



**Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
Cuarta edición - 2007**

Resultados para México

Autora

Briseida Lavielle, con la colaboración de
David Dávila, Rocío Moreno, Jorge Romero y Alberto Serdán

Coordinación Regional

Mariana Pérez

Seguimiento de la encuesta de percepciones

Alfonso Guzmán, Justine Dupuy, Melissa Ortíz,
David Dávila, Lila Caballero e Itzel Checa
Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

Asesoría metodológica e integración de resultados

Gloria Labastida, *Probabilística*

Diseño de portada

Mono Comunicación, Liz Light

La **integración de la página electrónica y materiales interactivos** se realizó bajo la coordinación de Alicia Athié y Mariana Pérez Argüelles, de *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*, con el apoyo de Luis Francisco Trujillo, de *SDI-Futuro*

Agradecemos los fondos recibidos
de la Fundación Open Society Institute
y la Fundación William y Flora Hewlett

Incentivamos su reproducción y agradecemos que se cite la fuente

© 2007 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C.P. 01090, México D.F.

México, Noviembre de 2007

**Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
Cuarta edición - 2007**

Resultados para México

INTRODUCCIÓN	3
I. METODOLOGÍA	7
VARIABLES MEJOR EVALUADAS	13
VARIABLES PEOR EVALUADAS.....	23
OTRAS VARIABLES	31
REFLEXIONES FINALES	34
III. RECOMENDACIONES	36
IV. ANEXOS	39
ANEXO I: VARIABLES Y ATRIBUTOS.....	39
ANEXO II: METODOLOGÍA	42
BIBLIOGRAFÍA	47

Introducción

En términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, favorece el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública.¹

La transparencia en el gasto público, y en el ciclo presupuestario en general, adquieren especial relevancia si se considera el carácter central del presupuesto en la política de un gobierno: en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. El análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos, quién decide, por medio de qué mecanismos, y en función de qué criterios. La disponibilidad de información presupuestaria es requisito indispensable para hacer efectiva la rendición de cuentas sobre las finanzas gubernamentales, e incentiva a la participación informada de la sociedad civil en los procesos de gestión pública. Finalmente, la transparencia en los procesos presupuestarios permite conocer y evaluar el impacto del gasto y el desempeño de las políticas públicas, así como identificar a los responsables del manejo de recursos y, por tanto, detectar potenciales casos de corrupción o responsabilidad administrativa. En suma, el análisis y evaluación del grado de transparencia en los procesos presupuestarios es un componente indispensable del fortalecimiento de las instituciones democráticas, la consolidación del Estado de derecho y la articulación de canales efectivos de comunicación y retroalimentación entre la sociedad y sus gobernantes.

Desde su concepción, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria ha buscado aportar a estos objetivos, comunes en la región, bajo la premisa de que la consolidación democrática depende de todas y todos. El esfuerzo representa una apuesta de diversas organizaciones de la sociedad civil a documentar y evidenciar las deficiencias institucionales, aportando elementos y recomendaciones específicas para transparentar el proceso presupuestario y mejorar las condiciones en que opera la rendición de cuentas.

En 2001, ocho organizaciones en cinco países de la región –Argentina, Brasil, Chile, México y Perú– desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permitiera evaluar el grado de transparencia en las prácticas presupuestarias de aquellos países. Para lograr este objetivo, se diseñó un estudio integrado por dos partes: por un lado, una encuesta de percepciones que fue contestada por un grupo de expertos en la materia. Por otro lado, se desarrolló un estudio del marco formal que regula el proceso presupuestario y que fue contestado por un especialista en materia legal y gasto público.

¹ J.P. Guerrero Amparán, *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 de 2000.

Desde entonces, este instrumento de medición se ha replicado cada dos años, contando en cada edición con la adherencia de diferentes países a fin de enriquecer los alcances del ITP con nuevas experiencias.² Asimismo, a lo largo del tiempo se han hecho esfuerzos para mejorar las herramientas metodológicas que guían este estudio. Esto ha representado un gran reto, ya que si bien estos esfuerzos han incorporado modificaciones, se ha trabajado por mantener un hilo conductor que permita evolucionar junto con los procesos y cambios naturales de los países y a la vez, mantener la comparabilidad en el tiempo.

El presente documento constituye el informe regional de resultados para la cuarta edición del ITP. En él, se plasman los hallazgos obtenidos del análisis formal y el levantamiento de una encuesta de percepciones a nivel regional, con base en una metodología que permite evaluar las condiciones de apertura en los procesos presupuestarios de los nueve países participantes. La evaluación parte del análisis de 15 variables que indagan sobre la confiabilidad y capacidades de las instituciones, la calidad y oportunidad de la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, entre otros.

En esta ocasión, han intervenido en la realización de este estudio las siguientes organizaciones no gubernamentales, universidades y centros en 10 países

- Poder Ciudadano (**Buenos Aires, Argentina**)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (**La Paz, Bolivia**)
- Foro Joven, Proyección Andina y Co-deliberar (**Santa Fe de Bogotá, Colombia**)
- Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (**San José, Costa Rica**)
- Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, CLD (**Quito, Ecuador**) y Organización Movimiento Ciudadano por la Democracia (**Guayaquil, Ecuador**)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (**Ciudad de Guatemala, Guatemala**)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Probabilística (**México DF, México**)
- Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS y el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP (**Managua, Nicaragua**)
- Ciudadanos Al Día, y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (**Lima, Perú**)
- Transparencia Venezuela (**Caracas, Venezuela**)

Bolivia y Venezuela forman parte del ILTP por primera vez en esta ocasión. Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones³ y en la investigación y el análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país.

Los documentos que sustentan el análisis formal pueden encontrarse en la página de Internet del índice 2007, en <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>. La

² En total, los países que han participado desde 2001, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela

³ Para mayor detalle, ver la nota metodológica en el siguiente apartado.

coordinación regional del esfuerzo, así como la elaboración del presente documento estuvieron a cargo de Fundar.

El objetivo general del esfuerzo de las organizaciones participantes es aportar a la construcción de mejores prácticas presupuestarias y promover la rendición de cuentas y la consolidación democrática en nuestros países. El presente estudio tiene además tres objetivos específicos:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que, a la vez, permita hacer comparaciones entre países y a través del tiempo. Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario 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.

El documento presenta los resultados para México, y complementa el informe regional y los informes para cada uno de los restantes ocho países. Se divide en cuatro partes. La primera presenta una breve nota metodológica que da cuenta de los principales componentes del estudio. La tercera sección presenta un análisis detallado de los resultados de la encuesta aplicada a expertos y usuarios de la información presupuestaria, que valora las percepciones a la luz de las normas y prácticas prevalecientes en el sistema presupuestario. La cuarta parte presenta algunas conclusiones y enlista las recomendaciones producto del análisis. La quinta parte 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 participantes tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes, con un sustento metodológico sólido - como el que aporta el 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 más reducidos espacios para la discrecionalidad. En consecuencia, se fortalece también la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas claras y crear confianza entre la ciudadanía.

I. Metodología

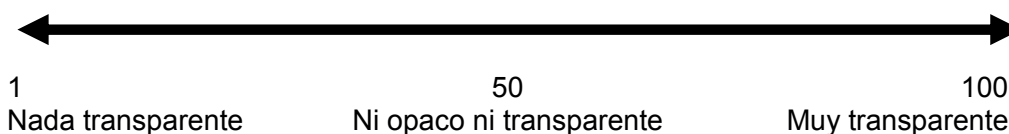
La transparencia presupuestaria es evaluada con base en las percepciones de expertos y usuarios de la información presupuestaria, el análisis de la normatividad presupuestaria y las características y dinámicas del proceso presupuestario en la práctica.

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 nueve países (véase anexo metodológico), 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 las herramientas necesarias 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 conocer 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 documento de análisis formal práctico se vincula a las percepciones con una guía. Ambos documentos pueden consultarse en la página web del índice, en (<http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>)

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 además 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 51 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:

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

} Respuestas “de acuerdo” o positivas

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

El cuestionario **formal**, que da cuenta de los pormenores del marco legal, su aplicación y sus limitaciones, fue respondido por especialistas de *Fundar*. La encuesta se envió a 158 expertos censados de los cuales contestaron 90, lo cual representa una cobertura del 57 por ciento.

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

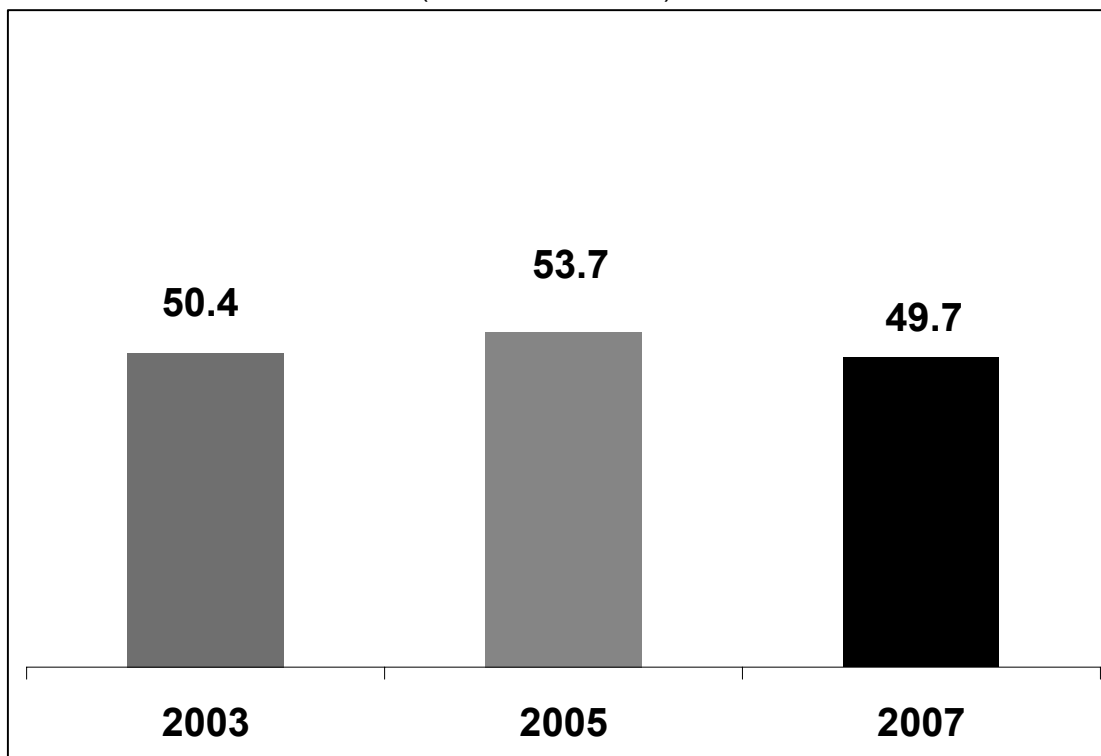
Población por grupo	Censados	Respondieron
Legisladores	35	24
OSC	35	17
Periodistas-columnistas	49	25
Investigadores-académicos	39	24
Total expertos	158	90

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.

II. Resultados de la encuesta de percepciones

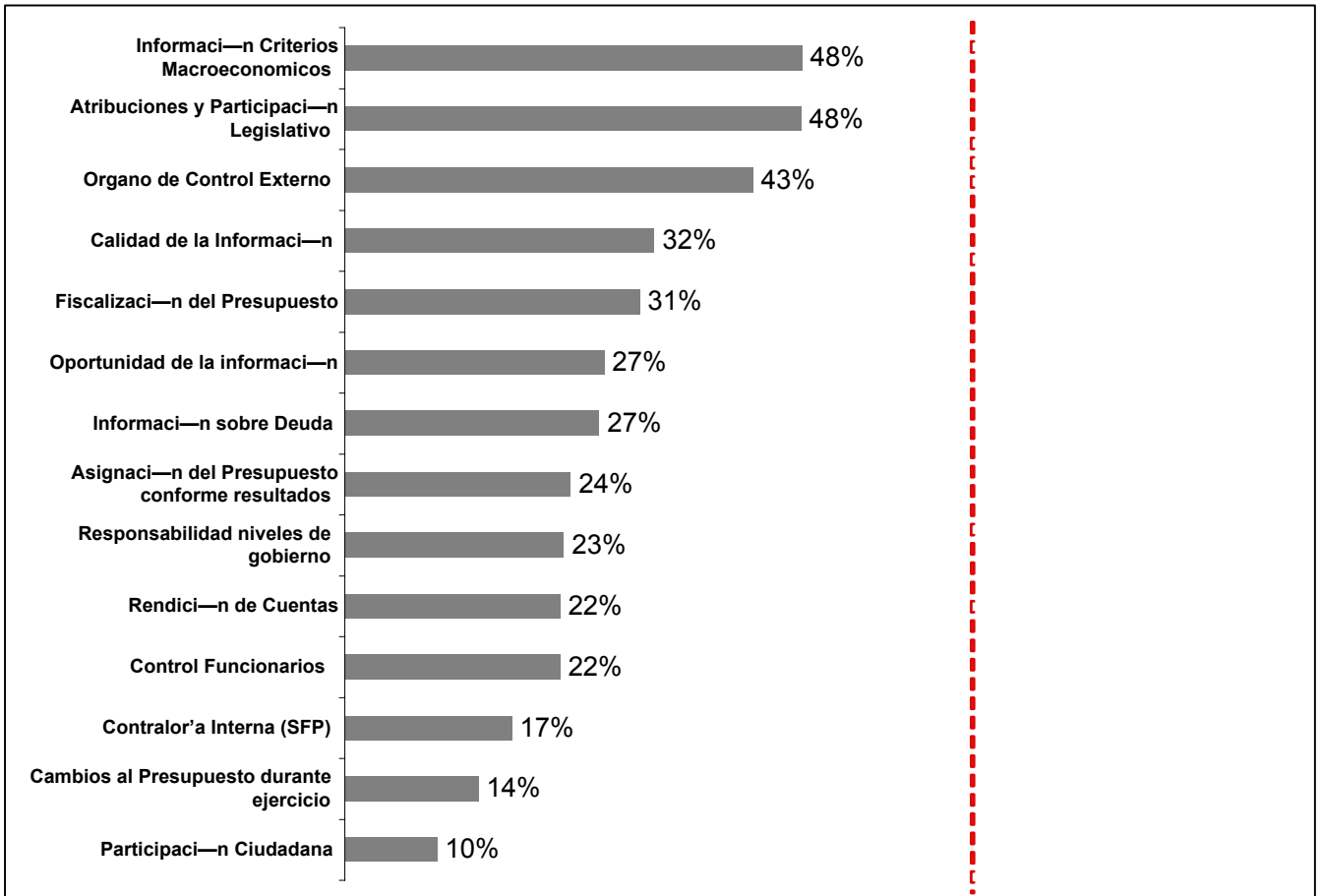
El Índice General de Transparencia Presupuestaria 2007 muestra un grave retroceso en la percepción de expertos y usuarios respecto de la transparencia presupuestaria en México. El valor registrado este año fue de 49.7 puntos (en escala de 1 a 100), de forma que la evaluación registra una caída de 4 puntos porcentuales respecto de la evaluación de la transparencia obtenida en 2005, cuando el Índice General fue de 53.7 puntos. El indicador global muestra una disminución significativa, preocupante además porque no hay retrocesos evidentes ni en las normas ni en la práctica o dinámicas asociadas con el proceso presupuestario. En estas condiciones, la calificación refleja el desencanto de especialistas y usuarios con un marco limitado y condiciones sub-óptimas para la rendición de cuentas.

