

PROPUESTAS PARA UNA MAYOR TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA A NIVEL FEDERAL EN MÉXICO¹

Lic. José María Marín

INVESTIGADOR DE FUNDAR

Introducción

Desde el principio de los años 80 los gobiernos del mundo comenzaron a pasar por un cambio en torno al modelo de gestión pública. Entre los temas que surgieron relevantes a los nuevos modelos de gobierno encontramos la filosofía del New Public Management (Nueva Gestión Pública) que tiene como objetivo la mejora en la eficiencia del gobierno para ejercer sus funciones. Entre los temas más amplios de gestión pública y democracias más consolidadas surge la importancia de la transparencia presupuestaria como un elemento necesario para una mejor gestión de los recursos públicos -y por ende un funcionamiento gubernamental más eficiente- y para la transición a democracias más participativas.

El presupuesto de un gobierno se financia del erario público, el cual es propiedad de las ciudadanas y los ciudadanos de cada país. Esto se traduce en que el presupuesto de un país es un cúmulo de responsabilidades que el gobierno adquiere con el ciudadano y la ciudadana. Bajo esta premisa, por principio, el gobierno está obligado a informar a la ciudadanía sobre cómo recaudó recursos y cómo los planea gastar. Esto funciona de la misma manera que un banco inversionista está obligado a rendirle cuentas a sus clientes. Mayor transparencia presupuestaria aumenta la confianza de la ciudadanía para con su gobierno y es un elemento necesario para una estado cohesionado. Adicionalmente, las asignaciones presupuestarias afectan la vida de las y los ciudadanos directamente y por ende, el gobierno debe rendir cuentas sobre el uso de estos recursos.

En cuanto a su importancia práctica, la transparencia presupuestaria contribuye a la rendición de cuentas, al mejoramiento de políticas públicas y a la reducción de corrupción. Mayor información sobre cómo se están utilizando los presupuestos y una mayor apertura hacia la participación ciudadana permite una mejora en las políticas públicas, haciendo que éstas reflejen fielmente las preferencias de las y los ciudadanos y permite que expresen su descontento. La transparencia presupuestaria aumenta la eficiencia en la asignación de recursos y, además, puede contribuir en asegurar que haya una redistribución justa y previene la captura de recursos por las élites. La transparencia sobre el quehacer gubernamental también promueve la confianza en los mercados, reduciendo riesgos que propician un entorno saludable para la inversión.

¹ Documento de Trabajo México, D.F. 14 de Junio de 2010.

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

Cerrada de Alberto Zamora No. 21, Col. Villa Coyoacán, Del. Coyoacán, México D.F., 04000

Teléfono/Fax: (+52 55) 5554 3001, ext. 140 (fax)

Contacto: Miguel Pulido, Director Ejecutivo — miguel@fundar.org.mx

José María Marín, Investigador jose@fundar.org.mx

www.fundar.org.mx

Por estos motivos, la transparencia presupuestaria se debe convertir en una política por sí misma de los gobiernos. En este sentido, los gobiernos deben procurar alcanzar el mayor nivel de transparencia presupuestaria, facilitando los espacios de mejora en la gestión pública –particularmente en la asignación y uso de recursos públicos– y garantizando un elemento necesario para transitar a democracias más sólidas y participativas.

México y la transparencia presupuestaria

En las evaluaciones sobre transparencia presupuestaria, México presenta un nivel medio. Esto significa que la información que se presenta en los documentos presupuestarios se adhiere medianamente a las mejores prácticas de transparencia presupuestaria y fiscal a nivel internacional. Durante el proceso presupuestario se presenta información sobre el gasto e ingresos; sin embargo, aún existen áreas de opacidad lo que contraviene las mejores prácticas a nivel internacional, impiden la rendición de cuentas y obstaculizan la participación ciudadana. Adicionalmente, la utilidad de la información para rendir cuentas y el marco normativo no es suficiente según los usuarios de información presupuestaria en México.

