

AVANCES EN LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN MÉXICO

Mtro. Dionisio Pérez-Jácome Friscione

SUBSECRETARIO DE EGRESOS DE LA SHCP

Introducción

Desde hace algunos años, México decidió adoptar la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información como parte inseparable de la administración pública y de la relación entre el gobierno y la sociedad.

La sociedad mexicana cuenta ahora con medios efectivos para asegurar el acceso público e inmediato a una gran cantidad de información sobre las razones, los motivos y los recursos comprometidos con las decisiones del gobierno; ésta posibilidad de vigilancia social contribuye a ejercer un mejor control ciudadano sobre la administración pública, incentiva la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción y fortalece los mecanismos democráticos de rendición de cuentas.



Mtro. Dionisio Pérez-Jácome Friscione

Sin embargo, y a pesar de que contamos con instituciones que defienden el derecho de acceso a la información, también es necesario que la administración pública genere información útil, oportuna y de interés general, que se haga pública mediante



mecanismos ciudadanos, de manera proactiva y estratégica. La información pública debe servir para conocer qué hace el gobierno, pero también para generar espacios de diálogo con la sociedad para el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.

En 2007, el gobierno del Presidente Felipe Calderón impulsó **la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen**¹, de la cual se derivaron reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización, además de modificaciones a la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, la cual establece que la administración de los recursos públicos federales se debe realizar con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, control, equidad de género, rendición de cuentas y transparencia.

Estas reformas contemplan, entre otros aspectos, una mayor transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas y del proceso de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como la consolidación de la Auditoría Superior de la Federación para garantizar un proceso de fiscalización más eficiente. Las reformas también incluyeron el establecimiento del **Sistema de Evaluación del Desempeño** (SED), que establece la referencia para la gestión y la programación del presupuesto con base en el desempeño y resultados de las instituciones.

Aunado a las reformas al marco institucional en términos de acceso a la información, las prácticas del Gobierno Federal han transitado hacia una mayor apertura de la información presupuestal. Uno de los ejemplos más claros es la información puesta a disposición del público en los informes mensuales y trimestrales sobre las Finanzas Públicas.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública² pone a disposición del Poder Legislativo y de la ciudadanía en general los avances en el cumplimiento de las metas, así como en la ejecución de los proyectos de inversión plurianuales y la información sobre los resultados de la evaluación del gasto federalizado, entre otros datos relevantes.

De esta forma, al comparar la información presupuestaria que se hacía pública hace 10 años, se aprecia que los reportes actuales ofrecen significativamente mayores y mejores datos e información sobre el ejercicio del gasto, el avance de los proyectos y el estado de los fideicomisos entre muchos otros aspectos, lo que demuestra un avance muy importante en la cantidad y calidad de la información presupuestaria que el gobierno federal ofrece a la sociedad.

.....
¹ Aprobada por el Congreso de la Unión el 14 de septiembre de 2007
² <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/default.aspx>

Reformas al marco institucional

El compromiso con la transparencia en el uso de los recursos públicos se observa, como ya se mencionaba, en las prácticas llevadas a cabo por el Gobierno Federal en cuanto a la información que hace pública, pero principalmente con las reformas al marco institucional con las cuales se obliga, no sólo a la Administración Pública Federal, sino también a gobiernos estatales y municipales, así como a los organismos autónomos del Estado a transparentar el uso de sus recursos.

En este sentido, la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen incluyó adicionalmente, modificaciones a la Constitución y a diversas leyes federales en materia de presupuesto basado en resultados, la armonización de los sistemas de contabilidad en los tres órdenes de gobierno, una mejor fiscalización, transparencia presupuestaria y el fortalecimiento de una cultura presupuestaria ciudadana.

1. Presupuesto basado en Resultados

El primer paso para una gestión pública eficiente es destinar los recursos a donde sean más productivos, para que así la planeación se realice con base en los resultados obtenidos por los programas.

Con la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a partir del ejercicio fiscal 2008, se estableció una estrategia que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y programas, así como de las propias instituciones públicas.

Hasta ahora, el PbR y el SED han permitido al gobierno federal, entre otras ventajas, transformar el proceso presupuestario para vincular los objetivos estratégicos de desarrollo con el destino final del gasto público, definir objetivos, indicadores de desempeño y metas para los programas federales para vincularlos con el proceso presupuestario, así como generar los sistemas necesarios para el seguimiento de dichos indicadores.