Gráfica 1. Índice general de transparencia presupuestaria 2003-2007
(Escala de 1 al 100)



La calificación obtenida por México lo coloca en cuarto lugar, por debajo de Costa Rica, Guatemala y Perú. Es de destacar que solamente Costa Rica obtuvo una calificación superior a 50 puntos.

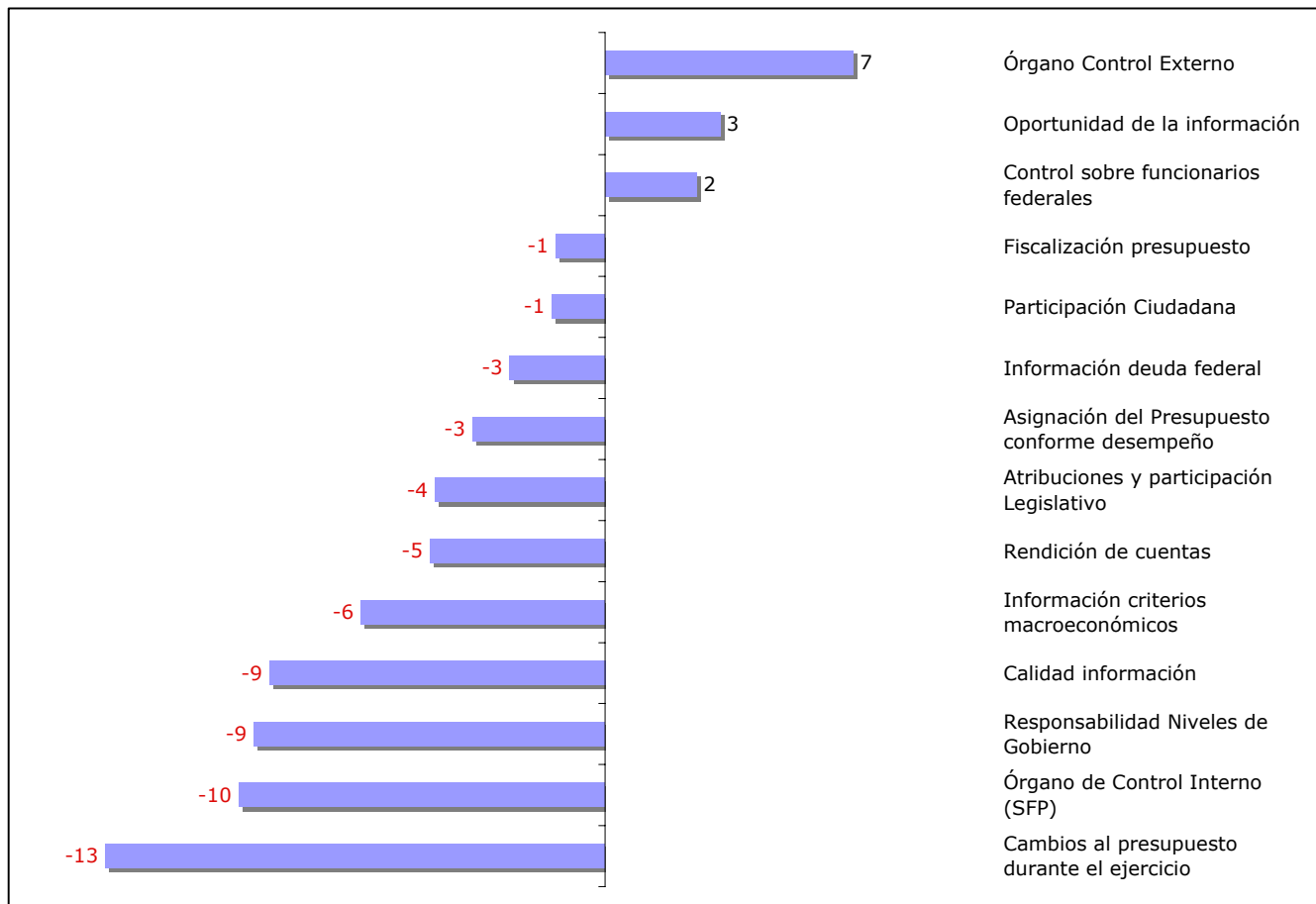
Gráfica 2. Transparencia Presupuestaria en México, percepciones por variable
(Porcentaje de respuestas positivas)



El retroceso en materia de transparencia reflejado en la calificación general del Índice también se expresa en la valoración negativa generalizada de las variables utilizadas para la evaluación, pues **todas, sin excepción, fueron calificadas por debajo del nivel satisfactorio (60%) por la mayoría de los especialistas consultados**. En el mejor de los casos, el promedio de respuesta positiva es 48%. En las tres variables peor evaluadas, el promedio de respuestas positivas va del 10 al 17% solamente.

A esto se suma una caída significativa en casi todas las variables evaluadas, entre 2005 y 2007. La regresión de la mayoría de las variables de transparencia presupuestaria que integran el estudio, comparadas con 2005, se da en el contexto de la “puesta a prueba” de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se empezó a aplicar precisamente con el presupuesto de 2007. Es importante tener en cuenta que para este ejercicio fiscal aún no se concluye la implantación de diversos sistemas previstos en la nueva ley (sistema de administración financiera federal, sistema para el control presupuestario de los servicios personales, sistemas y registros de contabilidad, sistema de evaluación del desempeño, entre otros). Se puede considerar que el ejercicio fiscal 2007 se ha dado durante la transición de un cuerpo normativo al otro. En cualquier caso, la variación de 2005 a 2007 es por demás significativa.

Gráfica 3. Diferencia entre la evaluación de las variables 2007-2005
(Porcentaje de respuestas positivas)



Como se puede apreciar en la gráfica, sólo mejoró la evaluación de tres variables, notablemente la evaluación de las capacidades de la Auditoría Superior de la Federación (7 puntos más). En contraste, la evaluación del órgano de control interno cayó 10 puntos, y la valoración en torno a si el Legislativo participa o no en realizar cambios al presupuesto durante el ejercicio cayó 13 puntos. Estas caídas explican en buena medida el ajuste a la baja del Índice, y reflejan una perspectiva muy negativa sobre aspectos centrales del proceso.

Lo significativo de los resultados del Índice de transparencia es que las percepciones de los consultados, dentro de los que se encuentran los legisladores de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, muestran regresión aún con las nuevas disposiciones establecidas en la Ley que pretendían mejorar la formulación y discusión del presupuesto 2007. Específicamente la variable “Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto”, que incluye el precio del petróleo, retrocedió seis puntos porcentuales. Hay que observar que para el ejercicio fiscal 2007 la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano ya fue realizada con arreglo a la fórmula establecida en la nueva Ley.

El retroceso de cuatro puntos porcentuales de la variable “Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto” da muestra de que, no obstante que la ley especificó las facultades de los legisladores durante la discusión y aprobación del presupuesto, para los expertos consultados no es satisfactoria la participación de los diputados.

El tema del rol de los legisladores en la transparencia también fue abordado en las preguntas de la encuesta específicas para México. En general los expertos consultados no aprecian acciones notables para mejorar la transparencia a cargo de los legisladores (sólo 19% de respuestas positivas). La lectura de estas opiniones es reveladora de que el papel de los legisladores en la transparencia es insatisfactorio para los encuestados.

En el mismo tema de los legisladores, menos de una cuarta parte de los consultados - 23 por ciento- considera que en la Cámara de Diputados la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 fue mejor gracias a las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Aunque la percepción de los consultados es más satisfactoria al evaluar si la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mejoró las condiciones normativas para la transparencia presupuestaria, pues 42 por ciento opinó positivamente. Las percepciones sobre este tema sugieren que es importante revisar la ley, al igual que el hecho de que se han propuesto docenas de reformas a ésta sólo en el curso del primer año de la LX legislatura.

En materia del acceso a la información, de igual forma, los resultados no son alentadores. **Solamente el 26 por ciento de los encuestados opina que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto y 42 por ciento respondió positivamente a la pregunta de si la Ley de Transparencia es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas.**

Las percepciones mejoran, con 57 por ciento de respuestas positivas, respecto a si la reforma al artículo sexto constitucional en materia de Acceso a la Información Pública Gubernamental representa un avance significativo para el acceso público a la información presupuestaria. Sin embargo, este resultado contrasta con el obtenido en 2005 cuando 69 por ciento del grupo de expertos opinó que la Ley Federal de Transparencia representaba un avance.

En la perspectiva de los consultados, el elemento que más puede contribuir a lograr un gobierno transparente en México es la auditoría al gasto público a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. Esta opinión coincide con la opinión positiva que el grupo de expertos tiene sobre la labor del órgano de fiscalización. (Ver variables mejor evaluadas, abajo).

En segundo término, el acceso público a la información a través de solicitudes de información es valorado por los encuestados como un factor que contribuye a la transparencia, no obstante que el acceso efectivo a la información no es considerado como satisfactorio.

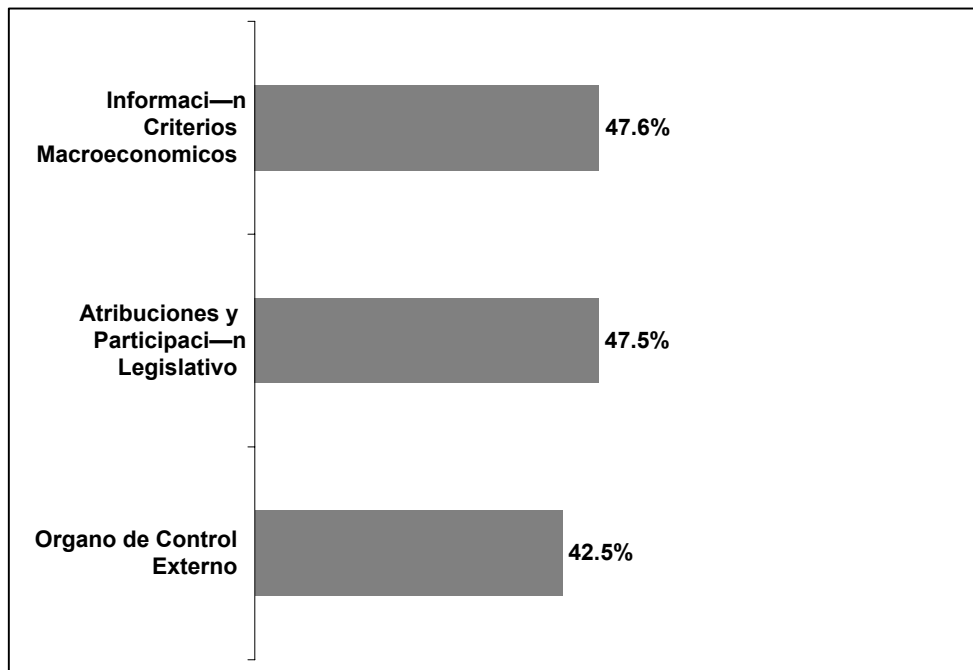
Como puede apreciarse también, los expertos y usuarios tienen menos confianza en el control que ejerce la Secretaría de la Función Pública, respecto de otras variables como

la denuncia de actos de corrupción, la información que el gobierno hace pública regularmente a través de Internet con los portales de transparencia, el servicio profesional de carrera o el sistema COMPRANET, como factores que puedan contribuir decisivamente a la transparencia gubernamental.

Variables mejor evaluadas

La “información sobre criterios macroeconómicos” fue la variable mejor evaluada, como en las ediciones anteriores del Índice, con 47.6 por ciento de respuestas positivas, seguida de las variables “Atribuciones y participación del Legislativo” (47.5 por ciento) y “Capacidades del Órgano de Control Externo” (43 por ciento).

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



La variable “información sobre criterios macroeconómicos” ha sido la mejor evaluada en todas las ediciones del Índice de Transparencia, aunque la tendencia de su valoración positiva ha ido disminuyendo. En 2003 obtuvo 64 por ciento de respuestas positivas, en 2005 se redujo a 54 por ciento y en 2007 disminuyó aún más quedando en 48 por ciento de respuestas positivas.

Por su parte, la variable “Atribuciones y participación del Legislativo”, la segunda variable mejor evaluada, también disminuyó de 2005 a 2007 al pasar de 52 por ciento a 47.5 por ciento de respuestas positivas.

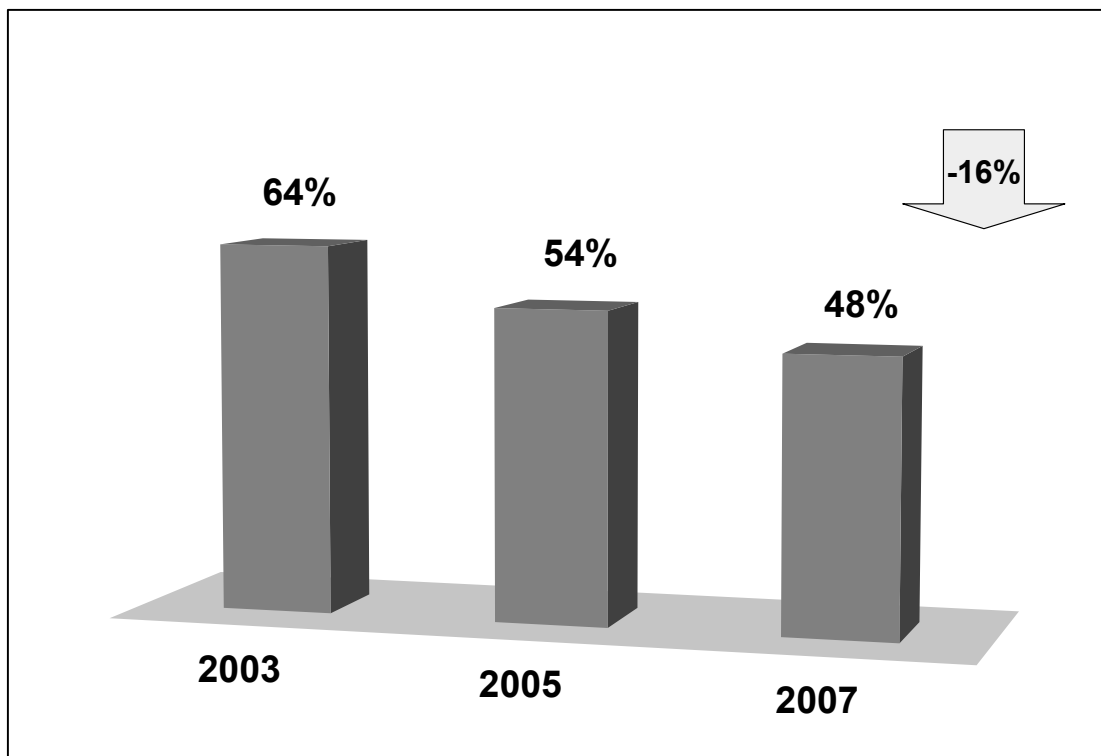
Mientras que la variable “Capacidades del Órgano de Control Externo”, que fue la tercera mejor evaluada por los expertos, aumentó su calificación al pasar de 2005 a 2007 de 36 por ciento a 43 por ciento de respuestas positivas.

