

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA: ALGUNAS REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

Dr. Jorge A. Chávez Presa^{1*}

VOCAL DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL IPAB

Introducción

La importancia de discutir la transparencia presupuestaria radica: primero, en el impacto en mejorar el ejercicio del gasto público, y segundo, en su contribución a facilitar y promover la rendición de cuentas en México. De avanzar en este sentido, la transparencia logrará una importante aportación en la construcción de un Estado democrático mucho más funcional y efectivo.

La discusión de la transparencia en los asuntos de la hacienda pública no es reciente en el caso mexicano. Sin embargo, el cómo se ha hecho exigible la transparencia del gasto y los ingresos públicos sí. Desde mediados de la década de los noventa en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación empezó a incluirse un capítulo que definía los términos de esta transparencia desde la dimensión del gasto público. Posteriormente, esta exigencia se extendió a la Ley de Ingresos de la Federación a partir de 2001, y, con la finalidad de que no tuviera que refrendarse anualmente, se incluyó en la reforma de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Posteriormente al aprobarse la Ley Federal de Transparencia en 2002 se da el reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental de las personas en el artículo sexto constitucional, que se define la creación de un marco institucional orientado hacia la mejoría de la gestión gubernamental y al cumplimiento del derecho de las personas a conocer la información sobre el quehacer de la administración pública, particularmente sobre el ejercicio de los recursos públicos.

.....
¹ * Es Vocal de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Es integrante del Comité de Estabilidad Financiera como representante del IPAB. Anteriormente dirigió la Consultoría Instituciones y Tecnología Gubernamentales S.C. En el Gobierno Federal se ha desempeñado como Diputado Federal en la LVIII Legislatura en el Congreso de la Unión donde presidió la Comisión de Hacienda e integró las Comisiones de Relaciones Exteriores, y de Presupuesto y Cuenta Pública. Adicionalmente fungió como Subsecretario de la Secretaría de Energía; Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal, Director General de Política Presupuestal, Director de Deuda Pública y Director de Planeación Financiera, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el Banco Mexicano SOMEX fungió como Director de Planeación Estratégica. También ocupó el cargo de Vicepresidente del Comité de Administración Pública de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En el ámbito académico ha impartido cátedra en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Cuenta con varias publicaciones sobre las finanzas públicas en México. Es autor del libro *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, publicado por el Fondo de Cultura Económica. Este ensayo sólo manifiesta los puntos de vista del autor, quien agradece a la Lic. Lía Álvarez su apoyo en la investigación y en la conformación de este documento.

En 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la que se incluye de manera explícita la obligatoriedad de transparentar el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas. Así mismo, el marco jurídico incorporó al Sistema de Evaluación del Desempeño, así como el proceso de elaboración del presupuesto a uno basado en resultados, ambas innovaciones introducidas en la construcción del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998. También en 2006 se logró la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y se plasmaron a nivel constitucional la institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en esta materia.

Sin embargo, si se pretende cuantificar la evolución de la transparencia, los avances no han sido significativos en puntos medulares como la percepción de la corrupción, la competitividad del sector público, el uso estratégico de la información pública, el incumplimiento la marco legal, entre otros.

En materia presupuestaria los avances en transparencia que se han gestado a nivel federal, no se han visto correspondidos en el orden estatal, y mucho menos en el nivel municipal. Aún existe mucha heterogeneidad en la presentación de las finanzas públicas de los estados y municipios, que va desde la presentación de sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos, en sus cuentas públicas, hasta la evaluación de los indicadores de sus programas sociales.

Dicho lo anterior, el objetivo de este breve ensayo es exponer de dónde venimos; los avances de la estructura programática, que es el andamiaje que permite construir la transparencia; dónde estamos y hacia dónde diriginos, para finalizar con algunas reflexiones y recomendaciones.

Transparencia presupuestaria

La transparencia del presupuesto público no es un fin en sí mismo. Es un instrumento para mejorar las políticas públicas, y es esencial para el desarrollo de un Estado democrático efectivo y funcional.

Al hablar de la transparencia de la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, quedan inmersos, como un todo lo siguiente: los ingresos por impuestos, derechos, aprovechamientos; el gasto público corriente y de capital; los activos y pasivos públicos, y el patrimonio, que en el caso mexicano comprenden entre otros activos a las reservas petroleras, de donde se obtiene una renta económica al producir petróleo, las zonas arqueológicas, bosques y yacimientos de minerales, por citar algunos ejemplos.

