Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005

Resultados para México

cano de Transparencia Presupuestaria • Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria • Indice Latinoamericano de Transpar

Octubre 2005

Los resultados presentados en este documento reflejan las conclusiones de las personas involucradas en el estudio.

Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo de la Agencia Británica de Cooperación (DFID), Oficina de Nicaragua.

Incentivamos su reproducción y agradecemos que se cite la fuente.

Autor: Jorge Romero León

El seguimiento a la encuesta de percepciones estuvo a cargo de Mariana Pérez, Juan Antonio Cepeda, Verónica Soto y Esteban Álvarez. El análisis integral de resultados fue realzado por Gloria Labastida, de *Probabilística* y Mariana Pérez.

Diseño portada: Liz Light

México, Octubre 2005.

Índice

Resumen Ejecutivo **2**

I. Introducción **4**

II. Nota Metodológica **6**

III. Resultados por País **8**

Índice General de Transparencia Presupuestaria **8**

Variables Mejor Evaluadas ***11***

Variables Peor Evaluadas ***17***

Otras variables y tendencias ***21***

IV. Recomendaciones **23**

ANEXOS

Resumen Ejecutivo

• El Índice General de Transparencia Presupuestaria 2005 es de **53.8** en una escala del 1 al 100, donde 1 es 'nada transparente' y 100 es 'completamente transparente'. Aunque el Índice aumentó con respecto al obtenido en 2003, sigue siendo bajo. Sólo hay dos variables con alrededor de la mitad de respuestas positivas. El resto van del 11 al 40 por ciento de respuestas positivas. Los resultados son desalentadores.

• Además, aunque el Índice General representa una mejoría respecto de 2003, ha habido retrocesos importantes. De las 14 variables que integran el Índice General de Transparencia, *9 están peor evaluadas en 2005 que en 2003*. Las caídas más significativas se dan en las variables *información sobre criterios macroeconómicos,* y *control sobre los funcionarios federales* 10 y 11 puntos porcentuales respectivamente entre 2003 y 2005

• Sólo mejoraron las percepciones relacionadas con las atribuciones y la participación del Legislativo (15 puntos porcentuales más que en 2003); la variable que se refiere a la claridad en la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno (14 puntos porcentuales más con respecto de 2003) y el grado de confianza en la Secretaría de la Función Pública (9 puntos porcentuales más que en 2003).

• A pesar de que la evaluación de las *atribuciones y participación del Legislativo* mejoró, y es una de las variables mejor evaluadas (52 por ciento de respuestas positivas) es patente su separación de los intereses de la ciudadanía y de las condiciones de transparencia. Sólo 29 por ciento cree que el Legislativo ha actuado para mejorar las condiciones de transparencia, y sólo el 4 por ciento cree que hay espacios de participación en la etapa de aprobación del presupuesto en la Cámara.

• En contraste, el 69 por ciento cree que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información es un paso importante para mejorar las condiciones de transparencia. La sociedad asume sola la pelea por los espacios de transparencia.

• Las otras dos las variables mejor evaluadas se refieren a la información: *información sobre los criterios macroeconómicos* (54 por ciento de respuestas positivas), y *calidad de la información y estadísticas* (40 por ciento de respuestas positivas). Aunque las variables tienen un alto porcentaje de respuestas positivas, éstas se deben a que el Ejecutivo cumple con su obligación legal de entregar la información. Sin embargo, la información en sí misma se considera insuficiente y *poco confiable*.

• Como en 2001 y 2003, y al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, la variable peor evaluada es la relativa a los mecanismos para promover la participación ciudadana en el presupuesto. La variable no sólo es la que recibe más baja calificación, sino que el porcentaje de respuestas positivas cayó cinco puntos porcentuales entre 2003 y 2005, para ubicarse en 11 por ciento.

• El proceso presupuestario se ve como una caja cerrada en la cual es imposible incidir y de la cual es prácticamente imposible extraer información útil. La sociedad está al margen del proceso y difícilmente participa en la formulación, en la aprobación y mucho menos en la fiscalización. Las tres variables peor evaluadas son las relativas a la *oportunidad de la información presupuestaria* (23 por ciento de respuestas positivas),

control sobre los funcionarios públicos (20 por ciento de calificación) y, por mucho la peor, *la participación ciudadana en el presupuesto*.

- Es decir, a pesar de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, de la operación del IFAI y del salto en la evaluación de las atribuciones y participación del legislativo, *las condiciones para fomentar la participación ciudadana empeoran o brillan por su ausencia.*

- El aspecto más preocupante es que la cerrazón es total. No se da sólo en la formulación, que por lo general es limitada, ni en la determinación de las prioridades nacionales, lo cual es preocupante, sino además en los espacios más propicios para la participación ciudadana, como el Poder Legislativo. *La etapa peor calificada en términos de acceso y participación es la aprobación, que no sólo es la etapa más visible, sino que además debería ser la más abierta*.

- *Es necesario reformar integralmente el marco legal del proceso presupuestario.* A fin de garantizar la participación ciudadana; fomentar más claramente la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos; fortalecer la capacidad de sanción del órgano de auditoría; crear las bases de un marco presupuestario de mediano plazo y fomentar la evaluación *integral* del gasto público—no sólo su fiscalización—promoviendo acciones de evaluación del desempeño de la función pública y un análisis del impacto de las políticas públicas, tanto a nivel federal como en los gobiernos locales, que cada vez erogan una mayor proporción de los recursos.

I. Introducción.

Los resultados del ejercicio de evaluación de las condiciones de transparencia presupuestaria en México 2005 son desalentadores. Hay algunos avances, pero también retrocesos. La sociedad está cada vez más marginada del proceso de toma de decisiones y lo resiente. Por su parte el poder Legislativo y las instituciones cierran caminos de encuentro y canales de información y comunicación en vez de abrirlo. No podemos avanzar ni en la consolidación institucional ni en la consecución de una democracia más sustantiva en tanto no mejoren las condiciones de transparencia presupuestaria—que incluyen acceso a la información, fomento de la participación ciudadana, información exhaustiva y oportuna, y confianza en las instituciones.

Los avances se dan en cuatro frentes: el Legislativo participa más, hay más confianza en la Secretaría de la Función Pública, existe una mayor claridad en la responsabilidad presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno y, finalmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información se considera un avance importante para mejorar las condiciones de transparencia. No obstante, en todos los frentes hay retrocesos o contradicciones: aunque los Legisladores participan más, no han actuado para mejorar las condiciones de transparencia, ni pueden afectar el presupuesto durante el ejercicio. Aunque la Secretaría de la Función Pública (SFP) es más confiable, no ejerce efectivamente control sobre los funcionarios públicos, ni sanciona a los responsables de irregularidades. Aunque hay una significativa mejoría en la percepción asociada con la relación entre niveles de gobierno en materia presupuestaria, está por verse hasta que grado los recursos ejercidos por los Estados podrán ser efectivamente fiscalizados por la Auditoría Superior de Hacienda. En tanto no se concreten reformas que fortalezcan la capacidad de sanción del órgano de control externo la responsabilidad de los Estados y municipios seguirá siendo una incógnita. Por último, aunque la Ley de Acceso a la Información es significativa, no es suficiente para contrarrestar la cerrazón legal e institucional que impide la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso presupuestario.

Hay más contradicciones que se detallan a continuación, y que sugieren que falta mucho por recorrer en materia de transparencia. Si hay un área del quehacer público en la cual es indispensable la transparencia, es el presupuesto. La transparencia en el gasto público es fundamental porque ahí se expresan de manera tangible los objetivos, compromisos y prioridades de los gobernantes. El análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. Además, este tipo de análisis revela el grado de eficiencia y eficacia que está teniendo el gasto público, pues ubica casos potenciales de corrupción. Analizar y evaluar el grado de transparencia del proceso presupuestario contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

Para efectos de este estudio, entendemos por transparencia presupuestaria el hecho de que "toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. La transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública." [1]

[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.

Los resultados aquí presentados son la conclusión de un proceso de evaluación y análisis de varios años. En 2001, ocho organizaciones de cinco países de América Latina desarrollaron la primera edición del *Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina* (ITP), con el objetivo de evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados. En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación, incluyendo en esta segunda versión a diez países en total. Esta ampliación permitió enriquecer el esfuerzo al sumar nuevas experiencias y aumentar las posibilidades de comparación entre los países. De esta manera, se buscó que los resultados obtenidos a través del cuestionario de percepciones, pudieran ser explicados a partir no sólo del marco legal que regía las finanzas públicas, sino también de las prácticas presupuestarias. Esta es la tercera edición del Índice general de Transparencia Presupuestaria, que nos permite evaluar los cambios, avances y retrocesos. En esta ocasión, participan organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de ocho países latinoamericanos[2], con 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 y la importancia de la transparencia en ese ámbito.
- Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

Este documento es complementario al informe regional. En él se analiza con mayor detalle los resultados y hallazgos encontrados para México. El documento se presenta en tres partes. Tras una breve nota metodológica para situar el esfuerzo de evaluación (sección II), se presentan los principales resultados para México (sección III), con un análisis por variable de las variables más relevantes, y enfatizando los cambios más importantes de 2003 a 2005. Por último (sección IV) parte, se exponen las recomendaciones aplicables para México, indispensables para profundizar la transparencia presupuestaria y mejorar las condiciones de acceso, información, exhaustividad y participación, necesarias para avanzar a un proceso presupuestario más transparente y comprometido con la democracia.

[2] Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina), Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS, (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), Probidad (San Salvador, El Salvador), Centro de Investigación Económicas Nacionales, CIEN, (Ciudad de Guatemala, Guatemala), Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Probabilística (México D.F., México), Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS, (Managua, Nicaragua), Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones y en la investigación y el análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país. La coordinación regional del esfuerzo, así como la elaboración del presente documento estuvieron a cargo de Fundar.

II. Nota Metodológica.

El análisis que aquí se presenta se basa en una metodología que combina tres elementos básicos:

1. Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Esta encuesta se aplicó siguiendo mismos criterios en los ocho países (véase sección metodológica), lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos. Con esta encuesta se construyó el Índice General de Transparencia Presupuestaria, que califica a los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.