En los siguientes apartados se analizará el comportamiento para cada una de estas variables específicamente.

Información sobre Criterios Macroeconómicos

La valoración de la variable “información sobre criterios macroeconómicos” a disminuido a lo largo del tiempo, a pesar de ser consistentemente la mejor evaluada. De 2003 a 2007 las respuestas positivas de esta variable disminuyeron 16 puntos porcentuales.

Gráfica 5. Evaluación de la Información Criterios Macroeconómicos, 2003-2007
(Porcentaje de respuestas positivas)



Los atributos de esta variable son dos:

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

La percepción de los expertos consultados sobre la publicación de los supuestos macroeconómicos utilizados para elaborar el presupuesto es de las más positivas en 2007, pues obtuvo 72 por ciento de respuestas positivas.

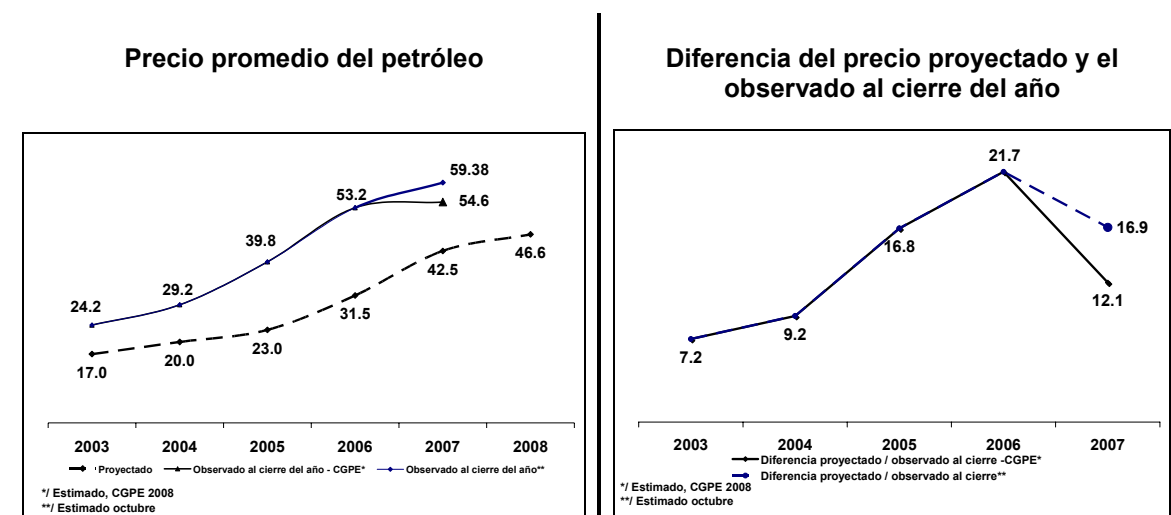
Sin embargo, comparando las respuestas con las de ediciones del *Índice de Transparencia Presupuestaria* anteriores puede observarse una menor calificación, pues en 2005 registró 71 por ciento y en 2003 las respuestas positivas fueron de 92 por ciento.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LPRH, las estimaciones de las principales variables macroeconómicas que son los datos de referencia para elaborar el presupuesto, fueron enviadas en abril del 2006 a la Cámara de Diputados y publicadas en la prensa nacional, y en diciembre fueron entregados los Criterios Generales de Política Económica. Formalmente se cumplió con la norma. Sin embargo, si se analiza el comportamiento de las variables macroeconómicas y se les compara con los supuestos se puede observar que existe una gran disparidad. Dicho comportamiento puede ser la razón por la cual algunos de los consultados consideran que el Ejecutivo no publica los supuestos que utiliza para elaborar el presupuesto. El ejemplo más notable es el precio del petróleo, que influye sustancialmente en los ingresos y en el presupuesto.

En 2003 el diferencial entre el precio proyectado y el observado al final del año fue de 7.2 dólares por barril. La brecha fue aumentando año con año hasta que en 2006 fue de 21.7 dólares por barril, lo que representó una diferencia de 69 por ciento. Cuando en el mes de abril de 2006 el Ejecutivo presentó las principales variables macroeconómicas, propuso un precio promedio del barril de petróleo de 37.50 dólares para elaborar el presupuesto, mientras que en el primer trimestre de ese año el precio promedio había sido cercano a los 50 dólares por barril. Para 2007, si bien la disparidad se redujo, es cercana al 30 por ciento (ver gráficas 6 y 7).

En otras palabras, el precio siempre es subestimado considerablemente, lo cual da un importante margen de maniobra y discrecionalidad al Ejecutivo.

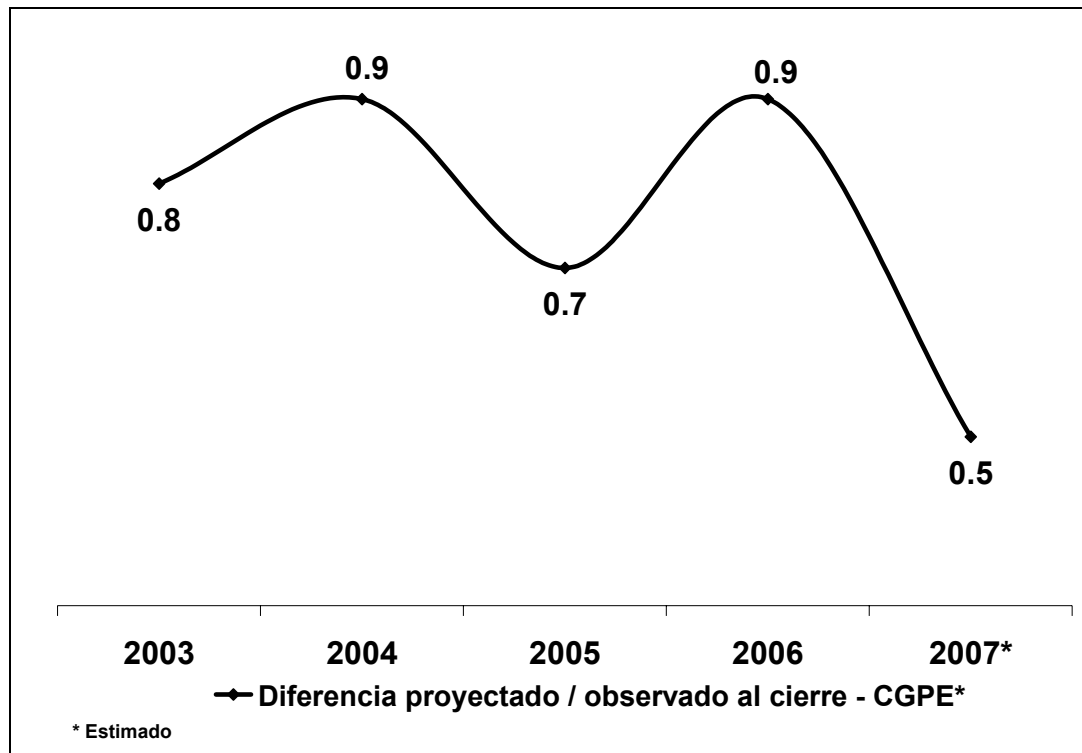
Gráfica 6 y 7. Precio del petróleo -canasta mexicana-
(Dólares por barril)



Fuente: Elaboración propia con datos de los *Criterios Generales de Política Económica*, 2003 al 2008.

La disparidad entre los supuestos y el comportamiento real puede observarse en la inflación. El Ejecutivo se alineó con la meta inflacionaria que se fijó el Banco de México de 3 por ciento, mismo porcentaje que utiliza como supuesto en los Criterios Generales de Política Económica.

Gráfica 8. Diferencia de la Inflación proyectada y la observada al cierre del año
(Dic. / dic.)



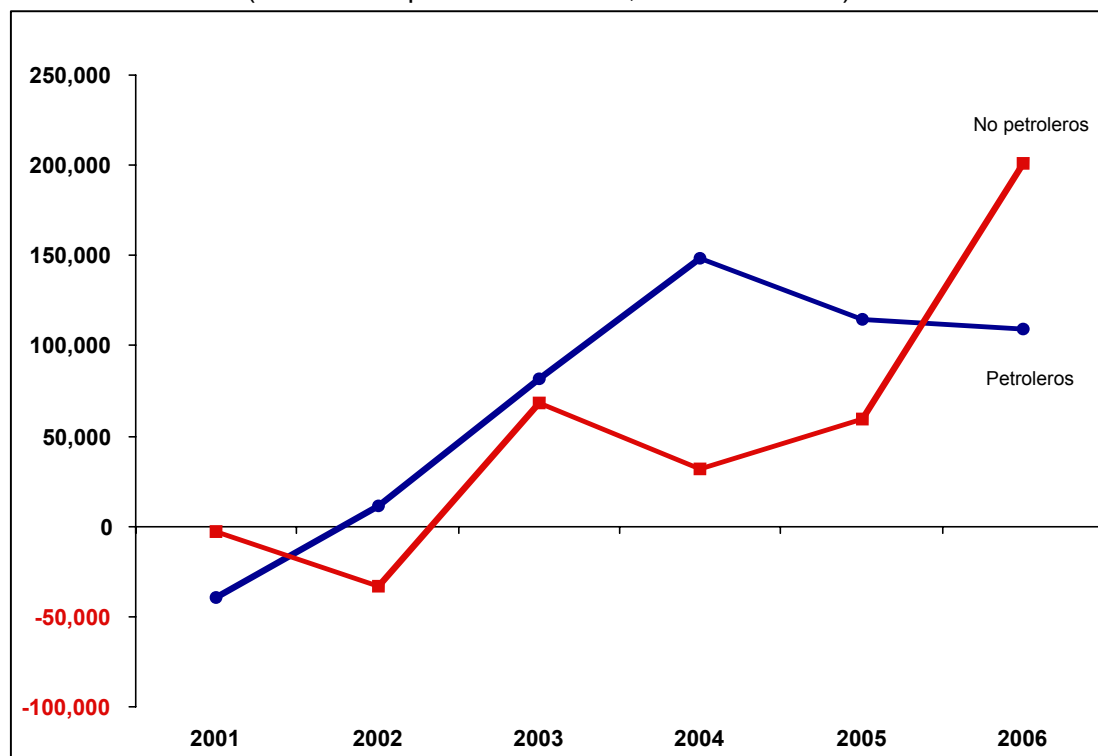
Fuente: Elaboración propia con datos de los Criterios Generales de Política Económica, 2003 al 2007.

El segundo atributo de esta variable es la **confiabilidad de las proyecciones de ingresos**, y recibió una baja valoración bastante más baja que la valoración de si se presentan o no las bases de cálculo. Sólo 25 por ciento de las respuestas fueron positivas. A esto se suma el hecho de que la calificación se redujo en 10 puntos porcentuales de 2005 a 2007

Es evidente que si uno de los principales determinantes de los ingresos de la federación son los ingresos petroleros, las proyecciones que se hagan del precio y la plataforma de exportación promedio, serán determinantes. Dado el diferencial de las proyecciones y el comportamiento real del precio del barril de petróleo explicada más arriba, no es de extrañar que los expertos consultados tengan una percepción negativa acerca de la confiabilidad de las proyecciones de ingresos.

Pero los ingresos petroleros no son toda la historia. Es de destacar que los ingresos tributarios también han sido consistentemente distintos a los previstos por el Ejecutivo.

Gráfica 9. Ingresos Excedentes del Gobierno Federal 2001-2006
(millones de pesos mexicanos, base 2006=100)



Es importante destacar que el ejercicio fiscal 2007 fue el primero en que se aplicaron las normas establecidas en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LPRH, entre las que destaca la instrumentación de la fórmula para estimar el precio del petróleo. Las opiniones de los consultados, entre los que se encuentran las de legisladores de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, no validan la propuesta de que la Ley es un “paso importante en la institucionalización de una política fiscal responsable y establece un marco presupuestario adecuado para manejar con mayor destreza nuestra dependencia de los volátiles ingresos petroleros”.⁴ También constituyen una contradicción los resultados observados en los ingresos de 2007, pues el Ejecutivo estima que, al concluir el año el precio del petróleo será 12 dólares superior a lo estimado originalmente y, además, que “los ingresos presupuestarios serán mayores en 98.3 mil millones de pesos a lo previsto en la LIF2007”.⁵

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica 2007*, disponible en línea en:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2007.pdf. Consultada en septiembre de 2007. p.5.