Ambas conclusiones se desprenden de dos estudios de transparencia presupuestaria. El primero es el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). Este estudio analiza las percepciones de los usuarios de la información presupuestaria al igual que evalúa el marco normativo y las prácticas presupuestarias en transparencia presupuestaria y participación ciudadana del país según mejores prácticas internacionales. El segundo estudio es el Índice de Presupuesto Abierto que estudia la cantidad y calidad de la información y las prácticas presupuestarias que coadyuvan a la participación ciudadana.

Destaca del ILTP, el cual fue realizado en 2009, que México recibe una calificación de 48 puntos sobre 100 en cuanto a la existencia de un marco normativo y prácticas claras, al acceso de información y a los mecanismos formales de participación ciudadana. El Índice de Presupuesto Abierto realizado en 2008, otorga una calificación de 54 puntos sobre 100. Ambos casos establece que existen áreas de opacidad en el proceso presupuestario.

Entre las áreas de opacidad encontramos la etapa de la formulación del presupuesto, donde se presenta información mínima sobre los criterios que conllevan a la elaboración del presupuesto. También destacan áreas de opacidad en el proyecto de presupuesto y en los informes emitidos durante la ejecución del mismo. A continuación se presentan recomendaciones puntuales para mejorar la transparencia presupuestaria a nivel federal en México.

Recomendaciones

- *Publicar todos los documentos presupuestarios reconocidos como mejores prácticas de transparencia presupuestaria a nivel internacional.*

En México se publican actualmente 9 de 10 documentos presupuestarios reconocidos por mejores prácticas internacionales como necesarios para un proceso presupuestario transparente. En comparación con los documentos presupuestarios publicados en 2008 hubo la adición de un documento y la desaparición de otro. En enero de 2010 se publicó un presupuesto ciudadano; sin embargo, por disposición oficial, en la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas se eliminó el análisis de medio año como un documento independiente del segundo trimestral. Desde 2009 se presenta el segundo trimestral con un apartado llamado el Avance de Gestión donde solamente se presenta el avance financiero y no el presupuestario.

El avance financiero contenido en el avance de gestión, esto antes de que se incorporara al segundo trimestral, cumplía con los requisitos para un análisis de medio año según las características establecidas por las mejores prácticas internacionales. Ante la desaparición de este componente, se considera que no existe un análisis de medio año. El avance presupuestario es un documento importante ya que realiza un corte de caja a 6 meses de la gestión pública, permitiendo realizar un análisis a profundidad de la gestión presupuestaria y realizar subsecuentemente adecuaciones al presupuesto.

Se recomienda publicar nuevamente el avance presupuestario a 6 meses. Independientemente, de lo establecido en la Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede publicar el avance presupuestario en el mismo formato al presentado en 2008.

Lic. José María Marín

2010



Lic. José María Marín

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERAL

- *Publicar información utilizada en la formulación del presupuesto.*

Durante la formulación de presupuesto se generan una serie de documentos que guían la formulación del proyecto de presupuesto. Entre estos documentos se encuentran: el Plan Operativo Anual de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal (APF), sus anteproyectos de presupuesto y la carátula de techos presupuestarios enviados a cada dependencia y entidad de la APF.

Actualmente, esta información no se presenta durante la formulación del proyecto de presupuesto; sin embargo, es importante para comprender el razonamiento y los criterios utilizados para la elaboración del proyecto de presupuesto. Adicionalmente, desde la implementación de un presupuesto por resultado, es necesario saber cómo se utiliza la información sobre resultados de los programas en las decisiones presupuestarias.

Se recomienda publicar de manera oportuna es decir, durante la formulación del proyecto de presupuesto, toda la información utilizada como insumo para la formulación del proyecto de presupuesto. Esto incluye:

- las carátulas de techos presupuestarios comunicados a las dependencias y entidades de la APF;
- los anteproyectos de presupuesto elaborados por cada dependencia y entidad de la APF;
- el Plan Operativo Anual de cada dependencia y entidad de la APF; y
- los criterios utilizados para la evaluación de programas presupuestarios a partir de la información proveniente del sistema de evaluación de desempeño y su impacto en las asignaciones presupuestarias;
- seguimiento a las recomendaciones presentadas por la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que tengan un impacto en el presupuesto.