2. Un análisis de las condiciones prácticas del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario. El cuestionario se centra en la identificación de la información disponible al público, particularmente en el grado de apertura de las diferentes etapas del proceso presupuestario, así como en el tipo de datos que se encuentran en la propuesta del Ejecutivo. El propósito de incluir este cuestionario en el estudio es estudiar más a fondo las razones que posiblemente expliquen las percepciones en torno a la transparencia, e identificar las condiciones y obstáculos que no están explícitamente incluidos o reconocidos en la encuesta de percepciones.

3. Una guía mínima que vincula la encuesta de percepciones con el cuestionario práctico. El propósito de ésta guía es facilitar la comparación de los resultados, la identificación de prácticas relevantes y la retroalimentación entre los países participantes. Asimismo, la vinculación de las distintas partes del estudio permite sustentar recomendaciones y propuestas específicas.

Con base en estas herramientas metodológicas se construyó el Índice de Transparencia y se desarrolló el análisis de 14 variables, que representan temas para identificar si existe transparencia en las diferentes etapas del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se integra de diversos atributos (para un total de 49 atributos), que se analizan con base en la información obtenida de la encuesta de percepciones y del cuestionario práctico. De este análisis por variable se desprende un conjunto de recomendaciones por país que buscan mejorar las condiciones de transparencia en las finanzas públicas. Estas recomendaciones se nutren no sólo del análisis del contexto específico de cada país, sino también de la comparación que se pudo realizar entre los distintos países de la región.

Tabla 1: Expertos a quienes se consideró para la encuesta, por área

Población por grupo	Considerados	Respondieron
Legisladores	30	25
OSC	28	19
Periodistas-columnistas	55	22
Investigadores-académicos	31	18
Total expertos	**144**	**84**

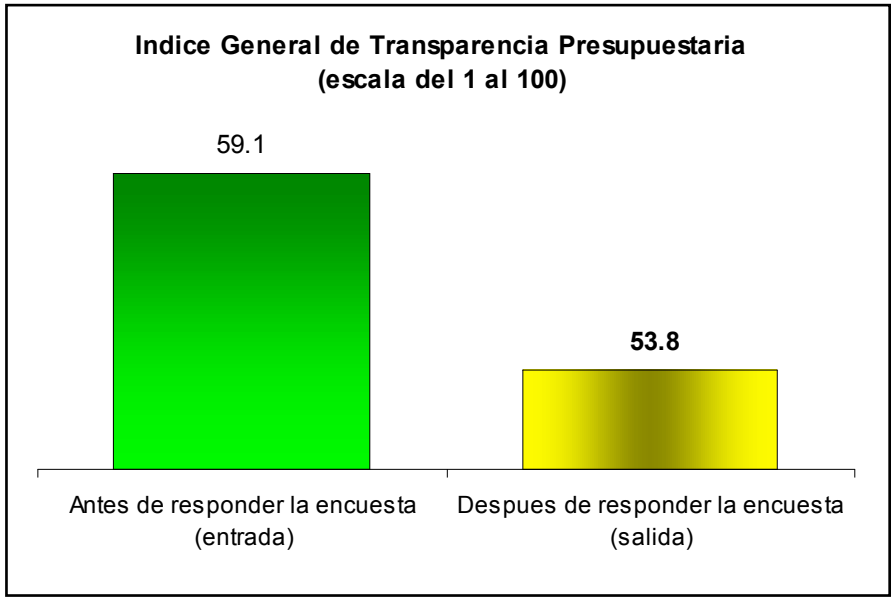
El cuestionario práctico fue respondido por especialistas en Fundar, y la encuesta se aplicó a 144 expertos de distintas organizaciones, legisladores y funcionarios públicos, de los cuales 84 contestaron, lo cual representa una cobertura del 58 por ciento.

El Anexo 1 al final de este documento incluye un cuadro con todas las variables y sus respectivos atributos, así como el porcentaje de 'respuesta positivas' en la encuesta de percepciones para cada uno. El anexo 2 presenta una nota metodológica más detallada que explica el proceso de la encuesta y lo que implica el porcentaje de respuesta positiva.

III. Resultados del País

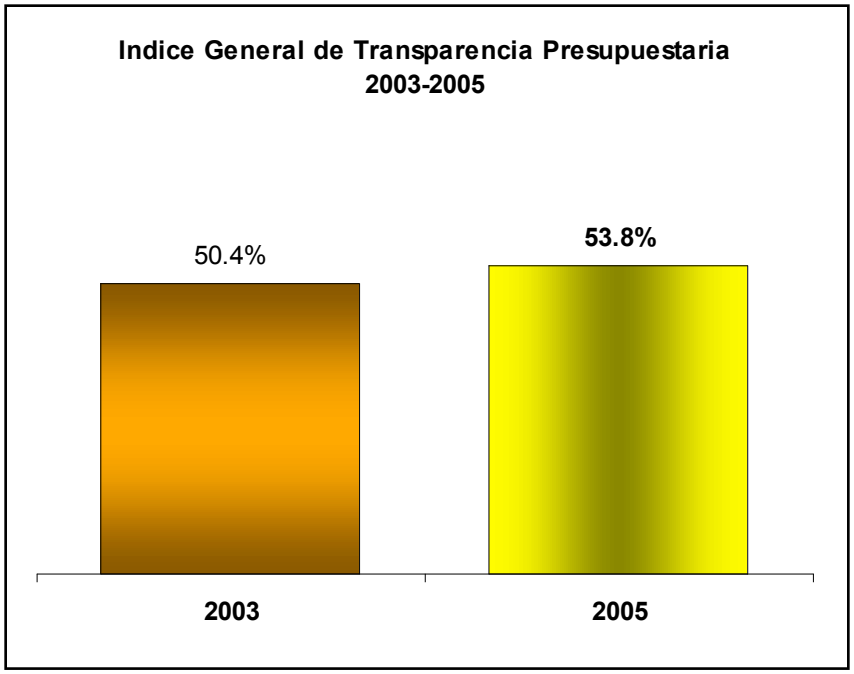
Índice General de Transparencia Presupuestaria

El Índice General de Transparencia Presupuestaria en México para 2005 es de **53.8**. La calificación general se mide en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100 totalmente transparente. Este 53.8 representa la percepción de transparencia una vez que se contestó el cuestionario encuesta, y la variación entre la percepción antes y después del cuestionario fue alta: el Índice General al inicio de la encuesta fue de 59.6, y el Índice General *final* fue el 53.8, señalado arriba, que representa una caída de alrededor del 6 puntos en la escala.



Esta caída es indicativa de que algunas áreas problemáticas enfatizadas en el cuestionario fueron consideradas suficientemente importantes como para reducir de manera significativa la evaluación de la transparencia al final del cuestionario. La calificación de 53.8 representa una mejora respecto de 2003, cuando el Índice General fue de 50.4. Sin embargo, aunque la evaluación general de la transparencia mejoró, es importante señalar que la mayor parte de las variables que integran el índice fueron peor evaluadas que en 2003.

Con sólo tres excepciones—la participación del legislativo en el proceso presupuestario, la responsabilidad en los niveles de gobierno y la evaluación de la contraloría interna—en todas las variables hay una reducción del porcentaje de respuesta positiva o se mantiene igual. Las caídas más significativas se dan en las variables *información sobre criterios macroeconómicos* y *control sobre los funcionarios federales*, con caídas de 10 y 11 puntos porcentuales respectivamente entre 2003 y 2005 (Ver cuadro 3.1).



En síntesis, algo ha ocurrido en los últimos dos años que ha propiciado el descontento o desconfianza de la ciudadanía, legisladores y especialistas en materia de transparencia presupuestaria. Sin embargo, el aumento en la evaluación de las capacidades del legislativo y la contraloría interna, así como una mayor claridad en la división de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno, parecen ser razones de suficiente peso para sustentar una mejoría en el Índice General.

Cuadro 3.1 – Diferencia entre la evaluación por variable 2003-2005

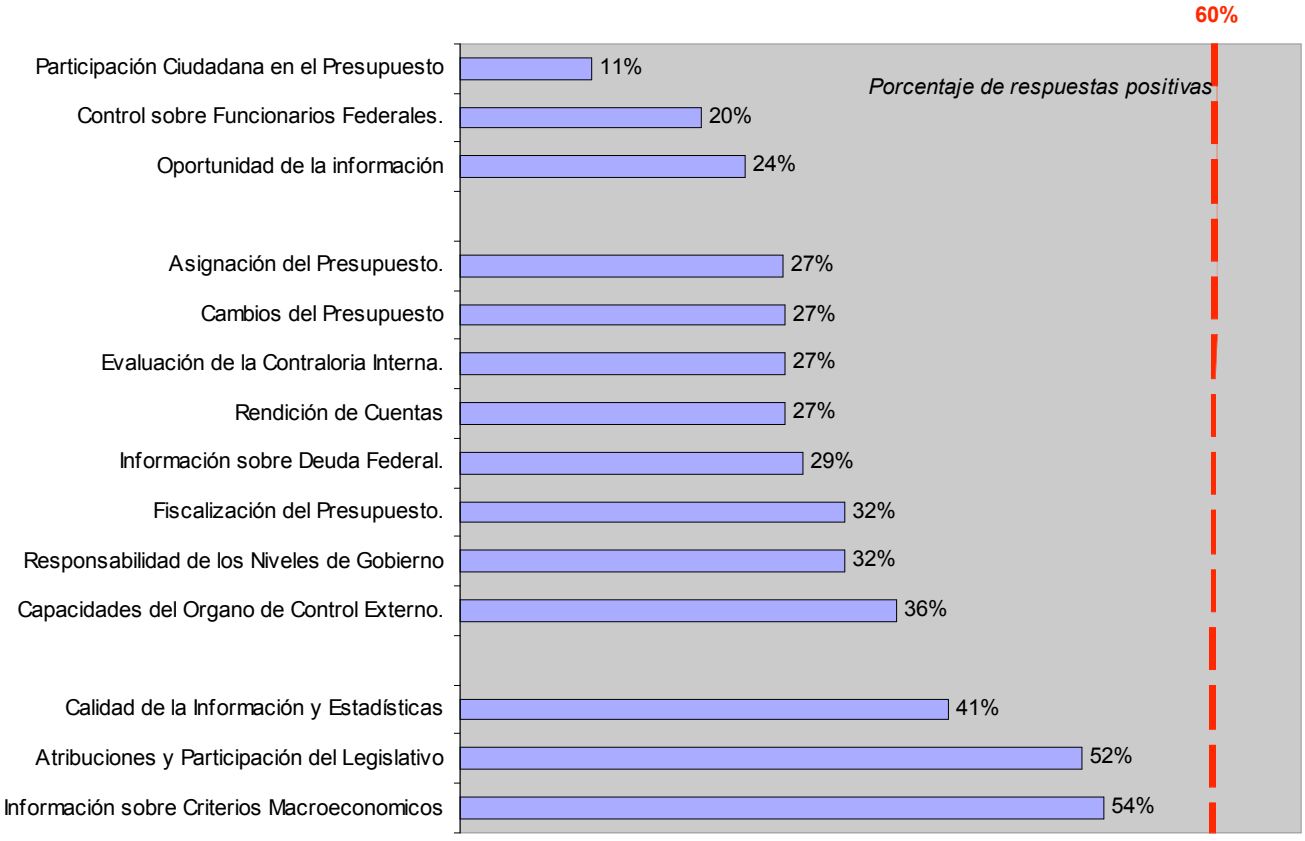
Variable	% de respuestas positivas 2003	% de respuestas positivas 2005	Diferencia 2003-2005 (% de respuestas positivas)
Índice General de Transparencia Presupuestaria	**50.4**	**53.8**	**+3.4**
Atribuciones y participación del legislativo	37	52	+ 15
Responsabilidad de los Niveles de Gobierno	18	32	+14
Evaluación de la Contraloría Interna	18	27	+ 9
Calidad de la información y estadísticas en general	41	41	0
Oportunidad de la información	24	24	0
Asignación del Presupuesto	29	27	-2
Capacidades del Órgano de Control Externo	38	36	-2
Rendición de cuentas	31	27	-4
Participación Ciudadana	16	11	-5
Información sobre la deuda federal	37	29	-8
Cambios en el Presupuesto	36	27	-9
Fiscalización del presupuesto	41	32	-9
Información sobre criterios macroeconómicos	64	54	**-10**
Control sobre funcionarios federales	31	20	**-11**