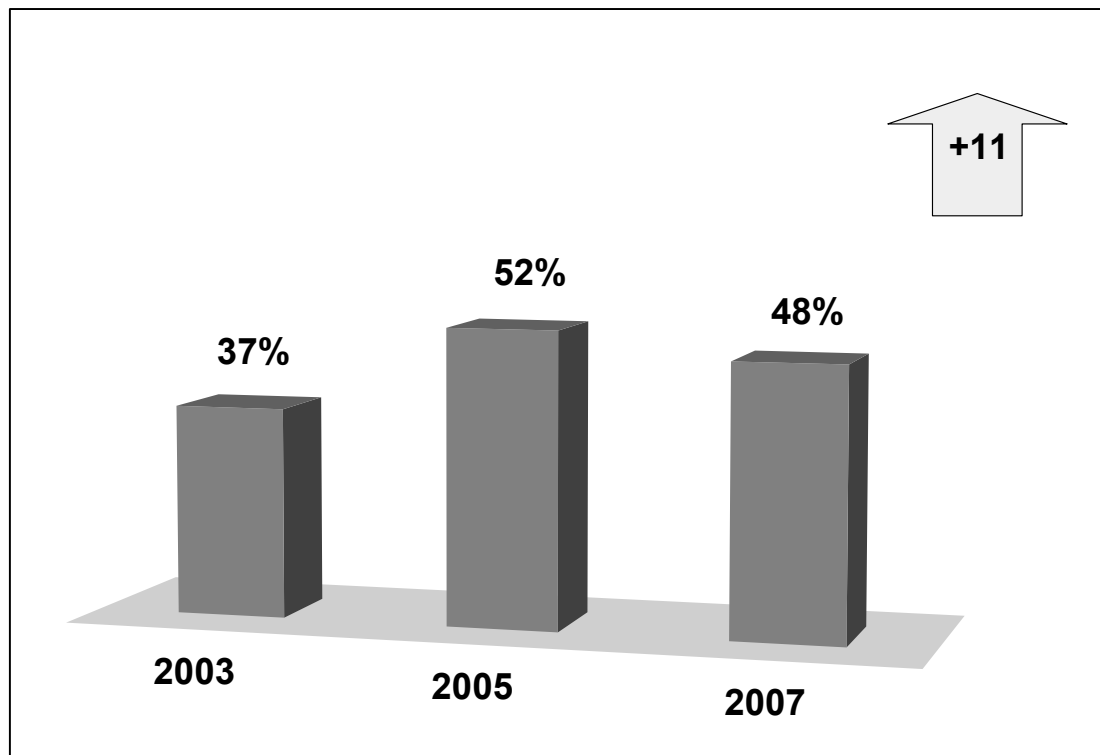
⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica 2008*, disponible en línea en:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2008/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2008.pdf. Consultada en septiembre de 2007.p.48.

Atribuciones y Participación del Legislativo

La variable “Atribuciones y participación del Legislativo”, es la segunda variable mejor evaluada, pero disminuyó de 2005 a 2007 al pasar de 52 por ciento a 47.5 por ciento de respuestas positivas. Aunque, con relación a 2003, tiene una mejor valoración de 11 puntos porcentuales, por parte de los expertos consultados.

Gráfica 10. Atribuciones y Participación del Legislativo, 2003-2007



(Porcentaje de respuestas positivas)

Los atributos que la constituyen son:

- El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo.
- Es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.
- Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.

En la edición de 2007 se incluyó otro atributo pero, para conservar la comparabilidad con las anteriores ediciones no se incluyó en la calificación de la variable:

- El poder legislativo tiene información para evaluar el desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.

La percepción de los entrevistados mejoró respecto de 2005, al pasar de 65 por ciento, en 2005, a 74 por ciento de respuestas positivas, en 2007, es decir, 9 puntos porcentuales. Este atributo de la transparencia es el mejor evaluado de los 51 que conforman todas las variables del Índice de Transparencia Presupuestaria.

En los temas que abordan los atributos de esta variable tienen una influencia decisiva las modificaciones normativas introducidas en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como las características de la discusión del Proyecto de Presupuesto 2007. La percepción positiva acerca de las atribuciones de los legisladores puede explicarse porque la ley de presupuesto, LPRH, previó el establecimiento de mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto las cuales pueden realizar propuestas considerando la disponibilidad de recursos así como la evaluación de los programas y proyectos.

En contraste con la mejor valoración de las atribuciones que otorga la Ley, la evaluación de las características del debate del presupuesto en la Cámara de Diputados registró un gran retroceso pues solamente 25 por ciento de los encuestados considera que existe un debate significativo sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo, mientras que en 2005 el 39 por ciento tenían esa opinión, de manera que este atributo tuvo una disminución de 14 puntos porcentuales. Adicionalmente, solamente 18 por ciento de los expertos y usuarios del presupuesto consultados perciben que el poder legislativo tiene información para evaluar el desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.

Las opiniones del grupo de expertos sobre el debate presupuestario de los legisladores pueden explicarse porque la discusión y aprobación del PPEF continúan sustentándose en criterios partidarios más que en la valoración del gasto a la luz de las prioridades de los ciudadanos, los objetivos de los programas y una visión integral de la política pública.⁶

Sin embargo, la percepción sobre el tiempo que se tiene en la Cámara de Diputados para discutir el proyecto enviado por el ejecutivo, disminuyó su valoración en 8 puntos porcentuales al pasar de 52 por ciento a 44 por ciento de respuestas positivas. No obstante que la LPRH amplió el plazo para la discusión y aprobación del presupuesto, en opinión de la mayoría de los consultados no es suficiente.

Durante la discusión del Proyecto de Presupuesto 2007 se pusieron a prueba, por primera vez, los principios para el examen, discusión, modificación y aprobación que se establecieron en la Ley de Presupuesto, entre los que destaca la participación de las comisiones ordinarias a través de los mecanismos establecidos por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Si bien hubo mayor participación de las Comisiones también hubo confusión en los procedimientos y la interpretación de la Ley.

Lo importante a destacar es que las atribuciones del legislativo para modificar el presupuesto siguen siendo limitadas y con ello la participación de los Legisladores continúa siendo marginal. Sus atribuciones se circunscriben a la etapa de aprobación

⁶ Para un análisis detallado del debate del presupuesto ver: L. Caballero Sosa y D. Dávila Estefan, *Diagnóstico de la negociación presupuestaria 2007*, México, Fundar, 2007.

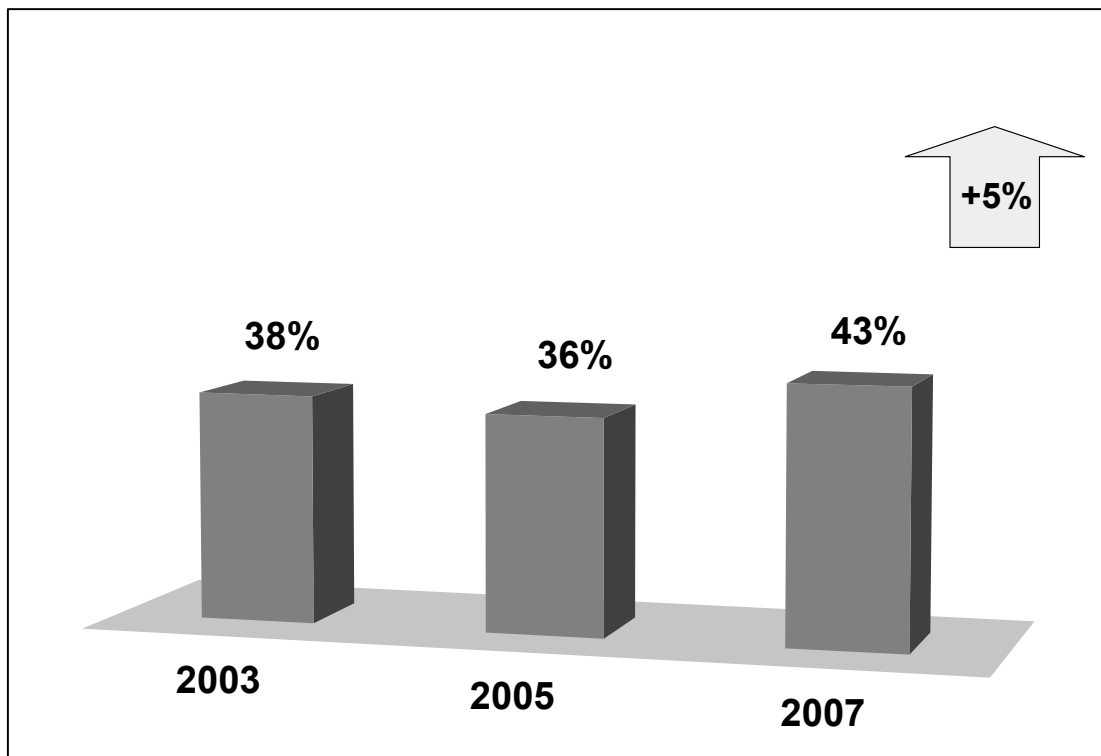
del presupuesto y no tienen ninguna participación durante la formulación, razón por la que carecen de información suficiente. Producto de ello, en el proyecto de presupuesto 2007 los legisladores sólo modificaron, de acuerdo a sus preferencias, el 3.7 por ciento del gasto previsto por el poder ejecutivo. Esta modificación la lograron concertando con la Secretaría de Hacienda un aumento al gasto por 26 mil 37 millones de pesos respecto a la propuesta enviada por el ejecutivo (1.2 por ciento), y a través de reducciones, ampliaciones y reasignaciones del presupuesto.

Es necesario que los Diputados se involucren desde el momento mismo de la formulación del presupuesto, en un proceso más amplio y con información detallada de los programas y proyectos así como con evaluaciones, para que las propuestas que realicen los legisladores sean más consistentes con la programación general. Esto implica no circunscribir al corto tiempo que dura la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados.

Capacidades del Órgano de Control Externo, Auditoría Superior de la Federación

La variable “Capacidades del Órgano de Control Externo” ocupa el tercer lugar entre las variables mejor evaluadas con 43 por ciento de respuestas positivas, siete puntos porcentuales más que en 2005 y cinco más que en 2003. Es importante destacar que México ocupa el segundo lugar en la calificación de esta variable, entre los nueve países participantes en el Índice de Transparencia.

Gráfica 11. Capacidades de la Auditoría Superior de la Federación, 2003-2007
(Porcentaje de respuestas positivas)

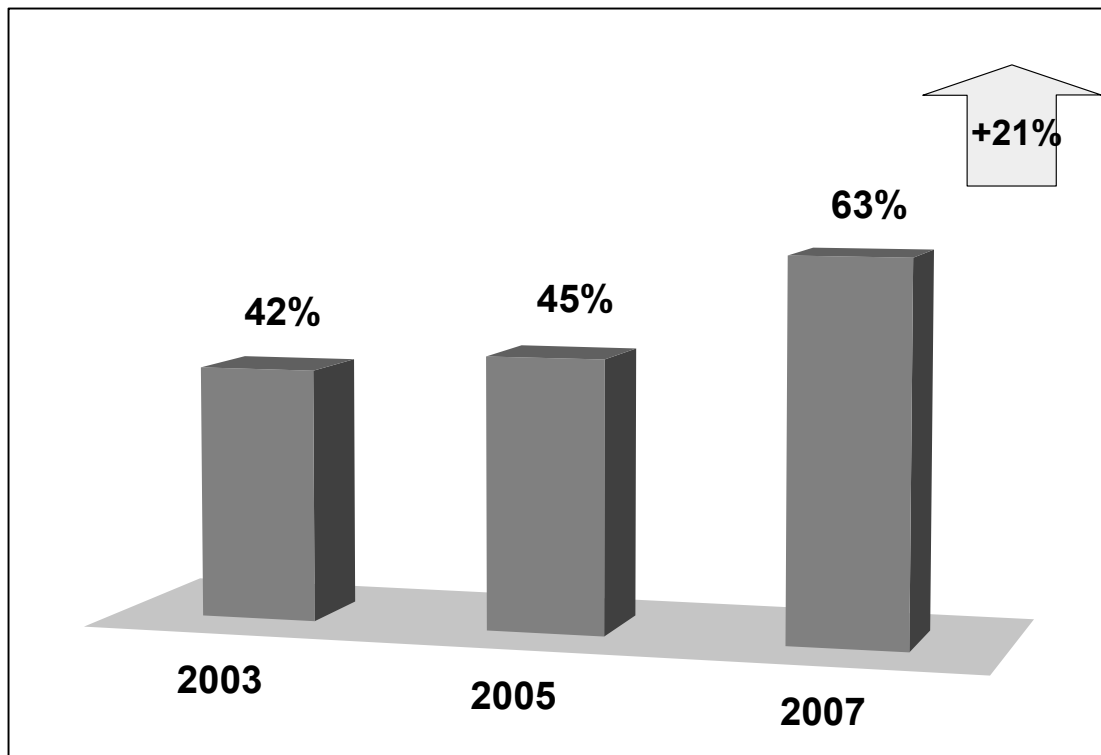


Los atributos que constituyen esta variable son:

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

De los cuatro atributos de esta variable, destaca la valoración positiva de la confiabilidad de la Auditoría Superior de la Federación pues es considerada como confiable por el 63 por ciento de los consultados. La confiabilidad en 2007 aumentó 21 puntos porcentuales con relación al año 2003 (ver anexo 2).

Gráfica 12. Confiabilidad de la Auditoría Superior de la Federación, 2003-2007
(Porcentaje de respuestas positivas)

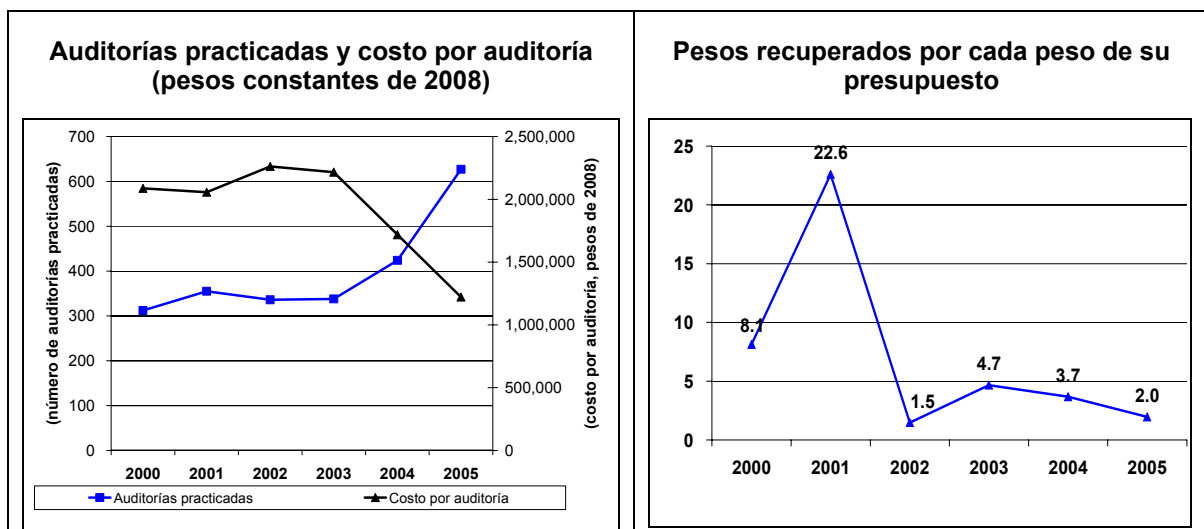


Para 41 por ciento de los encuestados la contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal y 38 por ciento opina que la contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto. Sin embargo, los expertos consultados no consideran que las recomendaciones de la contraloría externa hayan contribuido a combatir la corrupción ya que solamente 29 por ciento tiene una percepción positiva al respecto. Las percepciones positivas en torno a la Auditoría Superior de la Federación, ASF, pueden explicarse por el constante trabajo de documentación de irregularidades que ha realizado este órgano de fiscalización y han sido difundidos públicamente.