- *Publicar información oportuna y exhaustiva en el proyecto de presupuesto*

El paquete económico, compuesto principalmente por el proyecto de presupuesto, el proyecto de ley de ingresos, y los criterios generales de política económica aún carece de información necesaria para la evaluación de las propuestas y la situación de finanzas públicas.

La información contenida en el proyecto de presupuesto es indispensable para la evaluación y posterior aprobación del proyecto de presupuesto. La oportunidad y exhaustividad de la misma es determinante en cuanto al entendimiento de cómo el presupuesto logra los objetivos de política pública, la situación de las finanzas públicas en general, y la calidad de la discusión del presupuesto en el Poder Legislativo.

México aún no cumple con las mejores prácticas a nivel internacional recomendadas por organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). A grandes rasgos se recomienda que la información presupuestaria presentada en el proyecto de presupuesto se apegue a estas normas.

Específicamente se recomienda que se presente la siguiente información en el Paquete Económico presentado a la legislatura cada año el 8 de septiembre:

- las bases de cálculo de las estimaciones de ingresos y variables macroeconómicas, un ejemplo de esto son las bases tributarias;
- los analíticos presupuestarios, conocidos también como analíticos de claves que resulta de la carga de datos realizada por las dependencias y entidades de la APF;
- información exhaustiva sobre la deuda pública, su composición, plazos y destino entre otra información;
- información sobre activos financieros de la APF;
- información desagregada y exhaustiva sobre pasivos futuros y contingentes;
- presentar el presupuesto de gastos fiscales con el Paquete Económico.

Para el caso específico del Proyecto de Presupuesto se recomienda incluir la siguiente información:

- información presupuestaria multianual sobre egresos e ingresos para dos años previos y posteriores al año presupuestario;
- información desagregada sobre el destino y uso de fondos y fideicomisos

- *Publicar información exhaustiva durante la ejecución del presupuesto*

La información durante la ejecución del presupuesto es importante ya que permite conocer si el presupuesto se está ejerciendo en tiempo y forma, y a partir de esta información identificar ineficiencias en la gestión de los recursos. Por este motivo, se recomienda presentar mayor información que permita evaluar el ejercicio del gasto.

Se recomienda presentar mayor información exhaustiva sobre la causa y el impacto de subejercicios presupuestarios durante el año; las reasignaciones realizadas durante el año y el destino del gasto de los fondos y fideicomisos.

- *Normar la información y los plazos que el gobierno debe presentar*

En los últimos años han habido grandes avances en materia de transparencia presupuestaria; sin embargo, también se han visto grandes retrocesos. Actualmente no se cuenta con suficiente información presupuestaria oportuna y útil para poder hacer una valoración puntual sobre la gestión pública ni para conocer con certeza que el quehacer gubernamental. Esto se ha debido en gran medida a que la transparencia presupuestaria no se ha consolidado institucionalmente, ocasionando que esté en función de la voluntad política de la administración vigente. Para eliminar que la voluntad política rija el nivel de transparencia presupuestaria es necesario reglamentar la información que se prevé al igual que la oportunidad de ésta.

Actualmente, el Título Sexto, Capítulo I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria trata de la Información y Transparencia; sin embargo, los lineamientos presentados aquí son insuficientes para garantizar una gestión del presupuesto transparente. Es por esto que nace la necesidad de reformar el Título Sexto, Capítulo I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para incluir obligaciones de presentar información útil, detallada y oportuna durante todo el proceso presupuestario. Es necesario incluir en el capítulo aquí referido la obligación de publicar información relativa a la formulación del presupuesto, proveer de información útil y oportuna en el presupuesto que actualmente no se incluye, y ampliar información necesaria para evaluar ejecución del presupuesto presentada en los informes trimestrales y mensuales.

Se recomienda reformar el Título Sexto, Capítulo I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para incluir obligaciones de presentar información útil, detallada y oportuna durante todo el proceso presupuestario.



Inauguración del Seminario.