Las modificaciones en las condiciones que afectan a cada una de estas variables han tenido un efecto acumulativo sobre la percepción de los expertos en materia de transparencia presupuestaria y sobre las condiciones generales que permiten el control, la evaluación y la rendición de cuentas por parte del gobierno y los legisladores. Las posibles causas de esta tendencia se exploran al final de esta sección, tras el análisis de las variables peor y mejor evaluadas y el análisis de otras variables relevantes por separado. Mientras tanto, es de destacar que hubo una peor evaluación *en 9 de las 14 variables*, a pesar de lo cual la evaluación general de las condiciones transparencia fue mejor que en 2003.

Los resultados no son contradictorios, pero evidencian la compleja dinámica del proceso presupuestario y la importancia de distintas variables que afectan la percepción de transparencia de manera distinta: algunas a favor y otras —las más— en contra.

Antes de analizar cada una de las variables es importante señalar que todas están muy por debajo del 60 por ciento que se considera satisfactorio. Visto de otra manera, *en el mejor de los casos* hay sólo dos variables con alrededor de la mitad de respuestas positivas. El resto van del 11 al 40 por ciento de respuestas positivas. Los resultados son desalentadores.

Transparencia Presupuestaria en México, percepciones por variable



A estos resultados se suman algunas preguntas específicas para el caso de México que ayudan a situar el resto de las percepciones. Destaca el grado de confianza en la Ley y el Instituto Federal de Acceso a la Información, la desconfianza en el Legislativo para generar condiciones de transparencia, y la desconexión entre el proceso presupuestario y los principios e instrumentos de derechos humanos.

Cuadro 3.2. Encuesta de Percepciones - Variables específicas para México

Variable	% de respuestas positivas
Dentro de su ámbito de competencia, la administración de Vicente Fox ha realizado acciones notables para mejorar la transparencia presupuestaria.	42%
Dentro del ámbito de competencia, la actual Legislatura ha realizado acciones notables para mejorar la transparencia presupuestal	29%
Los presupuestos anuales se elaboran tomando en cuenta la legislación vigente sobre derechos humanos.	10%
La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental representa un avance significativo para el acceso público a la información presupuestaria.	69%
Indíquenos qué tanto conoce usted la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental en una escala de 1 a 5, donde 1 es nada y 5 es mucho (4 y 5 son respuestas positivas).	59%

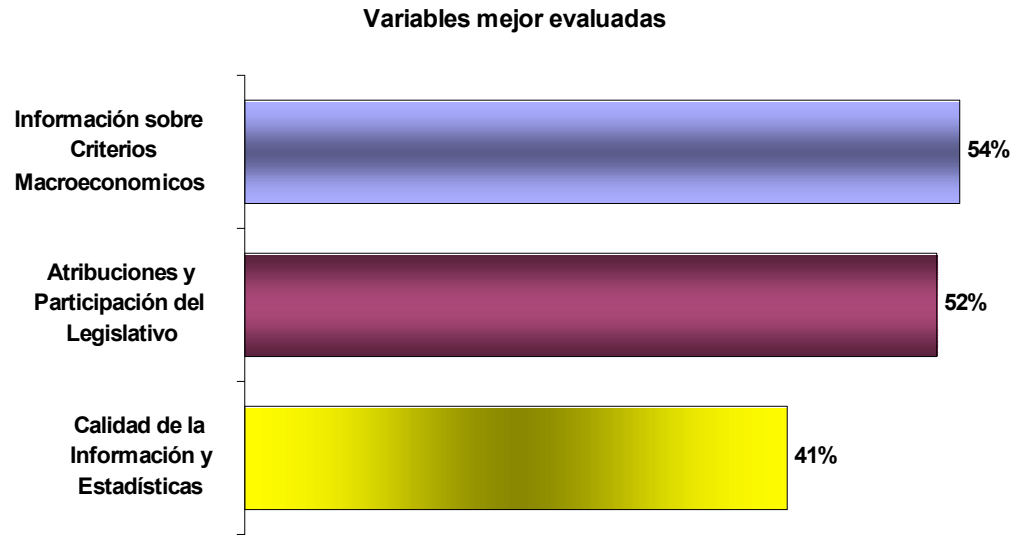
En el cuadro 3.2 se puede apreciar la importancia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública tienen en la opinión de los encuestados. 59 por ciento conocen algo o mucho la Ley, y 69 por ciento consideran que la Ley representa un avance significativo para el acceso a la información presupuestaria. En contraste, sólo 42 por ciento consideran que la actual administración ha mejorado las condiciones de transparencia presupuestaria, y sólo el 29 por ciento consideran que lo ha hecho la Legislatura.

Este es un aspecto importante porque evidencia que la opinión distingue entre los mecanismos legales para garantizar la transparencia y las acciones efectivas de los poderes para mejorar las condiciones de transparencia. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se aprecia como un logro que no dependió ni de la administración del Gobierno del Presidente Fox, ni de los legisladores y, en consecuencia, tiene un cariz ciudadano, pero no por ello menos importante.

Adicionalmente, es interesante que los expertos encuestados no consideren que la legislatura haya mejorado las condiciones de transparencia, pero sí que las atribuciones y participación del legislativo son importantes y efectivas. Esto sugiere que el legislativo participa pero a distancia de la sociedad y de sus intereses, y sin garantizar condiciones de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Aunque el legislativo participe, no lo hace para articular la transparencia.

Las variables mejor evaluadas.

Las tres variables mejor evaluadas son “información sobre los criterios macroeconómicos” (54 por ciento de respuestas positivas), “participación del legislativo” (52 por ciento de respuestas positivas), y “calidad de la información y estadísticas” (40 por ciento de respuestas positivas).



Información sobre criterios macroeconómicos

Esta variable se integra de dos atributos:

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

Mientras que la entrega o publicación de la información tiene 72 por ciento de respuestas positivas (muy alto) sólo el 35 por ciento opinó que la información es confiable. Esto quiere decir que la variable tiene un alto porcentaje de respuestas positivas en función de que el Ejecutivo cumple con su obligación legal de entregar la información, pero la información la información en sí misma es insuficiente, *no se considera confiable*. [3]

[3] Se omiten detalles importantes relacionados con el impacto del crecimiento económico en la recaudación. Por lo demás, no se incluyen *distintos* supuestos macroeconómicos, sólo un conjunto de supuestos determinado, en función de los cuales se presenta una sola estimación de ingresos y egresos. Adicionalmente, es un hecho que las estimaciones han resultado ser erradas, o bien porque se subestima el precio del petróleo, se sobreestima el crecimiento de la economía o se sobreestima el impacto de la economía en la recaudación. En 2004, por ejemplo, la estimación del ISR estuvo muy por encima de la recaudación real, lo cual nunca fue exhaustivamente explorado, ni en 2004 ni después, por la Secretaría de Hacienda. Se captaron 16 mil 316 millones o **5.4 por ciento menos de lo esperado**, lo cual es una gran variación dado que ese año se aprobó la nueva ley del ISR, y la explicación de la Secretaría de Hacienda fue mínima. En cualquier caso, y esto es lo importante, el Ejecutivo nunca retoma ni explica los errores cometidos en su apreciación del impacto de las variables económicas en años subsecuentes, lo cual hace que su información sea cada vez menos confiable y más limitada. Para los muy dispares resultados de 2004 y la parca explicación de Hacienda ver Cuenta Publica 2004, Política de Ingresos, en http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental/temas/informe_cuenta_publica/2004/documentos/r0/r02d10.pdf

Además, aunque es la variable mejor evaluada, la información sobre los criterios macroeconómicos, perdió 10 puntos porcentuales de respuesta positiva entre 2003 y 2005. Esto sugiere que la información no nada más es poco confiable, sino que lo es cada vez menos. Esto se explica por la enorme variación que ha habido en los últimos años entre las estimaciones del Ejecutivo y los resultados observados, particularmente en torno a los ingresos petroleros (que han sido muy superiores), la recaudación fiscal (que ha sido menor) y el crecimiento económico (también consistentemente menor que el estimado). Esta realidad se ve reflejada en las percepciones, y afecta negativamente la evaluación de confiabilidad de la información que presenta el Ejecutivo con su presupuesto.