Resaltan las observaciones realizadas en su Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005 que ha dado pie a que durante 2007 se debata públicamente en torno a las obras realizadas y el manejo cuestionable de recursos durante la administración foxista, como, por ejemplo, la megabiblioteca José Vasconcelos, el programa Enciclopedia y Petróleos Mexicanos.

También destacan las irregularidades detectadas por la ASF en el gasto social: en el Fideicomiso Nacional del Programa Escuelas de Calidad, el Seguro Popular y el Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud.⁷ En el ámbito del gasto federal la ASF ha detectado “irregularidades en el manejo de los recursos federales, relacionadas con incumplimiento de los principios básicos de contabilidad gubernamental y de la normatividad aplicable”.⁸

Gráfica 13. Variables relacionadas con la actuación de la Auditoría Superior de la Federación (2000-2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de Auditoría Superior de la Federación, Informe de Auditoría 2000 a 2005 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 a 2007 y PPEF 2008.

⁷ La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó irregularidades por 6 mil 500 millones de pesos en el sector de Desarrollo Social del Gobierno federal. De acuerdo con un documento entregado a los diputados, el Fideicomiso Nacional del Programa Escuelas de Calidad, registró observaciones por mil 441 millones de pesos; mientras que el Seguro Popular tiene irregularidades por 2 mil 102 millones de pesos. El Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (Procedes) tiene observaciones por 2 mil 188 millones de pesos. Daniel Pensamiento, *Detecta ASF anomalías en gasto de sector social*, Diario Reforma, 24 mayo de 2007.

⁸ Las irregularidades de estados y municipios en el manejo de recursos federales ascendieron en el 2005 a mil 758 millones de pesos, de acuerdo con un cálculo realizado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación con base en el análisis de la Cuenta Pública. A partir de los 34 dictámenes emitidos por la ASF, la Unidad de Control y Evaluación de la comisión agrupó a los estados y municipios de acuerdo con las diversas irregularidades cometidas en ese año. Claudia Salazar, *Detecta ASF mal uso de fondos federales*, Diario Reforma, 9 junio 2007.

La Auditoría Superior de la Federación ha recuperado para el erario público 24,934.7 millones de pesos, de los cuales 10,856.4 millones fueron recuperados del controvertido FOBAPROA-IPAB y 3,518.7 de PEMEX y subsidiarias, entre otras recuperaciones.⁹

Es importante destacar que la ASF tiene autonomía técnica y de gestión para el desarrollo de sus tareas, lo cual le otorga mayor grado de libertad para desempeñar sus funciones de fiscalización. No obstante, es de lamentarse que en el presupuesto 2007 se hayan recortado recursos a esta importante instancia de fiscalización. A principios de este año salió a la luz pública las deplorables condiciones de la ASF para realizar su labor.¹⁰

Variables peor evaluadas

Pasamos de la variable que mayor razón da para ser optimistas a las tres variables peor evaluadas de ejercicio, relativas a la participación ciudadana, la valoración del órgano de control interno y la posibilidad de que los legisladores realicen cambios al presupuesto durante el ejercicio.

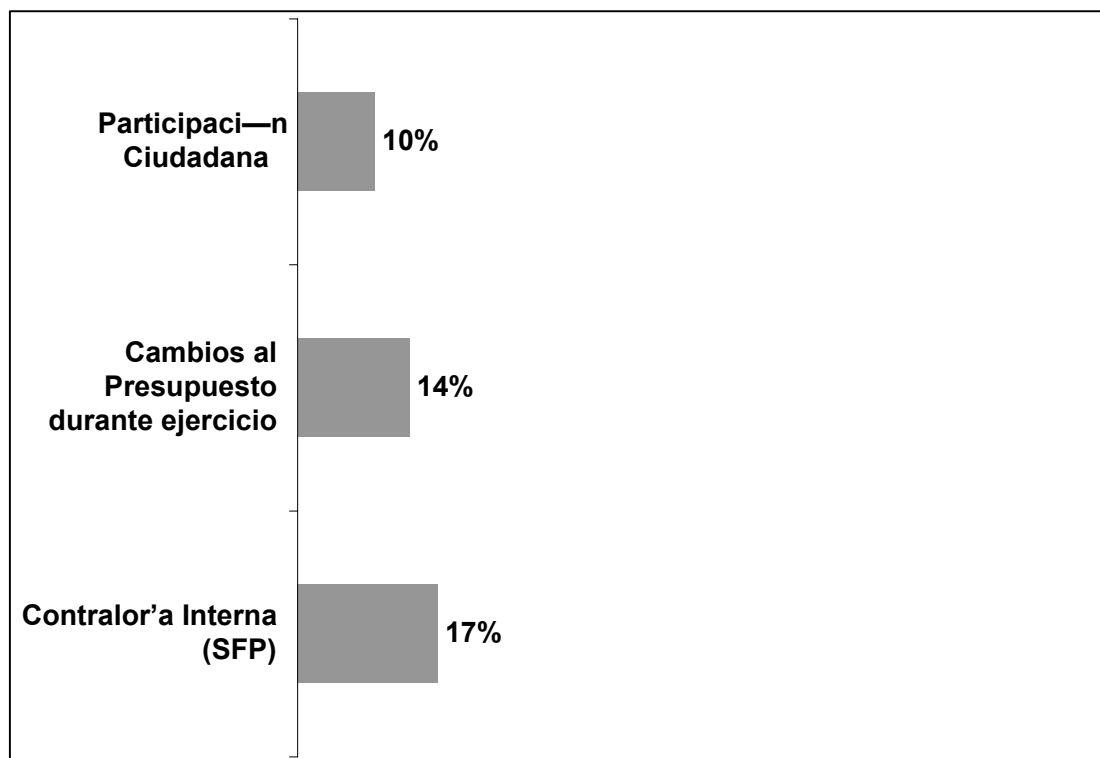
La transparencia en el proceso presupuestario en México muestra aspectos críticos relacionados con la participación de los ciudadanos, el poder discrecional que detenta el poder ejecutivo para modificar el gasto durante el ejercicio y la poca confiabilidad que tiene la Secretaría de la Función Pública. En los siguientes apartados se muestran las opiniones de los expertos consultados sobre estos temas.

La variable “Participación ciudadana en el presupuesto” es la peor evaluada en 2007 - como en las ediciones anteriores del Índice de Transparencia- registrando solamente 10 por ciento de respuestas positivas. La segunda variable peor evaluada fue “Cambios en el presupuesto” con 14 por ciento de respuestas positivas. Mientras que la “Evaluación de la Contraloría Interna”, es decir de la Secretaría de la Función Pública, ocupó el tercer lugar dentro de las variables peor valoradas por los consultados, con 17 por ciento de respuestas positivas.

⁹ De acuerdo a la ASF: “Las recuperaciones operadas que se reportan, devienen de la acción fiscalizadora y del ejercicio de las facultades de la ASF en materia de responsabilidades resarcitorias, y se refieren a procesos de fiscalización superior ya concluidos, cuyos montos han sido reintegrados al erario federal. Dichos recursos han sido utilizados para financiar diversos programas públicos”. Auditoría Superior de la Federación, *Informe de las Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 1999 a 2005*, México, 2007 disponible en línea <http://www.asf.gob.mx/> (consultado el 6 de noviembre de 2007).

¹⁰ Señala un artículo del Diario Reforma que “el organismo trabaja en condiciones de hacinamiento, instalaciones deterioradas y el 60 por ciento de su equipo de cómputo obsoleto... Así lo revela el diagnóstico entregado por la ASF a la Comisión de Vigilancia de la Cámara baja”. Claudia Guerrero y Armando Estrop, *Enfrenta ASF posible colapso*, Diario Reforma, 13 febrero de 2007.

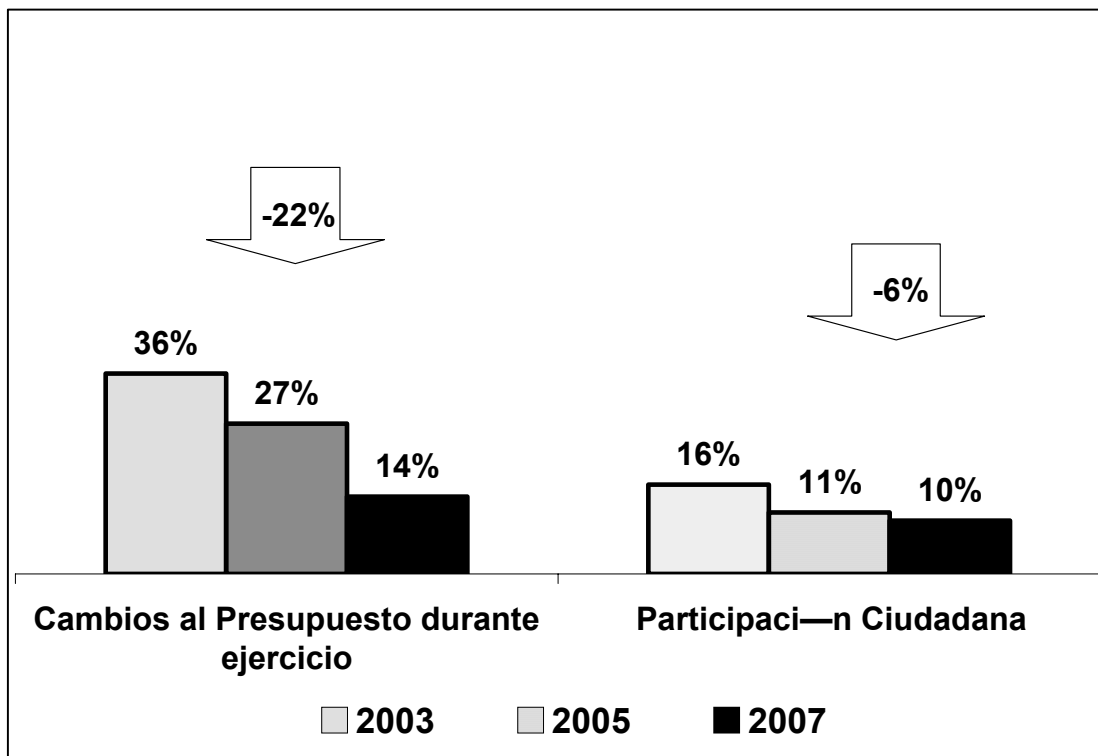
Gráfica 14. Variables peor evaluadas
(Porcentaje de respuestas positivas)



A través de las ediciones del Índice de Transparencia Presupuestaria puede observarse que la valoración positiva de la participación ciudadana en el presupuesto ha ido disminuyendo pues en 2003 el 16 por ciento de los consultados tenía la percepción de que no había mecanismos para incorporar la opinión de la población en las diversas fases del ciclo presupuestario, para 2005 solamente 11 por ciento tenía esa opinión y en 2007 disminuyó el porcentaje de respuestas positivas a 10 por ciento.

Cabe destacar que esta variable es la peor evaluada en los nueve países participantes en el Índice de Transparencia y que México ocupa el penúltimo lugar en la valoración de la misma.

Gráfica 15. Cambio en las dos variables peor calificadas 2003-2007
(Porcentaje de respuestas positivas)



Participación ciudadana en el presupuesto

Los resultados obtenidos en 2007 para esta variable –la peor evaluada- continúan siendo desalentadores, pues lejos de mejorar empeoran. De 2003 a 2007 las respuestas positivas de los encuestados disminuyeron seis puntos. En términos llanos, lo que reflejan las percepciones de los especialistas consultados es que, sencillamente, en las decisiones presupuestarias no se considera la opinión de los ciudadanos.

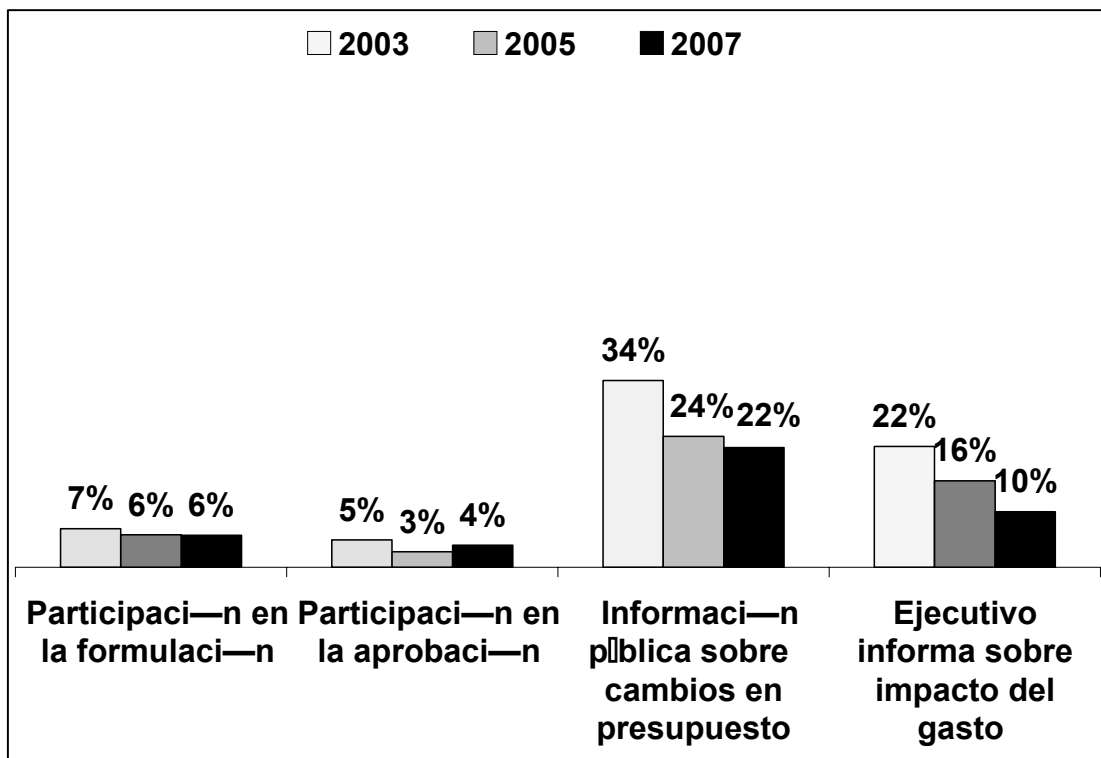
Los atributos de la Participación ciudadana en el presupuesto son:

- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.
- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la **formulación** del presupuesto.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la **aprobación** del presupuesto.
- El poder ejecutivo informa ampliamente sobre **cambios** en el presupuesto aprobado a la opinión pública.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.

