

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007 Resultados para México - Resumen Ejecutivo

México registró un retroceso notable en el *Índice General de Transparencia Presupuestaria* 2007. Este índice refleja la percepción de usuarios de la información presupuestaria y expertos en la materia. **El resultado global para México en 2007 fue 49.7 por ciento**, 4 puntos porcentuales por debajo de 2005.

De esta forma, México se ubica a la zaga de los países con mejores prácticas en la región y **ocupa el cuarto lugar** de los nueve países del Índice, por debajo de Guatemala, Perú y Costa Rica.

Al igual que en la evaluación global, la encuesta refleja una valoración negativa generalizada de las condiciones de transparencia, expresada en las variables calificadas. De las 15 variables evaluadas por expertos y usuarios, **ninguna registró una calificación positiva por encima del 48 por ciento** (ver gráfico 1, en la siguiente página).

Los aspectos críticos de la transparencia en México son tres: la ausencia de mecanismos para que los ciudadanos incorporen sus preferencias y opiniones durante el proceso presupuestario, la falta de contrapeso por parte del poder Legislativo en las decisiones para modificar el presupuesto durante el ejercicio —destacadamente ahora que los ingresos excedentes han permitido al Ejecutivo federal contar con montos considerables a reasignar cada año— y la creciente falta de confianza en la Secretaría de la Función Pública.

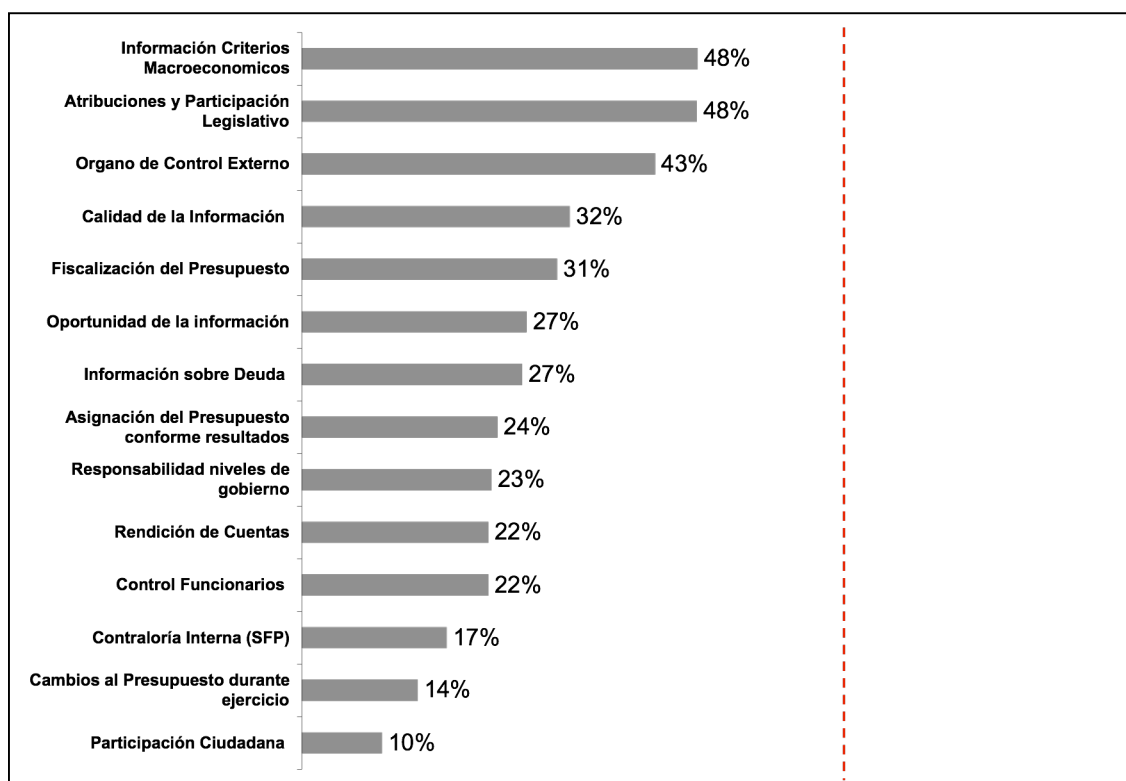
Hay algunos avances, a pesar de que la evaluación es muy negativa en general. Mejora la valoración de las atribuciones de los legisladores para modificar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo durante la discusión, y la valoración positiva de la confiabilidad y el desempeño del Órgano de Control Externo, la **Auditoría Superior de la Federación**.

La encuesta se envió a 158 expertos censados en México, de los cuales contestaron 90. Ello representa una cobertura del 57 por ciento. Las percepciones de la encuesta se complementan con un análisis formal que da cuenta de los pormenores del marco legal, su aplicación y sus limitaciones. El análisis formal corrió a cargo de especialistas de *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*.