Atribuciones y participación del Legislativo

Esta variable se integra de tres atributos:

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

La segunda variable mejor evaluada, relativa a las funciones y participación del legislativo, ha *mejorado* de 2003 a 2005. Es la variable con el mayor salto en el porcentaje de respuestas positivas, al pasar de 37 a 52 por ciento de calificación. Este cambio se explica en parte por el destacado papel que han desempeñado los legisladores en la negociación y debate presupuestal en los últimos años. Es importante recordar que en 2004 se crearon nuevos programas para distribuir recursos a los Estados y a programas para el campo, se intentó limitar la estructura de las Secretarías y destinar más recursos excedentes a inversión física. En 2005, los extensivos cambios al presupuesto ocasionaron que el Ejecutivo regresara a la Cámara de Diputados el presupuesto aprobado con observaciones, lo cual equivale a un veto, y consecuentemente se inició una controversia constitucional para resolver si el Ejecutivo puede vetar el presupuesto y el Legislativo modificarlo sin limitaciones. La solución final de esta controversia, ya resuelta por la Corte, se sigue negociando en la Cámara, y aunque aún hay poca claridad respecto de las atribuciones del Legislativo, es evidente que la visibilidad y la rispidez de la confrontación han afectado las percepciones en torno al papel de los legisladores.[4]

El primer atributo está prácticamente determinado por la percepción de lo que es un debate significativo, y es natural que dada la visibilidad de la confrontación entre poderes la apreciación de los encuestados sea favorable. Aún así, destaca que al desagregar los atributos este es el más bajo, con sólo 39 por ciento de respuestas positivas.

[4] El hecho de que la autoridad del Legislativo para enmendar el presupuesto es limitada, fue refrendado este año por una controversia constitucional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió con cierta ambigüedad. Aunque la resolución de la corte sobre la controversia constitucional 109/2004 devuelve a los legisladores las observaciones del Ejecutivo, lo cual refrenda la Facultad del Ejecutivo de vetar el Presupuesto y hace que los diputados deban considerar las observaciones, la Corte no se pronunció en relación con las facultades de los legisladores. De hecho, específicamente se decidió evitar entrar en la materia. Aunque la página de la SCJN publica sentencias, lo hace con cierta irregularidad. Ver http://www.scjn.gob.mx. Para un resumen informativo de la materia de la sentencia ver http://www.jornada.unam.mx/2005/05/18/003n1pol.php. Y la sentencia completa en un sitio que no es el de la SCJN, en http://estadis.eluniversal.com.mx/graficos/sentencia.htm.

El segundo atributo, relativo al tiempo que se otorga para discutir el presupuesto, tiene 52 por ciento de respuestas positivas, lo cual es natural toda vez que en el último año se aprobó una reforma constitucional para adelantar la fecha de entrega y aumentar el periodo de discusión del presupuesto.

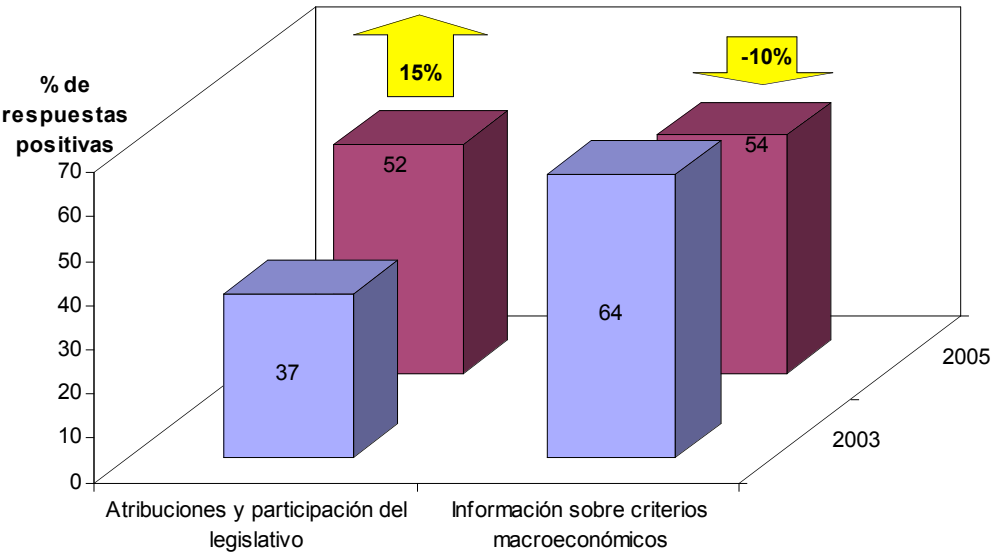
El tercer componente o atributo de la variable, relativo a las atribuciones para modificar el presupuesto, es el mejor calificado, con 65 por ciento de respuestas positivas. Este es el atributo central (y el segundo mejor calificado de los 49 que integran el total de las variables) para explicar el comportamiento a la alza en la percepción de las condiciones de esta variable y, sin embargo, la alta calificación no necesariamente refleja la realidad. El hecho es que, después de la controversia constitucional en materia presupuestaria decidida este año, la determinación de hasta dónde puede llegar el Legislativo para modificar el presupuesto sigue siendo un vacío legal. Requerirá una controversia que acuse precisamente la atribución de funciones que no le corresponden a uno de los poderes para que la Corte se pronuncie al respecto, lo cual podría ocurrir, si no se hacen cambios al marco legal, en los próximos años.

Ahora bien, independientemente de la controversia, es importante señalar que el poder del Ejecutivo para programar y asignar recursos a sus programas es difícil de contrapesar por parte del Legislativo. Aunque los legisladores realicen modificaciones, por lo general lo hacen en función de ajustes en las previsiones de ingresos y recortes a los programas establecidos, pero difícilmente pueden crear un nuevo programa en los hechos, porque esto depende de las acciones del Ejecutivo (además de lo cual la Ley si establece claramente que los programas derivan del ejercicio de planeación del Ejecutivo, y no del Legislativo).[5]

Es evidentemente necesaria una resolución formal en materia de atribuciones. Pero además es necesario que las comisiones se involucren de manera activa y a lo largo del año, durante la formulación y el ejercicio presupuestario, y no sólo durante la etapa de discusión y aprobación legislativa. De otra manera, los legisladores no tienen ni los recursos ni la facultad para hacer grandes modificaciones. Para ello es necesario un esquema de participación muy diferente al que existe actualmente.

[5] Sin embargo, algunos de los programas “creados” por los legisladores en 2004 que no se tenía previsto ejercieran recursos los ejercieron (es el caso del “Programa Especial Concurrente”, al cual se destinaron mas de 5 mil millones de pesos en 2004, y que terminaron por ejercerse, aunque es difícil saber cómo se ajustó el gasto específicamente). Ver el informe de la Cuenta Pública 2004, en http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad_gubernamental/temas/informe_cuenta_publica/2004/documentos/g08/g0800t05.pdf). En 2005, una parte de los recursos (a los que se sujetó la controversia arriba mencionada) siguen congelados. Habrá que ver si se ejercen, y cómo, pero es imposible saberlo específicamente hasta la Cuenta Pública de 2005, que se presentará a mediados de 2006.

Cambio en las dos variables mejor calificadas 2003-2005



Calidad de la información y estadísticas

Por último, la tercera variable mejor calificada es la relativa a la calidad e información de las estadísticas. Esta variable, cuya evaluación es bastante más baja (sólo 41 por ciento de respuestas positivas), se integra de cinco elementos, y sólo uno de ellos está bien evaluado.

- En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos (50 por ciento de respuestas positivas).
- La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado (37 por ciento de respuestas positivas).
- La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral (37 por ciento de respuestas positivas).
- El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional. (39 por ciento de respuestas positivas).

En general, esta variable es relativamente bien calificada. No hubo cambios en la variable agregada entre 2003 y 2005, y la percepción se mantiene en 41 por ciento de respuestas positivas. Es de destacar, sin embargo, que sólo la variable relativa a las instituciones que generan estadísticas nacionales, que en México implica el Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática (INEGI), se evalúa con alrededor del 50 por ciento de respuestas positivas. El resto, es decir, las variables que dependen *directamente* del Ejecutivo, y evalúan la confiabilidad y exhaustividad de la información que presenta el Ejecutivo con su presupuesto, están por debajo del 40 por ciento. Sólo un 37 por ciento considera que la información presupuestal tiene el detalle suficiente para realizar un análisis detallado del presupuesto, y el mismo 37 por ciento considera que la información presupuestal tiene la agregación necesaria para realizar un análisis integral. En cuanto a la percepción de si el presupuesto provee un panorama completo de las finanzas públicas, sólo hay 39 por ciento de respuestas positivas. Esto es, a todas luces, insuficiente e insatisfactorio.

Estas percepciones no necesariamente reflejan la realidad, pero son indicativas. Si analizamos la documentación que apoya la información sobre el presupuesto podemos ver que, aunque aún faltan cosas por hacer públicas, existe una variedad de datos desagregados que facilitan el análisis presupuestario. Por ejemplo, se puede encontrar información del gasto para el año presupuestario organizada por unidad administrativa, clasificación funcional, clasificación económica y detalles programáticos. Del mismo modo, datos sobre ingresos, contribuciones sociales, donativos o ventas de petróleo también se presentan en la Ley de Ingresos. Sin embargo, existe todavía información que no se integra, aunque debería de integrarse, al documento del presupuesto, por lo menos para el año presupuestario en discusión.

A esto se suma el hecho de que en 2004 dejó de enterarse información tan detallada como antes, y los cambios en la manera de integrar el presupuesto afectaron la información más útil para el análisis presupuestario. Adicionalmente, persiste la insistencia gubernamental de no incorporar información específica por grupos de interés (como el gasto asociado a programas con criterios de género, por ejemplo, que se incorpora y vuelve a tratar de eliminarse de la información presupuestaria detallada cada año).

Dentro de esta información faltante, destaca la referente a los fondos extra-presupuestarios, los recursos comprometidos pero que no son ejercidos, transacciones en especie, cuotas de usuarios cobradas por servicios públicos, y el monto de las subvenciones y créditos fiscales.[6] También se encuentran vacíos con respecto al destino y forma de distribución de algunos ingresos.

En lo que concierne a la información presupuestaria agregada, también se pueden encontrar los datos en esta forma tanto para erogaciones, como para ingresos[7], así como la misma información para años anteriores, publicada en la Cuenta Pública. Sin embargo, también en este renglón sigue habiendo carencias importantes. Entre ellas, sobresale la falta de una exposición de la relación entre los objetivos de las políticas gubernamentales y el presupuesto. Del mismo modo, falta una presentación completa sobre los programas en lo concerniente a sus metas de desempeño y metas no financieras. Como en 2003, es triste destacar que el gobierno no se ha dado a la tarea de hacer pública la información presupuestaria para ponerla fácilmente al alcance de todos, y no sólo para los especialistas. Los documentos disponibles públicamente son prácticamente ilegibles para la mayoría de la población. Finalmente, la percepción relativa al panorama general tiene la misma lógica que los criterios macroeconómicos señalados ya. Aunque el gobierno da a conocer la información, resulta poco confiable.