Considero pertinente definir la transparencia presupuestaria con fines de funcionalidad. Esto me lleva a especificarla como el medio para lograr que el gasto público cumpla con lo establecido en el artículo 134 de nuestra Constitución. Esto es que los recursos públicos se administren “... *con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados* ...” y para “... *asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento,*

oportunidad y demás circunstancias pertinentes.” La eficiencia es necesaria para evitar en la medida de lo posible el desperdicio de los recursos públicos, y que la oferta de bienes y servicios públicos contribuya a potenciar las actividades de los particulares, tanto en términos productivos como sociales. La eficacia para buscar resultados, y la honradez para mantener a los servidores públicos a raya.

La transparencia no surge de manera espontánea, es resultado de un acto de voluntad y, en consecuencia, se construye. Para alcanzar un proceso presupuestario transparente hay que organizarlo de tal forma que la planificación, programación, presupuesto, ejecución, control, evaluación y auditoría, permitan ver los resultados que se derivan de proveer productos y prestar servicios contemplados en programas y proyectos que dan sustento a las políticas públicas. En breve, que permitan la verificación.

Aclarado lo anterior he organizado este trabajo en cuatro secciones con la finalidad de poner en lugar y en contexto la dimensión. Conviene tener presente primera, de dónde venimos; segunda, dónde estamos; tercera, hacia dónde nos conviene como sociedad orientar la transparencia presupuestaria, y cuarta, alguna evaluación y recomendación preeliminar.

¿De dónde venimos?

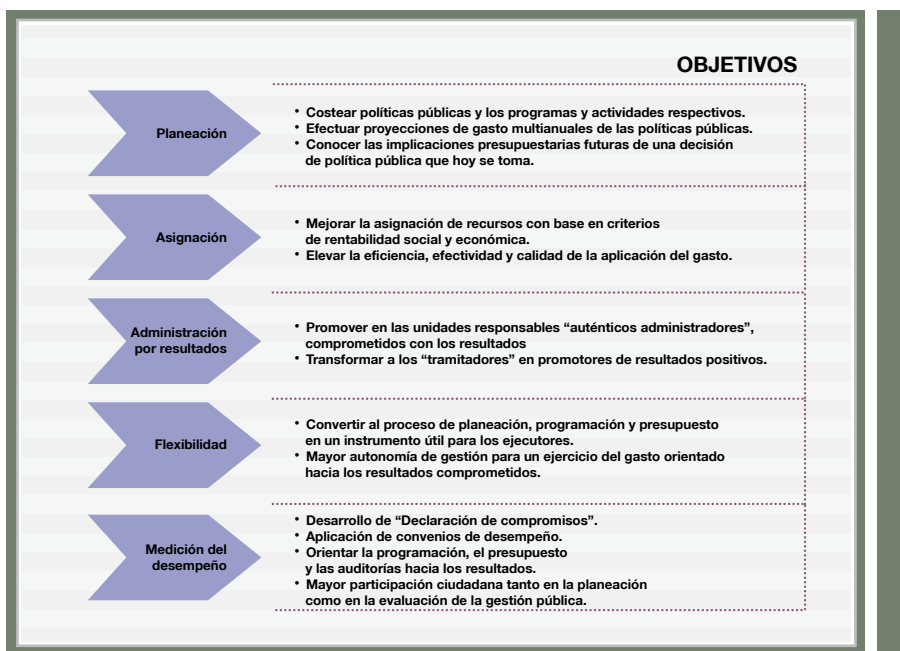
Si partimos del inicio de la década de los ochenta, el país ha dado pasos gigantes en esta materia. Simplemente baste recordar que los informes de finanzas públicas y deuda pública trimestrales eran inexistentes. Los datos sobre las reservas externas se daban tres veces al año: en la convención bancaria, en la presentación del informe del Banco de México y en el informe del presidente.

Fue la crisis fiscal y financiera la fuerza que detonó la apertura de la información fiscal y monetaria de nuestro país. Con la finalidad de lograr la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros poco a poco esta información fluyó, y lo más importante, se presentó de manera regular. En suma, se crearon los incentivos para que se diera esta información, independientemente que una ley marque obligatoriedad de hacerlo.

Sin embargo, por más que se aprueben leyes y se expidan sus reglamentos respectivos para obligar a transparentar las operaciones presupuestarias gubernamentales, si no se crean los incentivos, no habrá en los hechos transparencia. En consecuencia, hay que tener un ambiente propicio para que se motive una actitud de transparentar.