- El retroceso en el índice general, cuyo valor en 2007 es de 49.7 puntos en escala del 1 al 100, refleja un **desencanto generalizado con las condiciones de transparencia presupuestaria**, a cuatro años de entrada en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y a dos años de entrada en vigor la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- La “información sobre criterios macroeconómicos” fue la variable mejor evaluada, con 47.6 por ciento de respuestas positivas. Aunque ha sido la mejor evaluada en todas las ediciones del Índice, es notable su disminución. La tendencia de su valoración positiva ha ido disminuyendo de 64 por ciento de respuestas positivas en 2003, a 54 por ciento en 2005 a **48 por ciento en 2007**.
- En 2007, a la variable de “información sobre criterios macroeconómicos” le siguen las variables “Atribuciones y participación del Legislativo” (47.5 por ciento) y “Capacidades del Órgano de Control Externo” (43 por ciento).

Gráfico 1. Transparencia Presupuestaria en México, percepciones por variable
(Porcentaje de respuestas positivas)



- Es de destacar que **la confianza en la Auditoría Superior de la Federación registró un avance positivo de 17 puntos porcentuales con relación al año 2005**, lo cual puede explicarse por el constante trabajo de documentación de irregularidades que ha realizado este órgano de fiscalización y han sido difundidos públicamente.
- En contraste, **la confianza en la Secretaría de la Función Pública registró un decremento de 10 puntos porcentuales**. Ello se explica en parte por la coyuntura de 2006, la falta de información clara relacionada con el actuar de la dependencia y la inexistencia de un marco legal propicio para fortalecer la sanción y control de funcionarios públicos corruptos.

- **La variable “Participación ciudadana en el presupuesto” es la peor evaluada en 2007, al igual que en las ediciones anteriores del Índice de Transparencia, registrando solamente 10 por ciento de respuestas positivas.** La segunda variable peor evaluada fue “Cambios en el presupuesto” con 14 por ciento de respuestas positivas. Mientras que la “Evaluación de la Contraloría Interna”, es decir, la valoración sobre cuán confiable es la Secretaría de la Función Pública, es la tercera variable peor evaluada, con 17 por ciento de respuestas positivas.
- La existencia y utilidad de la ley de acceso a la información es valorada con cautela por el grupo de expertos y usuarios consultados, en función de su aportación a las condiciones de transparencia presupuestaria. **Sólo el 37 por ciento considera que la ley es útil para acceder con oportunidad a la información presupuestaria.**
- En general, la percepción de los consultados sobre la rendición de cuentas es negativa, pues **sólo una quinta parte opina que hay control sobre los funcionarios federales, que la información para la rendición de cuentas es exhaustiva y adecuada y que hay una clara división de responsabilidades entre los niveles de gobierno.**

Conclusiones y recomendaciones generales

La transparencia en el proceso presupuestario en México no ha mejorado sustancialmente con el paso de los años. Por el contrario, la percepción de especialistas y usuarios de la información sugiere que las condiciones de transparencia han empeorado. En el mejor de los casos, entonces, hay un desencanto generalizado, y el país retrocede en relación con otros países en la región.

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

Se requiere que el Ejecutivo actúe de manera transparente, respetando el papel que deben tener los legisladores en las decisiones de política pública y presupuestaria. Es necesario además que las y los legisladores se involucren de manera decidida en el análisis y la evaluación de la política pública y en la asignación de recursos bajo criterios fundamentados en las necesidades sociales.

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

Las recomendaciones específicas del documento, consecuentemente, se abocan a promover y garantizar la participación de los ciudadanos en todo el proceso presupuestario; fortalecer el papel de los legisladores; fortalecer a los Órganos de control interno y externo para fiscalizar y evaluar el gasto, y generar mecanismos efectivos para evaluar el desempeño de programas y el impacto de las políticas públicas. Estas recomendaciones incluyen:

- Crear mecanismos de participación y discusión que involucren a la sociedad directamente con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas. Ampliar los mecanismos que funcionan en algunas dependencias y formalizarlos como parte integral del proceso de presupuestación.
- 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, así como en la evaluación del gasto.
- Es de particular importancia que el renovado Sistema de Evaluación del Desempeño se fortalezca y se vaya adecuando con criterios que favorezcan la perspectiva ciudadana.
- Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública con recursos presupuestarios, técnicos y humanos de forma que puedan ampliar y mejorar la fiscalización de los recursos federales y apoyar a los órganos de fiscalización de las entidades federativas para la fiscalización del gasto descentralizado.
- Realizar, desde la Secretaría de la Función Pública, un diagnóstico de la efectividad que tienen las políticas de control interno, realizar una evaluación para conocer las fallas en el sistema de control interno y diagnosticar la eficacia organizativa de los órganos de control interno, con especial énfasis en sus capacidades estructurales y perfil de puestos. Realizar las adecuaciones normativas necesarias sobre esta base.
- Difundir clara y oportunamente la información sobre las asignaciones de los excedentes de ingresos, generar presupuestos “ciudadanos” que den a conocer la información presupuestaria de forma clara y accesible. Presentar información desagregada sobre las diferentes partidas presupuestarias, que permita un análisis detallado del presupuesto y sus objetivos en cada una de las fases del proceso presupuestario. Presentar periódicamente información que ilustre la manera en que los cambios a políticas existentes, o las propuestas de nuevas políticas públicas, afectan el gasto y los ingresos.
- Proveer de una explicación detallada de los cambios a la estructura programática y proporcionar información para relacionar las diversas categorías programáticas, cuando haya cambios.