La importancia de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo.

La ausencia de un marco de referencia de mediano y largo plazo sigue siendo problema para el proceso presupuestario mexicano, y se vincula directamente con las tres variables ya mencionadas. Una de las grandes deficiencias del presupuesto en México es que no incluye previsiones multianuales, ni nada parecido al marco presupuestario de mediano plazo. En 2005 y 2006, por ejemplo, no se presentan siquiera datos *agregados* de gasto para años subsecuentes. Lo único que se publica son las previsiones de crecimiento de la economía y el PIB, así como los

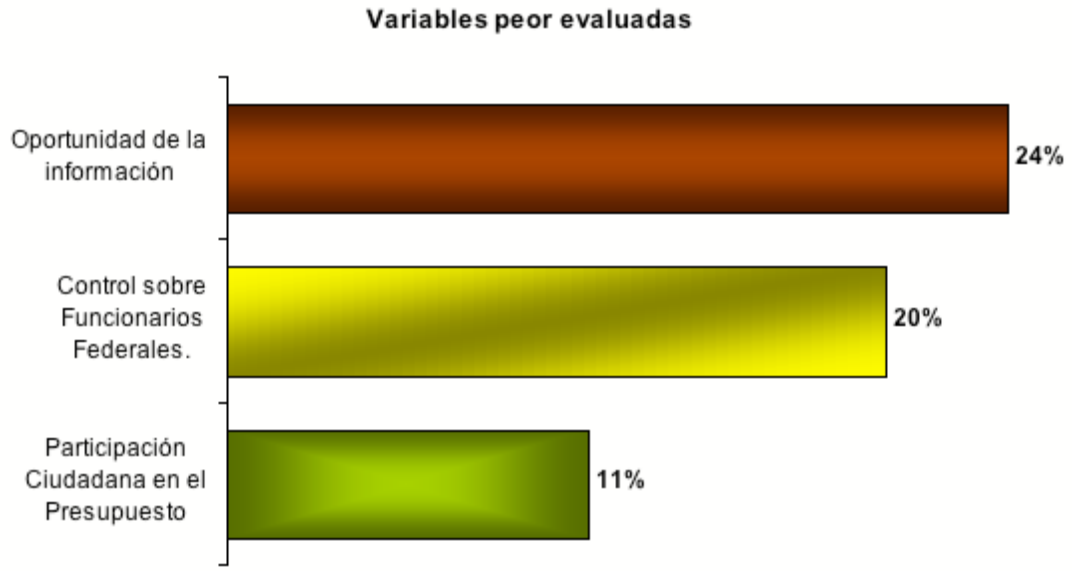
[6] La información ya existe, se generó a raíz de la discusión legislativa de la Ley de Ingresos 2005. Pero aunque el Ejecutivo generó la información de conformidad con su obligación legal, no la integró al Presupuesto 2006. La información (sin mucho detalle de las bases legales y justificación de los créditos fiscales, además) puede encontrarse en: http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/gf_2005.pdf.

[7] En la Exposición de Motivos, en el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo Federal y en la Ley de Ingresos, respectivamente.

requerimientos financieros del sector público en los Criterios Generales de Política Económica (también como porcentaje del PIB). En 2005 y 2006, sólo algunos rubros de gasto (como los requerimientos para los programas de apoyo a deudores), incorporaron previsiones multianuales. El presupuesto debería incorporar una perspectiva de mediano plazo que indique cómo evolucionarán el ingreso y el gasto durante por lo menos los dos años subsecuentes al año fiscal. Asimismo, la propuesta actual de presupuesto debe poder cotejarse con los pronósticos, y explicarse de manera exhaustiva todas las desviaciones significativas, lo cual no ocurre. Estas deficiencias se relacionan con una de las variables peor evaluadas, la oportunidad de la información, y evidencian las profundas contradicciones en la manera en que se percibe y opera el proceso presupuestario mexicano. A éstas turnamos nuestra atención enseguida.

Las variables peor evaluadas.

Las tres variables peor evaluadas son las relativas a la oportunidad de la información presupuestaria (23 por ciento de respuestas positivas), control sobre los funcionarios públicos (20 por ciento) y, por mucho la peor, la participación ciudadana en el presupuesto (11 por ciento).



Oportunidad de la Información

La variable oportunidad de la información se desagrega en cuatro atributos:

- Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación (27 por ciento de respuestas positivas).
- Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación (29 por ciento de respuestas positivas).
- Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución (27 por ciento de respuestas positivas).
- Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización (13 por ciento de respuestas positivas).

El atributo peor evaluado es el relativo a la oportunidad de la información para fiscalizar el gasto (con 13 por ciento de respuestas positivas). Esto es interesante porque la información se presenta de conformidad con estándares internacionales reconocidos, en la Cuenta Pública,

alrededor de 6 meses después de concluido el año fiscal. A esto se suma el hecho de que el órgano Superior de Auditoría ha desempeñado bien su limitado papel en la revisión de la Cuenta Pública de 2003, y que la evaluación de la contraloría interna mejoró entre 2003 y 2005.
Para el resto de las etapas del proceso presupuestario, aunque el porcentaje de respuesta positiva relacionado con la oportunidad de la información es mejor sigue siendo muy bajo, entre el 27 y 29 por ciento.

Únicamente el 24 por ciento de los consultados opina que la información presupuestaria se presenta oportunamente. No obstante, el grado de oportunidad con la que se hace pública la información presupuestaria en nuestro país es, en la práctica, aceptable. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se da a conocer el mismo día que se entrega al Legislativo. También en la etapa de la aprobación, el Decreto de Presupuesto se da a conocer el mismo día en que es aprobado por el Congreso, y el presupuesto hoy se entrega con casi 5 meses de anticipación (en Septiembre). Los informes mensuales se enteran regularmente menos de un mes antes de terminado el periodo y los trimestrales menos de 45 días después. La información ahí contenida, además, es detallada, y permitiría, de existir la capacidad, realizar análisis detallados en el Legislativo, o en la sociedad civil para informarse sobre el proceso presupuestario y la toma de decisiones.[8] ¿Por qué se considera que la información no se entrega de manera oportuna?

La baja calificación sugiere un sesgo, en consonancia con el resto de los instrumentos de evaluación: el proceso presupuestario se ve como una caja cerrada en la cual es imposible incidir y de la cual es prácticamente difícil extraer información útil. La sociedad está al margen del proceso y difícilmente participa, en la formulación, en la aprobación, y mucho menos en la fiscalización. ¿A qué se refiere la oportunidad? ¿Oportunidad para qué? Para incidir. Si la incidencia se considera imposible, la apreciación del grado de oportunidad que permitiría incidir efectivamente está sesgado. De manera que aunque la información exista y se presente dentro del margen de tiempo aceptado internacionalmente, en última instancia no sirve para lo que debiera y, por si esto fuera poco, no es confiable—como ya vimos, aún en las variables mejor evaluadas.

Control sobre Funcionarios Federales

En lo relativo a la sanción de los funcionarios que incurren en irregularidades, el panorama resulta desalentador. Incluso, el propio Auditor General de la Federación se ha quejado abiertamente ante los medios de que las dependencias y el marco legal vigente hacen imposible castigar a los funcionarios responsables.

La variable “control sobre los funcionarios federales” se integra por cinco atributos.

- Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales (43 por ciento de respuestas positivas).
- La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública (16 por ciento de respuestas positivas).
- Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as) (18 por ciento de respuestas positivas).

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

- En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables (14 por ciento de respuestas positivas).
- Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros (10 por ciento de respuestas positivas).

Es evidente que el problema más grave se percibe en el nivel de las irregularidades cometidas: en primer lugar, es difícil saber cuando hay irregularidades, y para colmo, cuando las hay es muy difícil penalizar al funcionario responsable. A esto se suma el hecho de que en los últimos dos años han abundado de nueva cuenta escándalos de corrupción y tráfico de influencias, que han salido a la luz pública en parte gracias a la Ley de Acceso a la Información y la participación activa de la sociedad. Pero el hecho de que la sociedad participe no implica la capacidad de sanción.[9] Esta capacidad no la tiene ni el propio Auditor, y radica exclusivamente en la Secretaría de la Función Pública, en la Secretaría de Hacienda, cuando se trata de multas, o en la procuradiría cuando se trata de crímenes. Todas dependencias del Ejecutivo.

Participación Ciudadana en el Presupuesto

Por último, como en 2003 y en la mayoría de los países latinoamericanos, la variable peor evaluada es la relativa a los mecanismos para promover la participación ciudadana en el presupuesto. La variable no sólo es la peor evaluada, el porcentaje de respuesta positivas *cayó cinco puntos porcentuales entre 2003 y 2005* para ubicarse en 11 por ciento.

La participación de la ciudadanía ha recibido, consistentemente, la más baja calificación. Desde el 2001, primer año en que se aplicó el ITP, las principales deficiencias identificadas en el análisis práctico y formal sugieren la existencia de una total cerrazón de las instituciones. La magra percepción es congruente tanto con el marco legal como con la práctica de exclusión que se vive en el Ejecutivo y en el Legislativo.

Los atributos que componen esta variable son cinco:

- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto (3 por ciento de respuestas positivas).
- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto (7 por ciento de respuestas positivas).
- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto (6 por ciento de respuestas positivas).
- El poder Ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública (24 por ciento de respuestas positivas).
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto (16 por ciento de respuestas positivas).

Esto quiere decir que, a pesar de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, pesar de la operación del IFAI y del salto en la evaluación de las

[9] Las irregularidades han sido menores, pero significativas. La más grave recientemente, competencia de la Secretaría de la Función Pública, vinculó a la Lotería Nacional con la fundación Vamos México, dirigida por la esposa del Presidente, con otros fideicomisos en los cuales habría familiares del Presidente. Este escándalo rebasó a la SFP y está todavía por discernirse. Otro caso importante, en el que Fundar participó activamente, es el de los recursos destinados a Provida. En ambos casos, la SFP reaccionó favorablemente, e inició las investigaciones pertinentes, pero lo hizo tarde, y con diversos resultados. También se involucraron el IFAI, la Secretaría de la Función Pública y el Congreso, y por lo general se ha pedido que la ASF realice las auditorías pertinentes, bajo el supuesto de que las realizadas por la Función Pública son insuficientes.

atribuciones y participación del legislativo, las condiciones para fomentar la participación ciudadana empeoran o brillan por su ausencia.