Otro cambio que influyó en México para avanzar en materia de transparencia presupuestaria fue cuando el poder ejecutivo federal dejó de tener el control absoluto de la votación en la Cámara de Diputados. Esto lo ejemplifica 1997, año que marca un parteaguas en la transparencia presupuestaria. Esto motivó grandes cambios. Por mencionar algunos, se introdujo por primera vez la Nueva Estructura Programática, conocida como la NEP, la cual vinculó en términos presupuestarios el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y las actividades gubernamentales con la clasificación económica y la clasificación administrativa (presupuesto tradicional).

Gráfica 1. Objetivos de la Estructura Programática

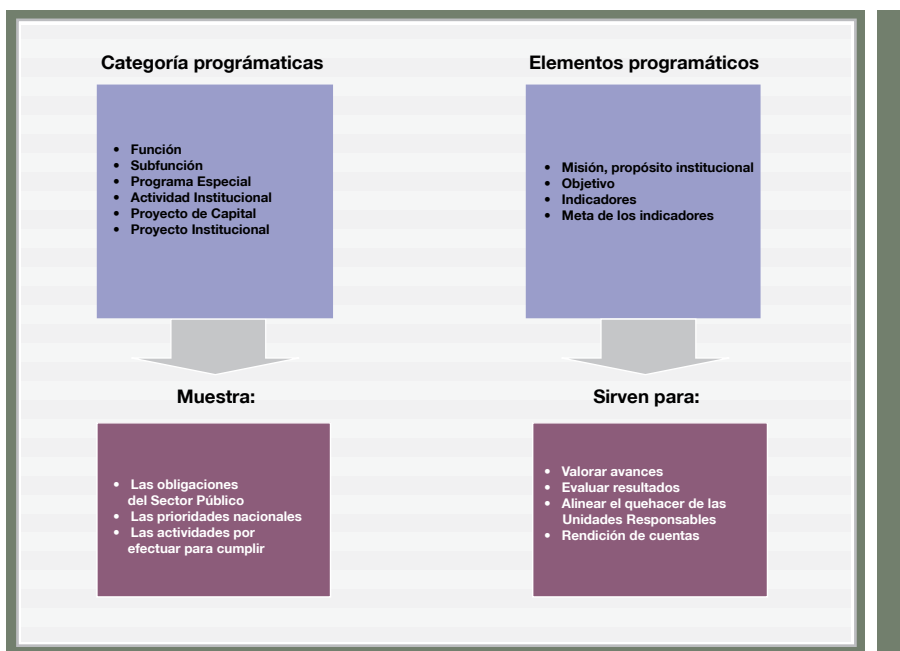


Fuente: Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica, 2000.

Para entender el contexto, las *categorías* de la NEP son las funciones, subfunciones, los programas sectoriales, las actividades institucionales, los proyectos institucionales y los proyectos de inversión o de capital. Los *elementos* son la misión o propósito institucional, los objetivos, los indicadores estratégicos, las metas de los indicadores y la regionalización. Con las categorías se organiza y dirige el dinero hacia las obligaciones constitucionales y legales del sector público federal y las prioridades nacionales. Las primeras expresadas en las funciones y subfunciones, las segundas en los programas sectoriales y especiales.

Se hizo explícita por primera vez lo que se conoce como la distribución funcional-programática del gasto público, y se introdujo el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Un Sistema de Evaluación del Desempeño que generó multiplicidad de indicadores y que ahora con la introducción del marco lógico, se pretenden racionalizar, para dar a la creación y seguimiento de los indicadores un uso práctico y funcional.

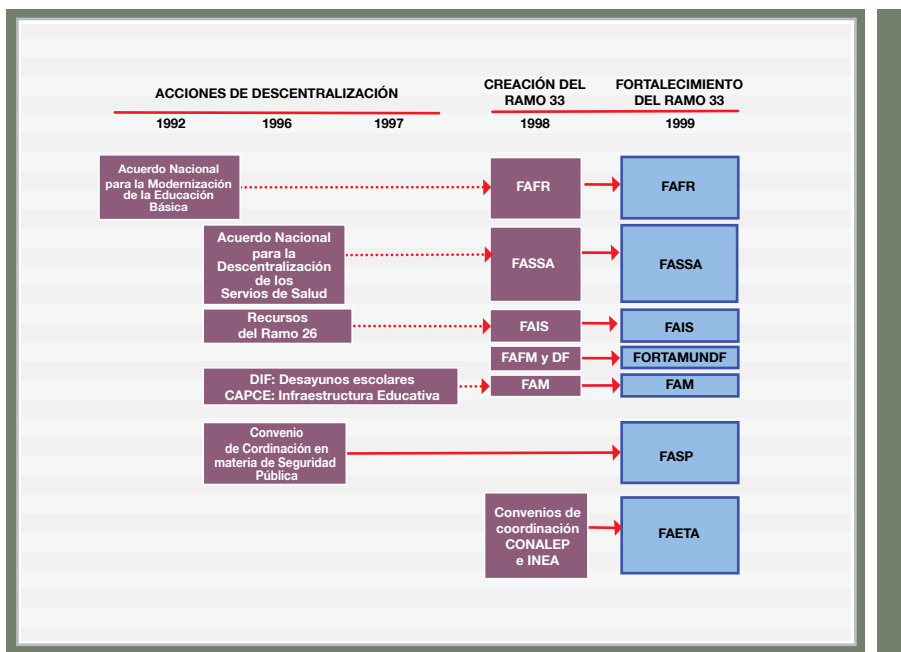
Gráfica 2. Categorías y elementos programáticos de la NEP



