 2009.

• Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en octubre de 2009.

• Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2004. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en octubre de 2009.

• Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2003. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en octubre de 2009.

• Auditoría Superior de la Federación, Informe de las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas 1999 a 2007. en <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en octubre de 2009.

• Berner, Maureen. "Citizen Participation in Local Government Budgeting." *Popular Government Magazine*, Spring, 2001. Disponible en línea: <http://www.sog.unc.edu/pubs/electronicversions/pg/pgspr01/article3.pdf>. Consultado en octubre de 2009.

• Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Análisis de la Reasignación de Recursos Presupuestales en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009", abril 2009. Disponible en línea: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0302009.pdf>. Consultado en octubre de 2009.

• Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Servicio de Información. Disponible en línea: http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/7/36467/cuadroCP1_PIB.pdf. Consultado en octubre de 2009.

• Figueroa Neri, Aimée. Ed. Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009), Auditoría Superior de la Federación, 2009. Disponible en línea: http://www.asf.gob.mx/pags/Publici_Recientes/Aimee_2009_web.pdf. Consultado en octubre 2009.

• Guerrero, Juan Pablo, La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, DTDAP 89, Octubre de 2000.

• Instituto Mexicano de la Competitividad, Índice de Información Presupuestal de los Estados. Disponible en línea: <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas>. Consultado en octubre 2009.

• Instituto Mexicano de la Competitividad, Sistema de Información Presupuestal de los Estados. Disponible en línea: <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas>. Consultado en octubre 2009.

• Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

• Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

• Ley de Planeación.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2010. Disponible en línea: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2010.pdf. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2009. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEconomica.aspx>. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2008. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEconomica.aspx>. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2007. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEconomica.aspx>. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2006. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEconomica.aspx>. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2005. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEconomica.aspx>. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2004. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEconomica.aspx>. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2003. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEconomica.aspx>. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2002. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesPoliticaEconomica.aspx>. Consultado en octubre 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008. Disponible en línea: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx. Consultado en octubre de 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007. Disponible en línea: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx. Consultado en octubre de 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006. Disponible en línea: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx. Consultado en octubre de 2009.



- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005. Disponible en línea: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004. Disponible en línea: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003. Disponible en línea: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002. Disponible en línea: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Disponible en línea: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Segundo trimestre de 2009. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/InfGub/Paginas/informetrimestralinfgub.aspx>. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de la Función Pública, Primer Informe de Labores 2009. Disponible en línea: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/informe_labores. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de la Función Pública, Primer Informe de Labores 2008. Disponible en línea: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/informe_labores. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de la Función Pública, Primer Informe de Labores 2007. Disponible en línea: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/informe_labores. Consultado en octubre de 2009.

- Secretaría de la Función Pública, Primer Informe de Labores 2006. Disponible en línea: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/informe_labores. Consultado en octubre de 2009.

- Soria Romo, Rigoberto (2004): *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. Tesis de Doctoral Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México. Disponible en línea:

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009
Resultados para México

se terminó de imprimir en octubre de 2009 en los talleres de Master Copy S.A. de C.V.

La edición consta de 200 ejemplares más sobrantes para reposición.

Edición a cargo de:

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