El aspecto más preocupante es que la cerrazón es total. No se da sólo en la formulación, que por lo general es limitada, ni en la determinación de las prioridades nacionales, lo cual ya de por sí es preocupante, sino además en los espacios más propicios para la participación ciudadana, como el Poder Legislativo. La etapa peor calificada en términos de acceso y participación es la aprobación, que no sólo es la etapa más visible sino además debería ser la más abierta.

Esto es evidencia de un punto ya reiterado varias veces: aunque el legislativo participe más lo hace por sí sólo, excluye a la ciudadanía, y su participación ni mejora ni fortalece las condiciones de acceso y transparencia. México carece de leyes que regulen o alienten la participación de la ciudadanía en cualquier fase del presupuesto. Del mismo modo, tampoco se han presentado casos prácticos en los que se pueda incorporar la opinión de la población durante este mismo proceso. No existen siquiera mecanismos formalmente establecidos para garantizar la realización de audiencias públicas en la Cámara de Diputados, durante la discusión de la propuesta de presupuesto. Siendo así, seria difícil considerar instrumentos más complejos de consulta y planeación participativa.

Otras variables y tendencias.

En el cuadro 3.3 se incluyen el resto de las variables con el porcentaje de respuesta positiva.

Cuadro 3.3 - Resto de las variables que inciden en las condiciones de transparencia presupuestaria y % de respuesta positiva

Capacidades del Organo de Control Externo.	**36%**
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	32%
La contraloría externa es confiable	45%
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	31%
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal	37%
Fiscalización del Presupuesto.	**32%**
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados	44%
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	41%
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	14%
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	30%
Responsabilidad de los Niveles de Gobierno	**32%**
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara	32%
Información sobre Deuda Federal.	**29%**
El destino de la deuda contraída	17%
La duración de la deuda (plazos).	41%
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	28%
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública	30%
Rendición de Cuentas	**27%**
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 500,000 pesos	35%
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	12%
El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	16%
Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno	51%
Evaluación de la Contraloria Interna.	**27%**
La contraloría interna o SFP es confiable	27%
Cambios del Presupuesto	**27%**
Nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio	27%
Asignación del Presupuesto.	**27%**
La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos	42%
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	9%
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo	25%
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	32%

De esta tabla destacan diversos puntos. En primer lugar, la variable mejor calificada es la relativa a las funciones del órgano de control externo (36 por ciento de respuestas positivas), y dentro de esta variable, el atributo mejor evaluado es la *confianza* en el órgano de control externo, es decir, la Auditoría Superior de la Federación, con 45 por ciento. Esta confianza es bien merecida y se disocia de la capacidad legal (limitada) para fiscalizar, y del cumplimiento de las recomendaciones que entrega la ASF a las dependencias y poderes. No obstante, es necesario seguir trabajando para que la capacidad de este órgano aumente a la par de la confianza y el cumplimiento de las recomendaciones. Uno de los principales problemas que enfrenta la fiscalización y control del gasto en México, es que los mecanismos de sanción radican en el Ejecutivo, que casi nunca los aplica.

Adicionalmente, es de destacar que aunque la evaluación de la confianza en la SFP sigue siendo menor, es mayor que la de 2003. Como se puede apreciar en el cuadro 3.1, arriba, la variable cambia de 18 por ciento a 27 por ciento de respuestas positivas. Este es un cambio significativo con profundas implicaciones para las condiciones de transparencia: la ciudadanía tiende a confiar más en las instituciones, pero esta confianza no es suficiente dadas las limitaciones legales y estructurales que impiden que la fiscalización, control y evaluación del gasto público sean efectivas y transparentes.

Lo mismo puede decirse de la responsabilidad de los niveles de gobierno. Esta variable también aumento de manera significativa entre 2003 y 2005, con cierto sustento en la práctica, lo cual indica que la población confía, hasta cierto punto, en que las instituciones participan—el problema es que siguen excluyendo a la población, y siguen estando fuera del control de las instituciones más confiables (La Auditoría Superior de Hacienda, por ejemplo). Este aumento, que coloca la percepción en torno a cuán clara es la división de responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y gobiernos subnacionales en 32% de respuestas positivas, puede basarse en parte en el nuevo marco legal para el control y fiscalización. Con la entrada en vigor de la ASF, han empezado a firmarse convenios de fiscalización entre la ASF y los Estados.[10] Asimismo, es de destacar que los Estados han desempeñado un papel mucho más visible en la negociación del presupuesto, logrando aumentos significativos cada año en los recursos asociados con recursos etiquetados, programas nuevos creados ex profeso para fortalecer las finanzas estatales (como el PAFEF o Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) e incluso recursos extraordinarios, como los excedentes petroleros, una parte de los cuales se destina desde 2004 a financiar proyectos de infraestructura en los Estados. Si bien estos logros son significativos, y se evidencian en las percepciones, se crean nuevos problemas que es necesario resolver. En primer lugar debe evaluarse hasta que grado la presión estatal ha lesionado los principios de subsidiariedad en que se basa la distribución de los recursos.[11] En segundo lugar, es necesario establecer los mecanismos legales, institucionales y de coordinación necesarios para garantizar que los recursos se ejerzan con transparencia y

[10]Debido a la importancia de la distribución de los recursos federales reasignados y transferidos a las entidades federativas y municipios, resulta esencial su fiscalización, no sólo por parte del Poder Ejecutivo Estatal y del Gobierno Municipal o del Gobierno del Distrito Federal, sino también por quien tiene a su cargo la fiscalización superior, es decir, la que por disposición constitucional le corresponde a nivel federal a la Cámara de Diputados y, en el orden estatal y del Gobierno del Distrito Federal, a las legislaturas locales.

A la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, le corresponde fiscalizar los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y particulares, así como celebrar los convenios necesarios con objeto de establecer la coordinación que se requiera para la revisión y fiscalización superior de los recursos federales referidos, en los aspectos mencionados. Desde 2004 se han venido formalizando estos convenios para garantizar la fiscalización y evaluación de los recursos. Para un ejemplo de estos convenios ver http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PL/ASF/Convenios/18082005(1).pdf, o http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PL/ASF/Convenios/15082005(1).pdf

[11]Ya que la mayor parte de los recursos negociados ex profeso se distribuyen en función de indicadores como la población o el nivel existente de infraestructura, de manera que se otorgan más recursos a los Estados más ricos, de manera regresiva.

claridad. Para ello es indispensable no sólo crear los convenios de fiscalización entre la ASF y los Estados, y garantizar a la propia ASF los mecanismos de sanción necesarios (de los cuales carece con el marco legal vigente) sino además incorporar cada vez más a la población en las acciones de monitoreo de los recursos en los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, salta a la vista que sólo el 27 por ciento considera que el nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio es adecuado. Esto se explica por la enorme discrecionalidad del Ejecutivo al reasignar recursos durante el ejercicio y contrasta con la evaluación positiva de las atribuciones y participación del Legislativo. Las percepciones reflejan fielmente la realidad de que el Ejecutivo sigue actuando discrecionalmente, reasignando cientos de miles de millones de pesos en los últimos dos años, en función de sus capacidades legales y de la escasa capacidad de la Cámara de Diputados para analizar la información relacionada con la recaudación y/o generar la propia. Estamos todavía a años luz de que los legisladores puedan realizar esos cambios, pero es necesario empezar a trabajar en construir las capacidades y acotar el márgen de discrecionalidad del Ejecutivo.

Finalmente, hay que destacar algunos de los aspectos problemáticos de la transparencia presupuestaria que aún no se reflejan en las percepciones, pero que afectarán las condiciones de transparencia en el corto y mediano plazo:

- El persistente subejercicio de recursos por parte de Hacienda en funciones de gasto estratégico para aliviar la pobreza y la marginación
- La deficiente evaluación del desempeño, por medio de un sistema complaciente y poco estratégico
- El crecimiento inercial del gasto
- El riesgo de excesiva confrontación e inmovilidad entre poderes, en tanto la Corte no resuelva claramente las facultades de los legisladores

Estas tendencias y sus alternativas de solución se analizan más a fondo en la siguiente sección, que considera recomendaciones en un proceso integral de reforma que permita mejorar las condiciones de acceso y participación a los procesos sustantivos de toma de decisiones; capacidad efectiva de control; calidad y exhaustividad de la información y creación de un marco presupuestario de mediano plazo que facilite la visibilidad de las grandes reformas de política pública y los procesos de negociación y financiación asociados a ellos.

IV. Recomendaciones

La recomendación más importante en esta coyuntura abarca todos los aspectos del proceso presupuestario y las condiciones de transparencia presupuestaria en el país, y no sólo las que afectan a las variables peor evaluadas. **Es necesario reformar integralmente el marco legal del proceso presupuestario.** De hecho, lo más probable es que en los próximos dos años se aprueben reformas importantes al marco legal, toda vez que se han discutido y dictaminado ya una amplia variedad de iniciativas, y hay un dictamen pendiente de reforma integral en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Dado que estas reformas seguirán discutiéndose en el corto plazo, las recomendación general es incorporar a estas reformas los mecanismos necesarios para garantizar la participación ciudadana; fomentar más claramente la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos; fortalecer la capacidad de sanción del órgano de auditoría; crear las bases de un marco presupuestario de mediano plazo y fomentar la evaluación integral del gasto público—no sólo su fiscalización—promoviendo acciones de evaluación del desempeño de la función pública y un análisis del impacto de las políticas públicas, tanto a nivel federal como en los gobiernos locales, que cada vez erogan una mayor proporción de los recursos.

A. **Garantizar la participación ciudadana amplia en el proceso.** Es necesario incorporar a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, no sólo en la planeación, diseño y programación de las políticas públicas, sino también en la discusión legislativa y en la evaluación del impacto que tiene el gasto público. Esta noción amplia de participación requiere diversos mecanismos en tres frentes:

- En primer lugar, deben contemplarse 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. Algunas dependencias, como la Secretaría de Salud y la de Desarrollo Social, ya contemplan algunos mecanismos de participación, pero es necesario ampliarlos y formalizarlos como parte integral del proceso de presupuestación.