Fuente: Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica, 2000.

A pesar de estos avances la altura del debate presupuestario todavía deja mucho que desear. Lo que ha predominado en los hechos desde 1997, en particular en la discusión y negociación para la aprobación del presupuesto de egresos, es cómo llevar desde el presupuesto federal más recursos para cubrir el financiamiento de responsabilidades estatales y municipales. Así surge el capítulo de Aportaciones Federales en la Ley de Coordinación Fiscal, la que introdujo el Fondo de Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; Fondo de Aportaciones para la Servicios de Salud; el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; el Fondo de Aportaciones Múltiples; el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y posteriormente el Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Gráfica 3. Creación del Ramo 33: Aportaciones Federales



Fuente: Presentado por el autor.

Por otro lado, se introdujo un capítulo específico de transparencia en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación así como en la Ley de Ingresos, esto es de acceso a información oportuna, regulada y sistematizada, sobre el ejercicio del gasto y la recaudación de impuestos. La desventaja fue que año con año había que refrendar esta obligación, dada la anualidad de estos ordenamientos.

Hoy por hoy, el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública tiene anexos que no hubiéramos imaginado hace muchísimos años, como el de Finanzas Públicas (ingreso, gasto, programas presupuestarios, indicadores de recaudación, fideicomisos, deuda pública), el de avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas Aprobados en el PEF, el de avance físico y financiero de los Principales Programas y Proyectos de Inversión, el de avances del Programa de Cadenas Productivas, el de los Informes Presentados por las Instituciones de Banca de Desarrollo y la Financiera Rural, entre otros. Pero aún así, la información presentada tiene qué racionalizarse a lo que es verdaderamente útil.

Con la finalidad de darles permanencia, fue a través de la reforma a la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que se introdujeron una serie de obligaciones entre las que destacan: el Presupuesto de Gastos Fiscales, que expone el valor de todas las exenciones, regímenes especiales, tasas diferenciadas, y

estímulos fiscales, que el marco jurídico federal establece, y que es recaudación que se deja de obtener.

Los gobiernos estatales y los gobiernos municipales no tienen este *presupuesto de gastos fiscales*, el cual es imprescindible tener.

Gracias al *presupuesto de gastos fiscales* se tiene hoy en día una ruta abierta a la ciudadanía para diseñar la reforma de la hacienda pública por el lado de los ingresos, ya que muestra cuáles son los impuestos que por ley dan el margen para poder recaudar más al reducir subsidios, tratos tributarios diferenciados, y con ello lograr más equidad y más eficiencia en la recaudación.

De igual manera la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fue incorporando ya como una obligación cotidiana permitir el acceso a la información del presupuesto desde su elaboración, al obligar que la SHCP y la Cámara de Diputados a través de sus comisiones respectivas, analicen la estructura programática. Esto significa que los dos poderes vean de lo está hecho el presupuesto en términos de programas, objetivos, metas, instrumentos, recursos, e indicadores para su evaluación. No obstante, el espíritu de esta obligación no se ha cumplido a cabalidad. Hay una inercia que jala a cumplir sólo con el trámite, lo cual desvirtúa la esencia misma de la transparencia como un instrumento para mejorar lo que se hace con los recursos públicos.

Otro avance destacable, es la publicación mensual del desglose de los componentes de la fórmula de distribución de las Participaciones Federales, y sus ajustes cuatrimestrales, en el Diario Oficial de la Federación.