De esta forma, en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2010 se tomaron en cuenta los resultados de aquellos programas que ya contaban con algún tipo de evaluación del desempeño, a fin de atender las demandas de la población de manera más eficiente y se llevó a cabo la mejora y actualización de los indicadores de desempeño de los programas. Para el año 2010, se contemplaron 160 Programas Presupuestarios que incluyen los 246 indicadores que fueron seleccionados en el PEF 2009, cuyos avances en el cumplimiento de sus metas se reportan periódicamente en el anexo XVII de los informes trimestrales de finanzas públicas³.

.....
³ *Ibidem*

El porcentaje de programas presupuestarios que cuentan con indicadores de desempeño pasó del 28 por ciento en 2008, al 62 por ciento en 2010.

En este sentido, las medidas del Gobierno Federal en materia de planeación presupuestaria, en la aplicación del gasto público y la evaluación de resultados, fortalecen la transparencia y rendición de cuentas al dar a conocer y explicar puntualmente a la sociedad la forma en la que el gobierno diseña su presupuesto, administra los recursos disponibles y evalúa los resultados obtenidos a través del ejercicio de los mismos.

2. Armonización Contable

Destaca también en materia de transparencia la **Ley General de Contabilidad Gubernamental** aprobada en 2008 y emitida en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 31 de diciembre de ese año, con la cual se busca armonizar los sistemas contables de los tres órdenes de gobierno, así como la presentación de información financiera, presupuestaria y patrimonial. La Ley establece los gobiernos estatales y los municipios tendrán que implementar los cambios previstos a más tardar en 2012.

La armonización contable fortalece el control y la transparencia en el ejercicio del gasto público a través de la vinculación entre la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como garantiza la elaboración de informes y estadísticas homogéneas sobre el uso de los recursos de todas las entidades.

A la fecha, el **Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)**⁴, órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental instalado el 27 de enero de 2009, ha aprobado los siguientes documentos:

- Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental.
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.
- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos.
- Clasificador por Objeto de Gasto.
- Clasificador por Rubro de Ingresos.
- Plan de Cuentas.

.....
⁴ Integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, así como de gobiernos estatales y municipales

- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos.
- Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.
- Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos.⁵

Con la aprobación y emisión de los documentos antes citados, se ha conformado la base que sustenta el nuevo modelo de contabilidad gubernamental para el gobierno federal, estados y municipios. El porcentaje de este avance equivale al 70 por ciento del total de la normatividad para la aplicación práctica de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo, una herramienta fundamental en la aplicación de la Ley de Contabilidad es el **Sistema de Administración Financiera Federal (SIDAFF)**. El SIDAFF es el sistema de información financiera de la Administración Pública Federal que permitirá cumplir con el propósito de generar estados financieros con claridad, confiabilidad y oportunidad, útiles para la toma de decisiones por parte de los responsables de las finanzas públicas y de quienes administran la ejecución del gasto, así como para satisfacer requerimientos legales.

Dentro de la estrategia de implantación del SIDAFF, se ha establecido la necesidad de integrar la información del ejercicio del gasto de los ramos administrativos y generales del Poder Ejecutivo mediante el uso de una herramienta tecnológica denominada Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP).

De acuerdo con el Decreto de PEF 2010, la SHCP, en el marco de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, emitirá las disposiciones necesarias para que a partir de enero de 2010, opere una herramienta tecnológica relacionada con el sistema de contabilidad gubernamental. Dichas disposiciones regularán, en tiempo real y a nivel transaccional, la vinculación de los ramos administrativos y generales a una base central de información, entre otros temas.

El SIDAFF permitirá seguir el camino de cada peso desde que ingresa a la hacienda pública hasta que se evalúa el gasto. Facilita la preparación y calidad de la Cuenta Pública y su análisis, al mismo tiempo que contribuye a medir la eficacia, economía, eficiencia y resultados del gasto y de la gestión de los ingresos públicos, pero sobre todo facilitará el libre acceso de los ciudadanos a la información financiera de interés público.

.....
⁵ <http://www.conac.gob.mx>

3. Medidas de transparencia presupuestaria incluidas en el Presupuesto de Egresos 2010

Para complementar las disposiciones de ley en materia de transparencia presupuestaria, en el PEF 2010 se incluyeron otras medidas, en particular sobre la transparencia presupuestaria en entidades federativas y municipios.

- **Revisión de los indicadores de resultados.** Se fortalece el Presupuesto basado en Resultados, para lo cual se revisarán y actualizarán, a más tardar, el último día hábil de marzo los indicadores para resultados de los fondos de aportaciones federales, los cuales se incluirán en los informes trimestrales.
- **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).** Se establecen nuevos requisitos de información que servirán para que se ejerzan los recursos de este fondo de manera más eficiente, así como detectar pagos que no deban efectuarse con cargo a éste.
- **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).** La Auditoría Superior de la Federación realizará una auditoría al FAM.
- **Evaluaciones por las instancias técnicas de evaluación.** Las instancias técnicas de evaluación locales y federales, con base en indicadores, evaluarán el cumplimiento de los objetivos y metas de los recursos públicos federales. Dichas evaluaciones se publicarán en las páginas de los gobiernos estatales y municipales, y en la página de la SHCP, debiendo incluirse en los informes trimestrales.