- En segundo lugar, debe abrirse el Congreso. 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. Esto es particularmente importante si se reforma la ley para garantizar una participación más efectiva y especializada de los legisladores en el 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 público.

- En tercer lugar, debe involucrarse a 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. En este sentido, destacan los esfuerzos que se han realizado al amparo de la Ley de Acceso a la Información por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en casos como los recursos asignados a

PROVIDA y los recursos del rescate bancario[12]. Además, debe promoverse la participación de estas organizaciones 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.

B. **Rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y fortalecimiento de la capacidad de sanción del órgano de auditoría.** Una de las grandes fallas del sistema presupuestario en México ha sido siempre la incapacidad de las instituciones para aplicar la ley cuando se cometen irregularidades. Hace sólo unas semanas el Auditor Superior de la Federación señalaba la incapacidad que tiene la propia ASF para sancionar las faltas cometidas por los funcionarios públicos[13]. Es decir, las irregularidades se encuentran y se documentan y, posteriormente, las dependencias encargadas de sancionar no aplican las multas ni inhabilitan a los funcionarios responsables de las irregularidades. Para promover una rendición de cuentas eficaz, en contraste, es necesario reformar el marco legal a fin de restar la autoridad de sanción a las Secretarías de Hacienda (que multa) y de la Función Pública (que inhabilita), y facultar a la ASF para hacerlo. De lo contrario, seguiremos teniendo un marco legal en el cual el Poder Ejecutivo es el último y único responsable de sancionarse a sí mismo en casos de corrupción e irregularidades administrativas. Si no se desea transferir la autoridad a la ASF, podría pensarse en crear una fiscalía especial a cargo del poder judicial para casos de corrupción, o bien establecer nuevas y elevadas sanciones a los funcionarios que, faltando a su responsabilidad, sancionen las irregularidades cometidas. En cualquier caso, lo que sí es indispensable es que estas reformas establezcan y delimiten claramente las funciones en la ley, y fijen claramente los mecanismos de sanción, a fin de evitar retrasos e intervención por parte del Poder Judicial ante la falta de claridad. Se requiere, en otras palabras, de una reforma al marco legal clara y debidamente fundamentada que prevea un órgano de sanción preferentemente externo al Ejecutivo con capacidades efectivas de sanción e instancias judiciales de apelación.

Por otra parte, en el mismo sentido, es necesario adelantar soluciones a los problemas por venir, y promover mecanismos para sancionar a los funcionarios en las entidades federativas desde la ASF o en coordinación con la ASF. Aunque este no ha sido un problema porque apenas empiezan a realizarse acciones de fiscalización de los Estados con base en convenios individuales, sería deseable establecer claramente en la ley los mecanismos de sanción y el papel de la ASF y de las instancias de sanción locales, según sea el caso.

[12] Con base en las previsiones de la Ley de Acceso a la Información diversas organizaciones han iniciado por su propia cuenta una revisión detallada de las instancias de gasto que encuentran cuestionables o especiosas. Fundar participó con otras cinco organizaciones en la revisión del desvío y malversación de fondos para la salud (30 millones de pesos) a cargo de PROVIDA en 2003, por ejemplo. Ver informe institucional de Fundar, 2004, para un resumen del caso, en http://www.fundar.org.mx/quienessomos/informes_anuales/PDF/INFORME%20INSTITUCIONAL%202004.pdf. Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004. El tema de la participación ciudadana en la fiscalización y análisis de las acciones del rescate bancario, por su parte, se discutió ampliamente en la Segunda Semana de Transparencia convocada por el Instituto de Acceso a la Información. Ver versión estenográfica de la discusión en http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/Mesa1_270605.pdf. Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004

[13] Ver cobertura de la comparecencia ante comisiones del Auditor Superior, "Hacienda y SFP toleran la impunidad de 'funcionarios corruptos': ASF", en *La Jornada*, 29 de Septiembre de 2005, en http://www.jornada.unam.mx/2005/09/29/003n1pol.php, Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004.

C. **Crear un marco presupuestario de mediano plazo.** Una de las variables peor evaluadas es la oportunidad de la información. Esto resulta un tanto contradictorio, porque en los hechos la información se presenta con oportunidad similar o comparable a la de otros países en los cuales hay una evaluación más positiva, y se cumplen los estándares internacionales de buenas prácticas. Sin embargo, esta aparente contradicción puede deberse al hecho de que, por lo general, se considera insuficiente la información y el tiempo disponible para incidir de manera informada y efectiva en el presupuesto; es decir, hay un sentimiento generalizado de incapacidad en materia presupuestaria. Aunado a esto, es un hecho que todo el proceso presupuestario se realiza en función del corto plazo, y no se incluye información ni se discuten las políticas, especialmente, los cambios en las políticas públicas en el largo plazo. Por ello es necesario establecer claramente en la ley las previsiones y obligaciones asociadas con un marco presupuestario de mediano plazo, de conformidad con el cual:

- El Ejecutivo esté obligado a presentar previsiones de ingreso y gasto para por lo menos tres años posteriores al año del presupuesto que se discute; y a distinguir claramente en el documento de presupuesto el costo e impacto esperado de cualquier reforma de política pública, especialmente nuevos programas de gran envergadura, con información que también incorpore por lo menos tres años de previsiones.

- Los Legisladores estén obligados a realizar las previsiones de mediano plazo para las reformas que realicen al presupuesto cada año, e incorporen a las modificaciones de ingreso y gasto un análisis del impacto presupuestario para este marco temporal.

Los beneficios del marco presupuestario de mediano plazo son especialmente significativos en materia de transparencia. Programar y planear para el mediano plazo hace claramente visibles las prioridades y el costo social de financiar las distintas alternativas de política pública y permite a los legisladores y a las dependencias tener más claridad respecto del impacto de los cambios y reformas al gasto, en lo inmediato y en el futuro. Incluso puede fomentar la negociación al involucrar a todas las partes que discuten el presupuesto en el análisis del gasto y el efecto de las distintas alternativas disponibles de asignación del gasto. El marco presupuestario de mediano plazo es indispensable para crear información exhaustiva sobre finanzas públicas. Sin él, es imposible tener una perspectiva clara del efecto del gasto y del efecto de las reformas que se realizan al presupuesto.

Por último, es indispensable agregar que las reformas previstas por la iniciativa que está por dictaminarse son insuficientes en este sentido. Prevén la obligación del Ejecutivo de entregar previsiones multianuales, pero no empatan estas previsiones con una obligación similar para los legisladores. Tampoco prevén los mecanismos necesarios para que todas las reformas se acompañen de este tipo de información. Sin estos mecanismos, el marco presupuestario de mediano plazo se reduce a la incorporación de más previsiones por parte del Ejecutivo que pueden o no cumplirse y, consecuentemente, son superfluas.

D. **Fomentar la Evaluación Integral del Gasto.** El control del gasto público tiene dos vertientes: 1) la fiscalización, que busca garantizar que el gasto se ejerza de manera eficiente y con apego a la legalidad y 2) la evaluación, que va necesariamente más allá de la fiscalización, y analiza el impacto del gasto en la sociedad, el desempeño de los distintos programas en los hechos, y su eficacia para abatir los problemas o satisfacer las necesidades de conformidad con lo planeado. En México falta mucho por avanzar en materia de evaluación del gasto en dos sentidos: desde la perspectiva de control interno del gobierno, y desde la perspectiva de involucrar más activamente a los legisladores y a la sociedad en la evaluación del gasto. Estas labores son indispensables para garantizar que los recursos se ejerzan no sólo legal y eficientemente, sino eficazmente. Es decir, que con los escasos recursos disponibles se atiendan efectivamente las necesidades sociales y económicas del país.

- **Control interno.** Es necesario reformar el Sistema de Evaluación del Desempeño con dos objetivos: 1) los indicadores y las metas de desempeño deben reflejar adecuadamente si el gobierno actúa al máximo de su capacidad y 2) deben incorporarse indicadores que evalúen el impacto del gasto en la realidad social y económica que se busca afectar con las acciones de política pública. El sistema actual no sólo omite totalmente la consideración del impacto del gasto, tampoco evalúa realmente la eficacia de las dependencias que asignan los recursos. Por si esto fuera poco, hay una desconexión importante entre el objeto de la planeación (los programas) y la evaluación (las unidades responsables), que impide saber a ciencia cierta cuándo hay ineficacia de las dependencias o mal diseño de los programas y acciones.

- **Control externo.** A la par de las reformas para crear un sistema de evaluación del desempeño efectivo con indicadores que realmente midan la eficacia y la efectividad del gasto, es necesario involucrar a los legisladores y a la sociedad en esta evaluación. Para ello es necesario primero el marco presupuestario de mediano plazo, que permite hacer un seguimiento puntual de las políticas públicas en períodos prolongados, pero además:

  a) Debe involucrarse a los legisladores en la evaluación de la política pública a fin de que puedan ejercer cabalmente el papel de contrapeso del Ejecutivo y orientar de conformidad con su mandato las acciones de política pública. Es necesario establecer legalmente mecanismos que permitan a las Comisiones legislativas conocer a profundidad la información de evaluación del desempeño y opinar respecto de los cambios en los programas y la asignación de recursos. Con el sistema actual, toda la responsabilidad recae en la Comisión de Presupuesto, que puede atender discrecionalmente las solicitudes de las otras comisiones y además no cuenta con los recursos técnicos ni humanos para analizar toda la información del gasto público.

  b) La sociedad debe incorporarse a la evaluación del gasto participando directamente con las dependencias y con los legisladores. Para garantizar que esta participación sea efectiva es necesario establecer los mecanismos legales previstos en el inciso A, arriba.