Cuatro de los cinco atributos que conforman la variable Participación ciudadana en el presupuesto registraron el menor porcentaje de respuestas positivas de todos los atributos de transparencia, es decir, de los 51 atributos o preguntas los de menor valor pertenecen a esta variable. Peor resultado aún es que, a lo largo del tiempo, estos atributos de transparencia son valorados hacia la baja (ver gráfica 14).

De acuerdo con la percepción de los expertos consultados, no existen mecanismos que permitan que los ciudadanos incorporen sus preferencias ni en la formulación ni en la aprobación del presupuesto y tampoco el ejecutivo les informa sobre el impacto del gasto que se realiza con los tributos de la población. Solamente una quinta parte de los encuestados considera que se informa a la opinión pública acerca de las modificaciones que se realizan durante el año al presupuesto aprobado por los legisladores.

Gráfica 16. Participación ciudadana en el presupuesto
(Porcentaje de respuestas positivas)



Las percepciones de los consultados pueden explicarse porque en México no existen normas que prevean mecanismos para la participación directa de la población en las decisiones presupuestarias. La voz de los ciudadanos está ausente en todas las fases del ciclo presupuestario. Esto se puede constatar, por ejemplo, con el hecho de que anualmente los rectores de universidades públicas sistemáticamente tienen que pedir incrementos al presupuesto de educación superior, o por los múltiples grupos ya sean de organismos culturales, campesinos etc., que se expresan a través de manifestaciones públicas o en los medios de comunicación para exponer sus puntos de vista sobre los presupuestos que no consideran la diversidad de necesidades de la población.

“Si bien algunas comisiones promueven espacios de consulta e interacción con la sociedad civil para poder preparar mejores propuestas de reasignaciones presupuestarias, éstos se llevan a cabo por iniciativas individuales y esporádicas. Así sucedió en la negociación presupuestaria que tuvo lugar en diciembre de 2006, donde comisiones como la de Salud, Grupos Vulnerables, Equidad y Género, y Cultura se reunieron con grupos y asociaciones civiles para sustentar con información especializada y de primera fuente el documento que entregaron a la CPyCP”.¹¹

Es importante anotar, además, que durante la actual legislatura hubo al menos una iniciativa presentada por un miembro de la Comisión de Presupuesto con relación a la participación ciudadana, sin embargo aún no es un tema de amplio interés.

En consecuencia, es indispensable impulsar la formalización de mecanismos activos de participación, garantizar el derecho de audiencia y abrir completamente las reuniones de comisiones cuando se discute el presupuesto, y difundir amplia y claramente las actividades realizadas por la Comisión de Presupuesto (e idealmente todas las comisiones) durante el proceso presupuestario,

Cambios en el presupuesto

La segunda variable peor evaluada es “Cambios en el presupuesto” con 14 por ciento de respuestas positivas. El atributo de esta variable es:

- Nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio.

De manera similar que la participación ciudadana, este atributo ha tenido una tendencia decreciente a lo largo del tiempo. En 2003 recibió 36 por ciento de respuestas positivas, para 2005 bajó a 27 por ciento y en este año solamente 14 por ciento de los consultados valoró positivamente este atributo de la transparencia presupuestaria que, además, es de los que registraron una mayor caída. Vale la pena destacar que las percepciones sobre el nivel de participación de los legisladores en las modificaciones al presupuesto aprobado es la más baja de los nueve países latinoamericanos participantes en el Índice de Transparencia Presupuestara.¹²

Las percepciones negativas de los expertos consultados sobre participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio, puede obedecer a que no ha habido una intervención significativa de los legisladores en la asignación del destino de los ingresos excedentes.

En años recientes México ha tenido multimillonarios ingresos excedentes a los estimados en las leyes de ingresos provenientes del diferencial de precio del petróleo originalmente proyectado y el realmente observado -debido a que la Secretaría de

¹¹ L. Caballero Sosa y D. Dávila Estefan, *op. cit.*, p. 55.

¹² Ver informe regional 2007.

Hacienda (SHCP) ha manifestado una tendencia a subestimar el precio- así como de ingresos excedentes no petroleros.

Los legisladores han establecido criterios sobre el destino de los ingresos excedentes - hasta el año 2006 se estableció en los decretos de presupuesto¹³ y para 2007 en la Ley de Presupuesto-, no obstante las decisiones sobre los cuantiosos recursos han sido tomadas por la Secretaría de Hacienda sin consultar a los legisladores y mucho menos a la ciudadanía. La Secretaría ha incumplido el mandato al canalizar recursos excedentes a rubros no previstos en los decretos. Lo anterior dio pie a que la Auditoría Superior de la Federación observara que:

“el artículo que ha normado la determinación de los recursos fiscales excedentes se ha modificado anualmente, como consecuencia de las acciones emitidas por la ASF, derivadas de incumplimientos que la SHCP ha tenido respecto de este tema en los ejercicios 2003 y 2004 revisados.

... el artículo vigente en 2005, sometido a la autorización de la Cámara de Diputados, otorgó facultades discrecionales a la SHCP para determinar y aplicar los recursos fiscales excedentes, en relación con los descuentos que en años anteriores no estaban autorizados”.¹⁴

Además, el manejo discrecional de la Secretaría de Hacienda –primero apropiado y luego concedido por los mismos legisladores- ha venido acompañado de una preocupante opacidad que implicó infracciones a la ley de presupuesto. Al respecto la ASF señala que:

“... en el apartado de Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes de la Cuenta Pública 2005 **no se detalló la determinación de los ingresos excedentes y de los descuentos efectuados**, con el nivel de desagregación **que permitiera identificar sus componentes**, en infracción del artículo 129 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”.¹⁵

La ASF observa que la Operación del Fideicomiso del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) “han generado presunciones de un alto grado de riesgo operativo”.¹⁶

¹³ De 2003 al 2006 se canalizarían el 25 por ciento al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP), 25 por ciento al balance económico del sector público, 50 por ciento al gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas (en 2003 y 2004) y 50 por ciento al gasto de inversión en PEMEX (en 2005 y 2006). Para un examen amplio del tema ver: R. Moreno, *Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa*, México, Fundar, 2006.

¹⁴ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005*, Tomo III, volumen 2, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007, p. 71.

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ “Los resultados obtenidos de auditorías anteriores practicadas por la ASF a este Fondo, así como los derivados de las realizadas por el Órgano Interno de Control de la SHCP, han generado presunciones de un alto grado de riesgo operativo y discrecionalidad en el manejo de los recursos de este Fideicomiso”. Auditoría Superior de la Federación, *op.cit.*, Resumen Ejecutivo, p. 7.

Fundada en las auditorías practicadas, la ASF recomendó a los legisladores eliminar el manejo discrecional de los recursos fiscales excedentes e incita a la Secretaría de Hacienda para que “la información de la determinación de los recursos fiscales excedentes, que se incorpore en la Cuenta Pública, lleve el nivel de desagregación y detalle que permita identificar cada uno de sus componentes”.¹⁷

Aún más, la ASF realizó tres promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria por la información inexacta de los ingresos excedentes por parte de Hacienda y el manejo irregular del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.¹⁸

Con la promulgación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se especificaron los destinos de los ingresos excedentes, no obstante la discrecionalidad y opacidad recurrente con que Hacienda ha manejado los recursos debería alertar a los legisladores para vigilar las decisiones del ejecutivo y hacer un contrapeso efectivo.

Finalmente, es de destacarse que de acuerdo con la normativa, en caso de disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal debe aplicar los ajustes presupuestarios de acuerdo con lo establecido en la ley de presupuesto y en las reglas de operación de los fondos a reducirse sin necesidad de informar a los legisladores.¹⁹ Es de destacar que en caso de disminuciones sustantivas los legisladores solamente tienen la atribución de proponer modificaciones y el ejecutivo resuelve, con lo cual los legisladores realmente no forman parte de las decisiones.

Evaluación de la Contraloría Interna

La “Evaluación de la Contraloría Interna” es la tercera variable peor evaluada, con 17 por ciento de respuestas positivas. En relación con 2005, la variable disminuyó diez puntos, al pasar de 27 a 17 por ciento de respuestas positivas. El atributo de esta variable es una sola - “la contraloría interna o Secretaría de la Función Pública es confiable”.

En México, de manera similar a todos los países latinoamericanos participantes en el Índice de Transparencia, la fiscalización que ejerce el órgano de control interno es valorada negativamente por los expertos consultados.

En México, los pocos casos de corrupción que han sido del dominio público --como los ejemplos citados-- se fundaron en los informes y auditorías realizados por la Auditoría

¹⁷ “La Auditoría Superior de la Federación ... hace esta recomendación a la instancia competente en la H. Cámara de Diputados para que ... se evalúe la procedencia de eliminar la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar dichos recursos”, *Op.cit.*, Tomo III, vol. 2, p. 72.

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación, *op.cit.*, Tomo III, vol. 2, pp. 73 - 76.

¹⁹ Si la disminución de los ingresos por impuestos es superior a 3 por ciento el Ejecutivo Federal solo debe informar a la Cámara de Diputados sobre el monto de gasto programable a reducir y la composición de dicha reducción por dependencia y entidad; Si la disminución es superior a tres por ciento el ejecutivo debe enviar a los legisladores el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad. Entonces “la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la propuesta, analizará la composición de ésta, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones a la composición de la misma, en el marco de las disposiciones generales aplicables. El Ejecutivo Federal, con base en la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma. (LFPRH, Art. 21 III a, b y c).

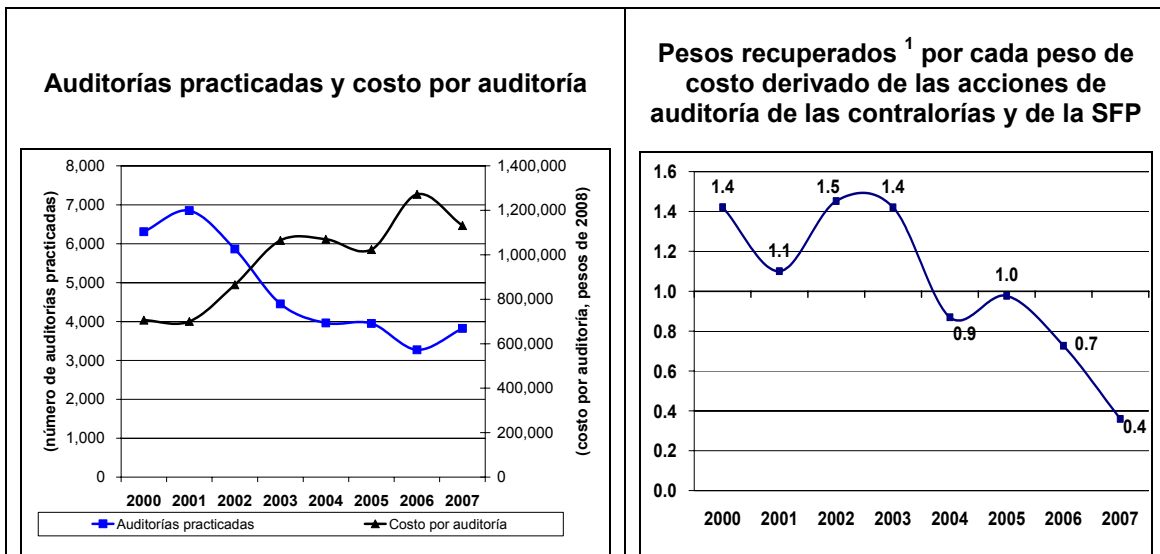
Superior de la Federación, y no hay ejemplos notables de acciones realizadas por la Secretaría de la Función Pública que merezcan la valoración positiva de los especialistas consultados.

A esto se suma el hecho de que el marco normativo vigente no provee a la Secretaría de la Función Pública de mecanismos efectivos de sanción, y el hecho de que no figura, a pesar de estar legalmente habilitada para ello, en la elaboración de indicadores de desempeño.

La percepción negativa de la Secretaría de la Función Pública (SFP) coincide con que, en años recientes, este organismo es uno de los que más solicitudes de información han tenido, y el que más quejas ha recibido por incumplimiento de resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información.²⁰

En otro orden de ideas, es notable que las recuperaciones, derivadas de las acciones de auditoría de las contralorías y de la SFP en la Administración Pública Federal, se han reducido comparadas con los costos de dichas acciones. Es decir, parece existir una disminución en la eficiencia de la contraloría interna, evaluada en términos de recuperaciones.

Gráfica 17 y 18 Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control (OIC) de la Administración Pública Federal



1/ En 2005 no se incluyen 10 857.8 millones de ahorros promovidos por el OIC en el IPAB, derivados de la reducción de los pasivos de los pagarés del FOBAPROA y recuperación de créditos y su actualización en el patrimonio de las quitas, así como 3 065.9 millones de pesos promovidos por el OIC en Petróleos Mexicanos, al evitarse la ejecución de un Convenio en los términos en que se había pactado originalmente. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública de sus Informes de Labores 2006 y 2007.

²⁰ J. Fox y L. Haight, “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica”, en J. FOX et al. (coords.) *Derecho a saber, Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar/Woodrow Wilson Center, 2007, pp. 41, 57.

Es de destacar que durante 2007, la SFP impuso 1,030 sanciones por violación a leyes o al Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir 21 por ciento del total de 4,895 sanciones administrativas (impuestas a 3,785 servidores públicos). Del total de las sanciones que aplicó la SFP, 55 por ciento provienen de una queja o denuncia ciudadana y solo 29 por ciento son resultado de una auditoría.²¹ En el informe de labores de la SFP, sin embargo, no existe un análisis del daño patrimonial que causaron los servidores públicos.