En suma, estas medidas, entre otras que se están impulsando, contribuyen a atender uno de los retos institucionales más importantes que enfrenta nuestro país y que han sido identificados por la OCDE⁶, que es crear incentivos para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas del gasto público a nivel estatal y municipal.

4. Presupuesto Ciudadano

Además de las reformas al marco normativo, con el fin de construir y establecer una cultura presupuestaria entre la población, y para facilitar el conocimiento del uso y destino de los recursos públicos de una manera clara, sencilla y directa, el Gobierno Federal tomó la iniciativa de elaborar el **Presupuesto Ciudadano**.

.....
⁶ OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, México, OCDE, 2009, p. 13.

A través del Presupuesto Ciudadano se ofrece una guía práctica y accesible sobre el destino de las erogaciones, es decir, del gasto público federal que realiza el Gobierno Federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Esta guía detalla de manera puntual la política de gasto del Poder Ejecutivo, cuáles son las prioridades del Gobierno Federal de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y cómo se vinculan con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Adicionalmente, el documento explica de dónde provienen los ingresos, es decir, cuáles son las fuentes de financiamiento del Gobierno Federal (ingresos petroleros y no petroleros, venta de bienes y servicios, aportaciones y endeudamiento) que posteriormente se distribuirán entre la población en forma de bienes y servicios públicos tales como escuelas, hospitales, infraestructura carretera y generación de energía, entre muchos otros.

En este sentido, el Presupuesto Ciudadano explica de manera sencilla y clara, los principales conceptos y componentes del Presupuesto de Egresos de la Federación e informa a la ciudadanía sobre el uso y destino de los recursos públicos: **en qué** se gastan (clasificación económica), **para qué** se gastan (clasificación funcional) y **quién** gasta (clasificación administrativa) los recursos que ingresan a la Federación.

Los beneficios de la transparencia son múltiples y lo son tanto para la sociedad civil como para el sector público. La transparencia presupuestaria permite un mejor conocimiento de la sociedad sobre el uso y destino de los recursos públicos, así como sobre el desempeño de las instituciones; ofrece mejores oportunidades para una vigilancia social del gasto que realizan los gobiernos en sus tres órdenes y establece las bases para una mejor cultura presupuestaria por parte de los ciudadanos y una discusión pública más informada sobre cuál debe ser el destino del presupuesto.

La transparencia presupuestaria permite un mejor seguimiento de los resultados de los programas sociales y ofrece mayores oportunidades para impulsar cambios que mejoren sus alcances para la población beneficiada, así como un abanico más amplio de canales para la participación ciudadana en la evaluación gubernamental.

De esta manera, a lo largo de los tres primeros años de este sexenio, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha llevado a cabo diversas acciones fundamentales en el fortalecimiento de las finanzas públicas, haciendo cada vez más transparente y eficiente el gasto público a través de la rendición de cuentas y la publicación oportuna de la información presupuestaria.

Los avances en materia de transparencia presupuestaria han sido significativos, sin embargo, aún existen áreas de oportunidad. Ejemplo de lo anterior es que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2010, para complementar las disposiciones de ley en materia de transparencia presupuestaria, en el PEF se incluyeron medidas adicionales, en particular sobre la transparencia presupuestaria en entidades federativas y municipios. También se están diseñando mejores sistemas utilizando tecnologías de información para integrar y consolidar datos sobre el presupuesto que actualmente son públicos pero que se encuentran dispersos,

homologar sus formatos con el fin de facilitar la comparación y el análisis, prevenir la corrupción y el despilfarro, mostrar los resultados de los programas federales con referencias geográficas, y en suma, ofrecer información sobre el ejercicio presupuestal con un enfoque ciudadano que enfatice la rendición de cuentas y promueva una cultura presupuestaria más fuerte.

Las reformas realizadas y proyectos en marcha en materia de transparencia presupuestaria, presupuesto con base en resultados, evaluación del desempeño institucional y homologación de la contabilidad pública, tienen como denominador común la intención del gobierno federal de consolidar los mecanismos democráticos de rendición de cuentas, de establecer en forma más clara la cadena de responsabilidad en el uso de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, generar incentivos para mejorar el desempeño de las instituciones y ofrecer más y mejor información y herramientas para el control social los ciudadanos sobre el ejercicio presupuestario.