Es importante recordar que el proceso de reformas está en marcha. La ventana de oportunidad que abre el próximo proceso electoral (de 2006) se cerrará, en el mejor de los casos, alrededor de abril de 2007, cuando finalice el primer año de labores de la próxima legislatura. Por

ello es indispensable darle una orientación integral a las reformas que *ya* se discuten, a fin de incorporar los criterios amplios de participación y transparencia aquí detallados. Sin estos criterios puede ampliarse el periodo de tiempo para discutir el presupuesto (como ya se hizo, con la reforma constitucional al artículo 74), o los mecanismos formales por medio de los cuales se discute el gasto (obligando a las dependencias, por ejemplo, a comparecer pare aclarar dudas en materia presupuestaria); pero las reformas seguirán siendo *superficiales*. Si la información no es exhaustiva y de mediano plazo, si no existen indicadores reales para evaluar el gasto, y si la sociedad sigue siendo sistemáticamente marginada de las discusiones que más directamente le atañen, el presupuesto seguirá siendo opaco y su aplicación seguirá estando guiada por criterios políticos de corto plazo. Si, además, sigue sin resolverse formalmente el problema de la sanción a los funcionarios que incurren en actos de corrupción e irregularidades, el presupuesto seguirá siendo uno más de los parámetros que marcan el grado de impunidad en que vivimos, muestra—por demás hiriente—de la displicencia e incapacidad gubernamental.

Anexo I: Variables y Atributos

Variable / Atributos	Porcentaje de respuestas positivas
Participación Ciudadana en el Presupuesto	**11%**
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto	3%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	7%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la FORMULACION del presupuesto	6%
el poder ejecutivo informa ampliamente sobre Cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	24%
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	16%
Control sobre Funcionarios Federales.	**20%**
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales	43%
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública	16%
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)	18%
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.	14%
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	10%
Oportunidad de la información	**24%**
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	27%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	29%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	27%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	13%
Atribuciones y Participación del Legislativo	**52%**
Es suficiente el mes y medio que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	52%
El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo	65%
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	39%
Información sobre Criterios Macroeconomicos	**54%**
El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	72%
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	35%

Continúa

Variable / Atributos	Porcentaje de respuestas positivas
Calidad de la Información y Estadísticas	**41%**
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	50%
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	37%
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	37%
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.	39%
Capacidades del Organo de Control Externo.	**36%**
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	32%
La contraloría externa es confiable	45%
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	31%
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal	37%
Fiscalización del Presupuesto.	**32%**
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados	44%
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	41%
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	14%
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	30%
Responsabilidad de los Niveles de Gobierno	**32%**
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara	**32%**
Información sobre Deuda Federal.	**29%**
* El destino de la deuda contraída	17%
* La duración de la deuda (plazos).	41%
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	28%
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública	30%
Rendición de Cuentas	**27%**
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 500,000 pesos	35%
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	12%
El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	16%
* Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno	51%
Evaluación de la Contraloria Interna.	**27%**
La contraloría interna o SECODAM es confiable	27%

Continúa

Variable / Atributos	Porcentaje de respuestas positivas
Cambios del Presupuesto	**27%**
Nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio	27%
Asignación del Presupuesto.	**27%**
La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos	42%
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	9%
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo	25%
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	32%

Anexo II: Metodología

La metodología original para construir el Índice de Percepciones de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Sin embargo, conforme se han elaborado las diferentes ediciones del ITP, la metodología utilizada ha evolucionado de manera que ha tenido algunas adiciones y/o variaciones. Para 2005, se utilizaron los mismos instrumentos metodológicos, con algunas modificaciones, y se aplicaron a ocho países del continente: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.

Esta metodología consta de tres partes:

1. Encuesta de percepciones

La encuesta mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide las percepciones que los expertos tienen acerca del contexto de finanzas públicas, en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación de los diferentes actores involucrados así como la incidencia en la asignación de los recursos públicos.

Población

Dado que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a cuatro grupos de "expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria." La definición de los criterios para seleccionar a la población objetivo asegura la capacidad de replicar muestras con criterios homogéneos en todos los países y es por ello que en las últimas dos versiones, estos criterios han sido exactamente los mismos.

Se definieron cuatro grupos de expertos. Estas sub-poblaciones son pequeñas en todos los países y no existe un listado único para identificarlas. Por ello, la primera etapa del este proyecto consistió en la actualización de los listados de expertos que se tenían identificado desde la última edición del índice[14], utilizando criterios comunes de selección. Los grupos y sus crterios fueron:

- *Legisladores:* Se escogieron los representantes populares que participan en la comisión de presupuesto (diputados y/o senadores).
- *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.

[14] Guatemala tuvo que crear este listado desde el principio, ya que este país no había participado en el Índice en ocasiones anteriores.

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 en 2003, permitieron dar continuidad a este estudio. Además, para asegurar uniformidad en este proceso, la elaboración de los listados fue revisada centralmente.

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 199. En México, se consideró a 144 expertos, de los cuales 84 contestaron, lo cual representa una cobertura del 58 por ciento . El total de expertos para los ocho países es de 842.

Tabla 1: Población de expertos por país

	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
Legisladores	61	44	18	13	21	30	10	19
OSC	16	21	14	18	38	28	30	15
Periodistas-columnistas	70	32	12	10	11	55	11	29
Investigadores-académicos	52	40	10	9	17	31	42	12
Población total de expertos	199	137	57	50	87	144	93	75

Metodología de la encuesta

La encuesta se aplicó a los expertos a partir de un diseño muestral. Esto quiere decir que, dado que el tamaño de la población es pequeño, se buscó hacer un censo y no una encuesta. La cobertura de los censos varió por país.

Tabla 2: Respuestas y cobertura por país

	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
Total respuestas	103	74	36	25	74	84	59	46
Legisladores	30	40	14	2	16	25	1	14
OSC	12	7	7	13	33	19	19	11
Periodistas-columnistas	29	9	5	4	11	22	6	10
Investigadores-académicos	32	18	10	6	14	18	33	11
Cobertura o tasa de respuesta total	52%	54%	63%	50%	85%	58%	63%	61%

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.

Originalmente se invitó a toda la población a participar en la encuesta a través de correos electrónicos. Después se comenzó a llamar telefónicamente a la población para lograr su respuesta por el medio preferido de cada persona. El trabajo de levantamiento de encuestas

fue realizado por las organizaciones de cada país y se llevó a cabo del 12 de abril al el 20 de septiembre de 2005.

Medidas de dispersión

Normalmente la calidad de los datos de los censos se mide con un indicador: la cobertura de la población. Sin embargo, la medición de cobertura no permite hacer comparaciones de la calidad de datos entre países en un caso como el de Transparencia Presupuestal donde participan ocho países. Por ello, hemos incluido como indicadores de la calidad de los datos la medición de la dispersión en la calificación general de cada país en la tabla 3.

Tabla 3: Calificación general y medidas de dispersión por país

	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
Calificación general de transparencia de 1 a 100	46.8	58.1	60.1	31.1	43.5	53.8	38.5	51.9
Varianza de la calificación (S2)	378.9	188.7	390.8	430.2	466.6	278.3	556.4	254.2
Desviación estándar	19.5	13.7	19.8	20.7	21.6	16.7	23.6	15.9
Intervalo de confianza mínimo	43.0	54.8	52.4	22.2	38.5	50.1	32.0	47.1
Intervalo de confianza máximo	50.6	61.4	67.7	40.1	48.5	57.4	45.1	56.7

Ponderación

En 2001 el Índice de Transparencia incluyó poblaciones mayores de legisladores para todos los países porque incorporaron tres comisiones parlamentarias en lugar de una, como se ha hecho en 2003 y 2005. El análisis de resultados mostró entonces que las respuestas del legislativo tienden a ser más positivas que las del resto de la población de expertos, particularmente en ciertas etapas del presupuesto. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas de cada uno de ellos va desde 1 hasta 90 por ciento. Para evitar un "sesgo legislativo" de diferentes proporciones entre países, se ponderaron las respuestas de forma que las de los legisladores representaran 10 por ciento 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 "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 en el presupuesto. Se construyeron 14 variables a partir de 49 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación:

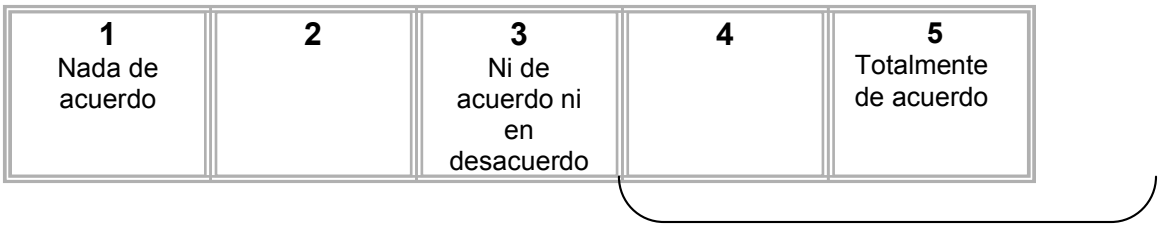
Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	3
Información sobre criterios macroeconómicos en el presupuesto	2
Cambios en el presupuesto	1
Asignación del presupuesto	4
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	1
Capacidades de los órganos de control externo	3
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios públicos	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
Total	49

Resultados reportados: Calificaciones (1 a 100)

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

Resultados reportados: Porcentaje de respuestas positivas

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



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

La variable fiscalización en el presupuesto= Suma de 5 preguntas (i=5)

2. Cuestionario práctico

Con el propósito de de contextualizar los resultados proveídos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas en la práctica presupuestaria de cada país, se incluyó como parte de la metodología un cuestionario que permitiera reconocer qué tan disponible se encuentra la información presupuestaria en la práctica. De esta manera, el

enfoque en la información *pública* es la característica central de este cuestionario, ya que se considera que el acceso a información completa y de calidad es un aspecto primordial para evaluar el grado de transparencia en los procesos presupuestarios.

Este cuestionario fue contestado por uno o varios expertos de la organización responsable de aplicar el estudio en cada país participante y tiene tres propósitos específicos:

1. Examinar la disponibilidad y la distribución de los principales documentos presupuestarios en el país.
2. Analizar el tipo de información disponible en la propuesta del Ejecutivo, e identificar información adicional que podría ser de utilidad para monitorear y analizar la información contenida en el presupuesto.
3. Estudiar y medir el grado de apertura en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario.

3. Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico fueron vinculados a través de un guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica –específicamente en lo que respecta al acceso y calidad la información- presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el cuestionario práctico. La guía de vinculación está disponible en versión electrónica en http://www.fudar.org.mx/indicetransparencia2005 así como en los CD que complementan este estudio y que pueden ser solicitados a la organización encargada de realizar el estudio en cada país.

Adicionalmente, en esta edición se actualizó el estudio formal que formaba parte de la metodología utilizada en 2003 con el fin de proporcionar información revisada sobre el marco legal que impera en los procesos presupuestarios de los diferentes países que integran el estudio.