Otras variables

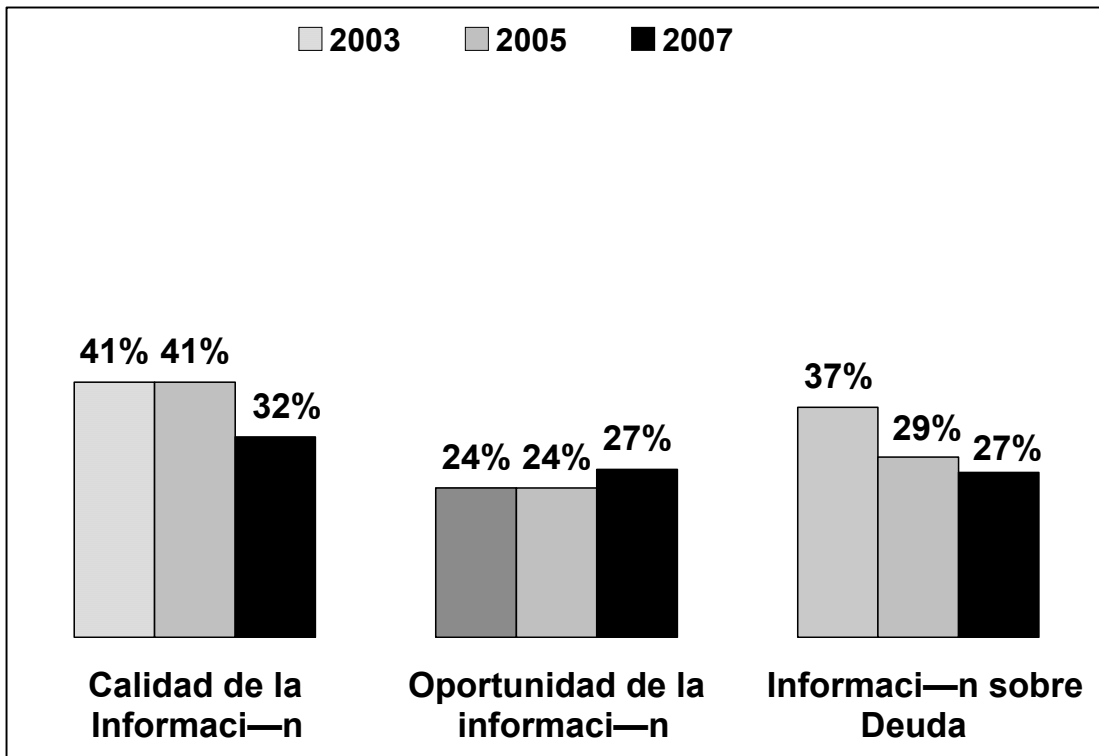
Del resto de las variables analizadas es de destacar que el acceso a la información es cada vez peor valorado por el grupo de expertos consultados como mecanismo útil para la transparencia presupuestaria. En opinión de los expertos y usuarios consultados, además, la calidad, oportunidad y publicidad de la información presupuestaria y de la deuda son insatisfactorias. Los atributos en que se percibe un mayor retroceso son los relacionados con las finanzas públicas, que expresan el desacuerdo de los consultados sobre las posibilidades de realizar un análisis integral y detallado con la información presupuestaria proporcionada por el gobierno. Esto quiere decir que la información provista es insuficiente. No permite tener un panorama completo de las finanzas gubernamentales. Entre 2005 y 2007, además, la percepción sobre la calidad de la información retrocedió 8 puntos porcentuales al pasar de 41 por ciento de respuestas positivas a 32 por ciento.

La oportunidad con que se hace pública la información en cada una de las fases del proceso presupuestario es **insatisfactoria** (27 por ciento de respuestas positivas). Sin embargo, la percepción mejoró comparada con 2005, sobre todo respecto a la oportunidad con que se hace pública la información para la discusión del presupuesto en el Congreso (40 por ciento de respuestas positivas).

Aunque la información para la discusión del proyecto de presupuesto se pone a disposición del público en la página de Internet de la Secretaría de Hacienda el mismo día que se presenta a la Cámara de Diputados, dadas las características de la información, solamente pueden acceder a ella especialistas en el tema.

²¹ Secretaría de la Función Pública, *Primer Informe de Labores*, México, Secretaría de la Función Pública, 2007. p. 143 disponible en línea <http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/10/informeSFP07.pdf> (consultado el 23 de octubre de 2007).

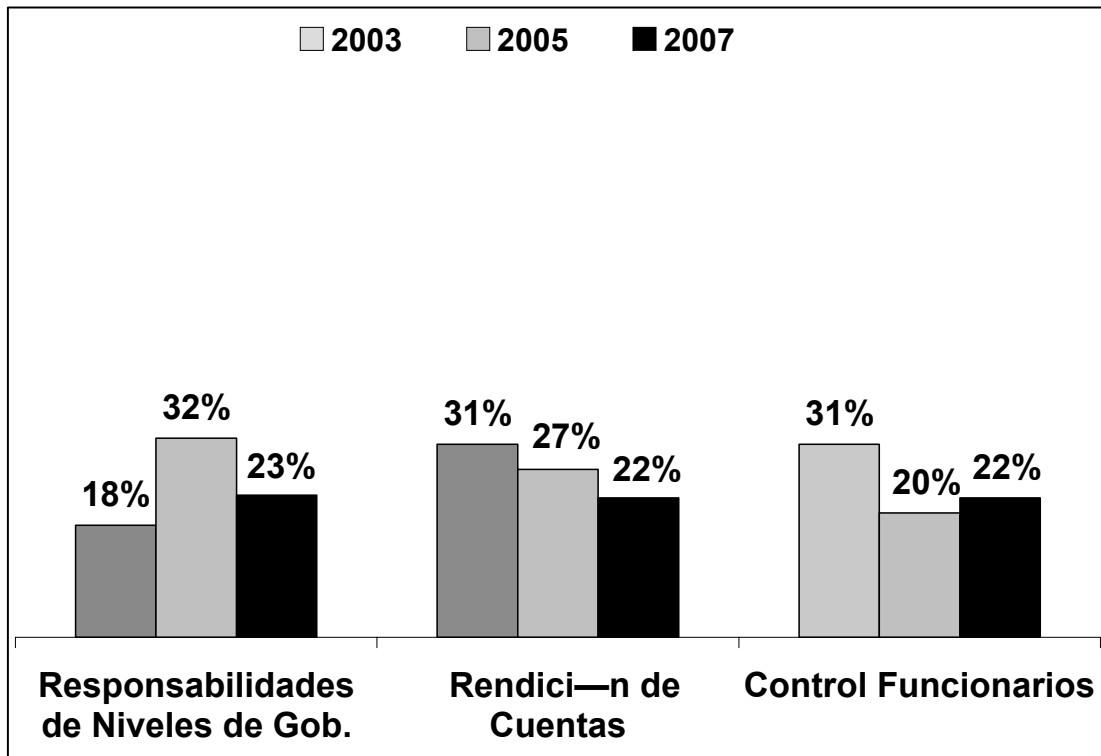
Gráfica 19. Variables sobre la información
(Porcentaje de respuestas positivas)



Los expertos, además, tienen una opinión negativa de la oportunidad de la información proporcionada al público durante el ejercicio del gasto y sobre todo cuando se fiscaliza (27 y 13 por ciento de respuestas positivas respectivamente). La mayoría de los consultados también considera que no se hace del dominio público la información sobre la deuda federal y de su destino, la contabilización de las obligaciones futuras como pasivos (ver variables y atributos en el anexo 2).

La rendición de cuentas concebida de forma integral, finalmente, guarda estrecha relación con el acceso a la información. La percepción de los consultados sobre este tema es negativa en términos generales, ya que **solamente una quinta parte opina que hay control sobre los funcionarios federales, que la información para la rendición de cuentas es exhaustiva y adecuada, y que hay una clara división de responsabilidades entre los niveles de gobierno.**

Gráfica 20. Variables sobre rendición de cuentas
(Porcentaje de respuestas positivas)



Específicamente, la percepción negativa sobre la rendición de cuentas se basa en la opinión de que los reportes del ejercicio del presupuesto no **incluyen información exhaustiva sobre el gasto de los organismos descentralizados y empresas paraestatales**, algo que atañe a todos los Estados, además de que los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno no son comparables con el presupuesto aprobado.

En opinión de la mayoría de los expertos, el Ejecutivo federal no publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas, además de que los reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas no son comparables con el presupuesto aprobado. Esta opinión debe fundarse en que si bien el Informe de Avance de Gestión Financiera, presentado por el ejecutivo a mitad del año, es comparable con el presupuesto aprobado en lo relativo a las metas presupuestarias, no es comparable en los montos del presupuesto. Además, presenta menos información que el presupuesto del ejecutivo.

En la percepción del grupo de expertos y usuarios, los documentos del presupuesto no presentan claramente las principales iniciativas de política que se financian por medio del presupuesto y el gobierno **no provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto**, o bien de indicadores útiles para este fin. En la opinión de los expertos de Fundar, estas percepciones están fundamentadas, pues las principales iniciativas de política, contenidas en los programas sectoriales e

institucionales, guardan una escasa relación con el presupuesto a pesar de que la normatividad define explícitamente que los anteproyectos de presupuesto anuales de las dependencias deben sustentarse en los programas anuales. **La publicación de una lista de los principales programas en los anexos del decreto de presupuesto no constituye información suficiente para identificar las prioridades de la política pública.** Definitivamente, además, **los indicadores contenidos en el presupuesto son muy precarios y no siempre son útiles para evaluar el impacto de las políticas públicas.**

El Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF, debe elaborarse con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores de desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que derivan del mismo. La estructura programática debe facilitar la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales.

Sin embargo, a pesar de que la normativa establece lineamientos claros, la forma en que son llevados a la práctica por el Ejecutivo federal abre una brecha con lo establecido en la Ley.

Reflexiones finales

La transparencia en el proceso presupuestario en México, no ha mejorado a lo largo del tiempo, como era de esperarse. Lejos de ello, además, en la perspectiva de expertos y usuarios ha incluso empeorado. Ello nos sitúa a la zaga de los países con mejores prácticas en la región.

Es desalentador que algunos aspectos de la transparencia que habían alcanzado cierta aceptación entre los expertos consultados, en esta edición del Índice muestren serios retrocesos, como lo es el caso de la información macroeconómica o la estimación de los ingresos. Es desalentador y también lógico, toda vez que en los últimos años hemos observado como se amplían espacios de discrecionalidad que ya deberíamos haber eliminado, especialmente en lo relativo a la negociación del presupuesto en la Cámara y en materia de calidad y exhaustividad de la información presupuestaria. A esto se suma el hecho de que seguimos esperando un marco normativo que habilite a los órganos de control internos y a la Secretaría de la Función Pública específicamente para desempeñar su labor de control de manera eficaz.

También es lamentable que las **áreas críticas** de la transparencia sigan retrocediendo, destacadamente la falta de inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones en el presupuesto, sensibiliza y legitima la asignación de recursos públicos. No es asunto menor que el manejo de las finanzas públicas excluya mecanismos para incorporar las preferencias de la población y que procesos sustantivos de negociación y discusión sigan estando vedados. Toda democracia se basa en la publicidad de la información fundamental del proceso presupuestario. En México seguimos lejos no sólo del ideal, sino del mínimo de publicidad en algunas etapas del proceso presupuestario.

La centralización de las decisiones presupuestarias en la Secretaría de Hacienda, dejando aún de lado a los propios Legisladores, es preocupante. El poder Ejecutivo debería incluir y considerar sistemáticamente a quienes desempeñan una función de contrapeso en la conducción de las políticas públicas. Un diseño institucional democrático no sólo incorpora la división de poderes, sino además el intercambio permanente de ideas e información entre los mismos, a fin de resolver de forma más efectiva los lacerantes problemas de desigualdad que tiene México.

La Secretaría de la Función Pública, por su parte, lejos de ser un garante de las actividades de la Administración Pública Federal, es reprobada por los usuarios y expertos consultados que dudan de su confiabilidad. El marco legal y la incapacidad de ser un actor relevante en el proceso presupuestario, por acción u omisión, sustentan esta valoración. Un poder Ejecutivo cerrado durante la toma de decisiones, sin contrapesos del legislativo y con un deficiente control en el ejercicio de los recursos es justamente lo opuesto de uno que promueve una gestión pública transparente. Los claroscuros de la transparencia presupuestaria son la simiente de gestiones públicas ineficientes y campo propicio de la corrupción.

En contraste, resulta alentador que al menos con relación a la confiabilidad del Órgano Externo de Fiscalización, es decir, la Auditoría Superior de la Federación, haya avances notables. Es interesante que entre las principales consideraciones de los expertos consultados para mejorar la transparencia se encuentre la fiscalización. Ciertamente, un ente independiente como lo es la ASF, puede llevar a cabo esta función con éxito, pero es necesario fortalecer sus atribuciones y otorgarle más recursos.

Con la promulgación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionalmente, hubo avances en la normativa, pero es necesario modificar las prácticas que prevalecen tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Se requiere que el ejecutivo actúe de manera transparente, respetando el papel que deben tener los legisladores en las decisiones de política pública y presupuestaria. Se necesita voluntad y consistencia. Es indispensable que los legisladores se involucren de manera decidida en el análisis y la evaluación de la política pública y la asignación presupuestaria bajo criterios fundamentados en las necesidades sociales.

Finalmente, es de destacar la especialización y elitismo del proceso presupuestario. El área más crítica en México, al igual que en la región, desde el inicio de este estudio, es la participación ciudadana. A pesar de ser una condición indispensable para transparentar los sistemas presupuestarios, universalmente aceptada como mejor práctica y requisito indispensable para garantizar presupuestos y políticas eficaces y sensibles, la existencia de mecanismos, formales o informales para promover la participación ciudadana, brilla por su ausencia.

Con el paso del tiempo se ha puesto en evidencia tanto la falta de voluntad como la incompreensión de por qué es necesaria la participación ciudadana y cómo habilitarla y promoverla. Parece ser que el gobierno entiende su legitimidad y asume su mandato sólo en términos electorales. No se ha preocupado por incorporar mecanismos para nutrir la gestión pública de las aportaciones ciudadanas. Es imperativo que las ciudadanas y los ciudadanos sean considerados como tales, con derecho a participar en las definiciones que influyen en su vida cotidiana y en las que afectan al país como conjunto. El primer paso está en generar una voluntad política de apertura. Sin ella, ningún mecanismo, formal o informal, para abrir y transparentar el proceso es posible.

III. Recomendaciones

Recomendaciones

Es necesario que los legisladores revisen y discutan las iniciativas de reforma del marco legal del proceso presupuestario. A pesar de la reciente promulgación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la formulación, discusión, aprobación y ejercicio del presupuesto continúa presentando características de opacidad, además de discrecionalidad en las decisiones que toma el Ejecutivo quien, a pesar de la nueva Ley, no tiene contrapeso de los legisladores. Marcadamente, la ausencia de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, no permite incorporar sus opiniones sobre las asignaciones del gasto o las características de las políticas públicas asociadas con los más urgentes problemas.

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 externo 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 apegadas diseñadas con una visión integral y de largo plazo. Para promover e impulsar la participación ciudadana se recomienda:

- Legislar para que la planeación del largo plazo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, sea revisada bianualmente y que incluya mecanismos claros y efectivos para la participación de ciudadanas y ciudadanos, 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 a la sociedad directamente con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas.
- Ampliar los mecanismos que funcionan en algunas dependencias y formalizarlos como parte integral del proceso de presupuestación.
- 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. Los mecanismos deben ser de dos tipos: Por una

parte, prever en la ley la obligación de hacer públicas e informar oportunamente el lugar y agenda de las sesiones en las que se discuta el presupuesto, particularmente las sesiones en que las dependencias del Ejecutivo rindan cuentas e información a los legisladores. En segundo lugar, 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.

- 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: fiscalizando directamente y llevando 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 recién creado 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

La ASF goza de una creciente confianza, derivada de los resultados de su trabajo de fiscalización. Sin embargo, 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.
- Incorporar a la ASF en el diseño y modificación de los indicadores de desempeño.
- De crearse un presupuesto multianual, elaborar un plan de fiscalización de largo plazo, de manera que haya sincronía en ambos procesos.

Fortalecer a la Secretaría de la Función Pública

Consistentemente, la Secretaría de la Función Pública ha sido valorada negativamente pues no ha sido percibida como *confiable*. Para fortalecer no sólo la perspectiva de su confiabilidad sino las condiciones de ejercicio de su papel como instancia de control, se recomienda:

- Fortalecer las atribuciones de sanción de la SFP.

- Prever cambios en la normatividad a fin de que la SFP 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 detallando el tipo de sanción impuesta así como 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.

Mejorar las condiciones de acceso a la información

Un insumo básico para propiciar y garantizar la participación de la sociedad en el presupuesto y las políticas públicas es que el ejecutivo y el legislativo generen y den publicidad oportunamente a la información presupuestaria, que además debe ser de calidad, para ello se recomienda:

- Difundir clara y oportunamente la información sobre las asignaciones de los excedentes de ingresos.
- Difusión de documentos accesibles al público en general, que describa el presupuesto y sus objetivos.
- 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.
- Las metas específicas de desempeño de todos los programas gubernamentales.
- Información que ilustre la manera en que los cambios a políticas existentes, o las propuestas de nuevas políticas públicas, afectan el gasto y los ingresos.
- Información detallada y oportuna a instituciones fuera del ejecutivo para que puedan realizar análisis fiscal alternativo.
- Proveer de una explicación de los cambios a la estructura programática y proporcionar información para relacionar las diversas categorías programáticas, cuando haya cambios.

IV. Anexos

Anexo I: Variables y Atributos

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, Cuarta edición 2007

(Porcentajes de respuestas positivas)

Variables / atributos	2005	2007	Diferencia 2007-2005	Promedio 2007 Latinoamérica
Participación Ciudadana en el Presupuesto	11	10	-1.4	13
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	7	7	-0.1	17
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto	6	6	-0.1	15
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto	3	4	1.2	8
El poder ejecutivo informa ampliamente sobre Cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	24	22	-2.0	15
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	16	10	-5.6	11
Atribuciones y Participación del Legislativo	52	48	-4.3	43
El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo	65	74	8.8	65
Es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	52	44	-8.0	58
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	39	25	-13.8	21
El poder legislativo tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.		18		23
Información sobre Criterios Macroeconómicos	54	48	-5.9	46
El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	72	71	-1.5	60
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	35	25	-10.4	32
Asignación del Presupuesto	27	24	-3.3	23
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	9	10	1.5	17
La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas		8		12

Variables / atributos	2005	2007	Diferencia 2007-2005	Promedio 2007 Latinoamérica
La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos	42	28	-14.3	34
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional Desarrollo	25	29	3.9	20
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	32	27	-4.1	28
Cambios del Presupuesto	27	14	-13.1	35
Nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio	27	14	-13.4	35
Fiscalización del Presupuesto	32	31	-1.3	27
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados	44	37	-7.2	30
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	41	35	-6.2	31
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	14	19	5.7	14
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	30	33	2.9	30
Capacidades del Órgano de Control Externo	36	43	6.2	27
La contraloría externa es confiable	45	63	17.4	29
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	31	29	-2.1	23
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	32	38	5.6	22
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal	37	41	3.6	35
Evaluación de la Contraloría Interna	27	17	-9.6	18
La contraloría interna o Secretaría de la Función Pública es confiable	27	17	-9.5	18
Rendición de Cuentas	27	22	-4.7	22
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 500,000 pesos	35	27	-8.8	23
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	12	9	-2.7	13
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal	13	8	-4.6	11
El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	16	22	5.4	13
Los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado	51	39	-11.5	38
Los reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado	29	25	-3.6	26
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de	34	26	-7.9	29

Variables / atributos	2005	2007	Diferencia 2007-2005	Promedio 2007 Latinoamérica
política que se financian por medio del presupuesto				
Control sobre Funcionarios Federales	20	22	2.4	26
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)	18	18	0.3	26
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales	43	44	1.3	37
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública	16	22	5.8	19
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.	14	13	-1.5	31
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	10	16	6.1	16
Información sobre Deuda Federal	29	27	-2.1	31
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	28	23	-4.7	30
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública	30	23	-6.3	26
Se puede conocer el destino de la deuda contraída	17	22	5.5	29
La duración de la deuda (plazos) es pública	41	38	-3.1	39
Calidad de la Información y Estadísticas	41	32	-8.4	33
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	50	42	-8.5	36
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.	39	30	-9.0	31
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	37	29	-8.1	31
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	37	29	-8.2	36
Responsabilidades de Niveles de Gobierno	32	23	-9.2	31
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara	32	23	-9.2	31
Oportunidad de la información	24	27	3.3	20
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	27	28	1.3	19
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	29	40	10.6	32
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	27	27	0.7	17
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	13	13	0.8	12

Anexo II: Metodología

Ésta es la **cuarta edición** del Índice de Transparencia Presupuestaria. La metodología fue diseñada en el año 2000 y en esta ocasión (2007) utilizamos el mismo diseño que se aplica desde 2003. Por tanto, los resultados se pueden comparar a través del tiempo.

La metodología tiene tres componentes:

1. Encuesta de percepciones

La encuesta mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide la opinión de los expertos sobre el entorno en el cual se realiza el presupuesto público de cada país involucrado.

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 identificarlas. 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:** Se escogieron los representantes populares que participan en la comisión de presupuesto (diputados y/o senadores).²²
- **Medios de comunicación:** Se seleccionaron a 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.

Estos listados fueron elaborados y actualizados por las organizaciones de cada país. 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, permitieron dar continuidad a este estudio.

Además, para asegurar uniformidad en este proceso, la elaboración de los listados fue revisada centralmente por el equipo de Fundar.

²² 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.

A partir de los listados 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 50 y 99. El total de expertos para los ocho países es de 844.

A partir de estos listados se determinaron los tamaños de población que aparecen en la siguiente tabla. Como se observa, las poblaciones definidas de expertos oscilan entre 50 y 160 personas por país. El total de expertos para los diez países es de casi 1,000 personas.

Población de expertos por país

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	México	Perú	Venezuela	Total
Población total de expertos	62	128	70	64	76	94	158	99	93	844
Legisladores	13	86	21	14	21	17	35	19	21	247
Organizaciones Soc Civil	23	10	7	19	17	36	35	21	13	181
Periodistas - columnistas	16	9	15	16	32	10	49	29	32	208
Investigadores - académicos	10	23	27	15	6	31	39	30	27	208

Nota: En el caso de Costa Rica el número de legisladores incluye el personal de la Contraloría General de la República

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:

Tabla 2: Respuestas y Cobertura por País

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	México	Perú	Venezuela	Total
Total Respuestas	54	67	36	45	58	53	90	56	52	511
Legisladores	8	36	11	8	17	5	24	6	2	117
OSC	21	8	1	13	16	22	17	17	8	123
Periodistas - columnistas	16	4	6	11	20	7	25	10	21	120
Investigadores - académicos	9	19	18	13	5	19	24	23	21	151
Cobertura o Tasa de respuesta total	87%	52%	51%	70%	76%	56%	57%	57%	56%	61%
Cobertura por tipo de población										
Legisladores	62%	42%	52%	57%	81%	29%	69%	32%	10%	47%
OSC	91%	80%	14%	68%	94%	61%	49%	81%	62%	68%
Periodistas - columnistas	100%	44%	40%	69%	63%	70%	51%	34%	66%	58%
Investigadores - académicos	90%	83%	67%	87%	83%	61%	62%	77%	78%	73%

El trabajo de levantamiento de encuestas fue realizado por las organizaciones de cada país y se realizó entre abril y de septiembre de 2007. Para obtener respuestas a la encuesta de percepciones, se utilizaron simultáneamente varios métodos de recolección de datos (encuesta multi-modal): entrevista auto-administrada vía fax o correo, 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 países diferentes como en el caso de esta encuesta donde participan nueve países. Por ello, hemos incluido sólo como indicadores comparativos las medidas de dispersión en la calificación general de cada país en la tabla 3.

Tabla 3: Calificación general y Medidas de Dispersión por País

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	México	Perú	Venezuela
Calificación general de transparencia (1 a 100)	42.1	37.6	66.7	40.4	49.8	39.6	49.7	52.2	32.8
Varianza de la calificación (S ²)	561.8	604.0	281.1	350.6	414.0	358.6	456.8	308.9	852.3
Desviación estándar	23.7	24.6	16.8	18.7	20.3	18.9	21.4	17.6	29.2
Intervalo de confianza: Mínimo	35.6	31.7	60.9	34.6	44.5	33.9	45.2	47.5	24.3
Intervalo de confianza: Máximo	48.6	43.5	72.5	46.2	55.2	45.3	54.3	57.0	41.2

Cuestionario: Para realizar la encuesta *Transparencia Presupuestaria en América Latina, 2007* se utilizó el mismo cuestionario que aplicamos en 2005 y 2003, con algunas adiciones. El cuestionario contiene al menos 78 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías:

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

Ponderación: Para mantener la estructura de la población que responde igual entre países y a través del tiempo, se ponderaron las respuestas de forma que el grupo de legisladores represente 10% del total de las respuestas de 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 14 variables a partir de 49

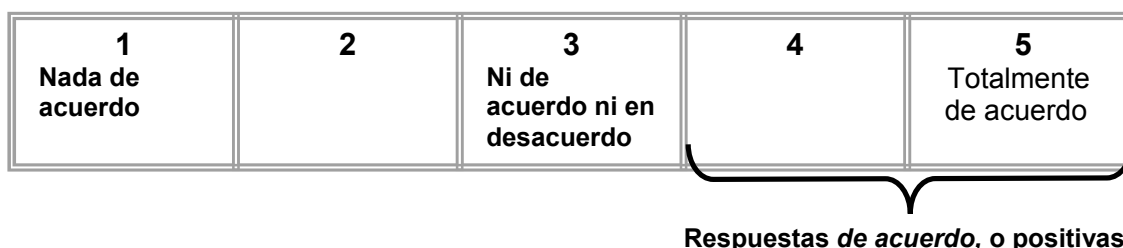
preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación²³:

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	3
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	2
Cambios del presupuesto	1
Asignación del presupuesto	4
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	1
Capacidades de los órganos de control externo	3
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios federales	5
Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Información sobre deuda federal	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
Ley de transparencia y acceso a la información ²⁴	2
Total	51

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

Resultados reportados. Porcentaje de respuestas positivas: Por otro lado, se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas.

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



²³ El listado completo de variables, atributos y el porcentaje de las respuestas positivas para cada uno de los países está disponible en versión electrónica en el anexo 1.

²⁴ Esta variable sólo aplica en seis países, ya que sólo éstos cuentan con este tipo de leyes: Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, México y Perú.

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:

2. Estudio formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, se incluyó como parte de la metodología un estudio exhaustivo que evalúa el contexto formal y las condiciones reales que circunscriben el proceso presupuestario en cada país.

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

$$\begin{array}{l} \text{Calificaciones positivas para} \\ \text{la variable "Fiscalización del} \\ \text{presupuesto"} \end{array} = \frac{\text{Suma de las calificaciones positivas} \\ \text{de las 5 preguntas que integran la variable}}{\text{Suma del total de respuestas de} \\ \text{de las 5 preguntas que integran la variable}}$$

presupuestario.

La guía 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. 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 fueron vinculados a través de una guía. Esta guía siguió 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 éste estudio o en los documentos de cada país, pero están disponibles en la versión electrónica, en el sitio del índice en Internet, en <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>, así como en los discos compactos (CDs) que complementan este estudio, y que pueden ser solicitados a la organización encargada de realizar el estudio en cada país.

Bibliografía

- Caballero Lila y Dávila David, *Diagnóstico de la negociación presupuestaria 2007*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2007.
- Fox Jonathan y Haight Libby, *Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica*, en Fox Jonathan, et. al, (coord.), *Derecho a saber, Balance y perspectivas cívicas*, México, 2007.
- 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.
- Moreno, Rocío, *Ingresos petroleros y gasto público, la dependencia continúa*, en Hofbauer Helena y Zebadúa Verónica (coord.), *Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2005.

Legislativas:

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Fuentes electrónicas:

- Criterios Generales de Política Económica 2008 en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2008/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2008.pdf. Consultada en septiembre de 2007.
- Criterios Generales de Política Económica 2007 en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2007.pdf. Consultada en septiembre de 2007.
- Criterios Generales de Política Económica 2006 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/criterios/criterios.pdf>. Consultada en septiembre de 2007.
- Criterios Generales de Política Económica 2005 en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2005/temas/expo_motivos/criterios.pdf. Consultada en septiembre de 2007.
- Criterios Generales de Política Económica 2004 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2004/temas/criterios/criterios.pdf>. Consultada en septiembre de 2007.
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2008/index.html>. Consultada en noviembre de 2007.

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, Diario Oficial de la Federación, Jueves 28 de diciembre de 2006.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2001 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Cuenta de la Hacienda Pública, 2005 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Cuenta de la Hacienda Pública, 2004 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Cuenta de la Hacienda Pública, 2003 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Cuenta de la Hacienda Pública, 2002 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Consultada en octubre de 2007.

- Cuenta de la Hacienda Pública, 2001 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Cuenta de la Hacienda Pública, 2000 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>. Consultada en octubre de 2007.
- Secretaría de la Función Pública, *Primer Informe de Labores 2007* en <http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/10/informeSFP07.pdf>. Consultado en octubre de 2007.
- Secretaría de la Función Pública, *Informes de Labores 2006* en <http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/10/informeSFP06.pdf>. Consultado en octubre de 2007.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005*, en <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en noviembre de 2007.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2004*, en <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en noviembre de 2007.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2003*, en <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en noviembre de 2007.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002*, en <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en noviembre de 2007.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2001*, en <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en noviembre de 2007.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2000*, en <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en noviembre de 2007.
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de las Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 1999 A 2005*, en <http://www.asf.gob.mx>. Consultada en noviembre de 2007.