Recientemente, muchos de estos requerimientos de transparencia se han elevado a nivel constitucional, para que se extiendan a los tres órdenes de gobierno. En el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

IV. *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

V. *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

VI. *Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Avances en la estructura programática

La estructura programática surge como una propuesta específica para concretar el objetivo de política pública de hacer lo más transparente posible la asignación, distribución, y aplicación de los recursos públicos, y con ello, sentar las bases para la evaluación. Todo ello a fin de cuentas para incentivar la eficacia y la eficiencia gubernamental.

La estructura programática que se utilizaba hasta 1998 no contenía programas sectoriales, y las funciones gubernamentales no reflejaban los ordenamientos jurídicos.

Es por ello que se desarrolla la estructura funcional programática. Posteriormente esto se plasma en legislación a través de la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que obliga a justificar el proyecto de presupuesto de egresos con programas, objetivos y metas, unidades responsables y costo aproximado.

La Nueva Estructura Programática (NEP) introducida por primera vez en el proceso para integrar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación de 1998, permitió lo siguiente:

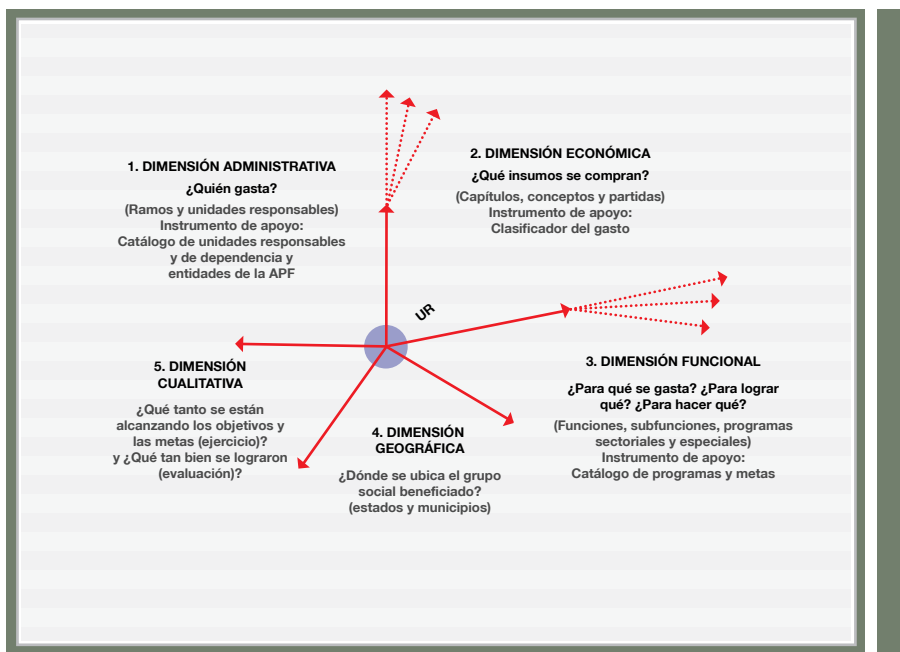
- Relacionar el gasto público con resultados.
- Vincular las acciones del sector público federal con los programas sectoriales.
- Facilitar el diseño y seguimiento de planes y programas multianuales.
- Alinear el Presupuesto de Egresos de la Federación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos de los Programas de Mediano Plazo y con las funciones encomendadas al gobierno.

La aplicación de la NEP fue un proyecto muy ambicioso, que no se plasmó en ley, pero con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se retomaron un gran número de sus innovaciones. En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, se desarrollaron por primera vez las *categorías programáticas*, y se perfeccionaron los elementos para definir correctamente las dimensiones del gasto público:

- **Administrativa:** Muestra al ejecutor de los recursos con los que adquiere insumos para producir bienes o servicios. Presenta el gasto en ramos administrativos y ramos generales del presupuesto, así como el gasto de las entidades paraestatales de control directo.
- **Económica:** Presenta el gasto público desglosado en factores o insumos que adquiere o contrata el sector público federal para operar normalmente. Agrupa las compras gubernamentales en gasto corriente y de capital. El gasto corriente contiene las erogaciones destinadas a obtener insumos para la operación normal, como sueldos y salarios, mobiliario o electricidad de una dependencia o entidad; el gasto de capital, son las erogaciones que se hacen para comprar activos físicos, ampliar los existentes o contratar obra pública.
- **Funcional:** Es la que expresa el tipo de las responsabilidades gubernamentales que el marco jurídico asigna al sector público federal. Aquí se apoya en el clasificador por objeto del gasto. En el PEF, estas responsabilidades son las *funciones*, como el combate a la pobreza, el desarrollo rural, la educación o la salud.
- **Cualitativa:** Informa acerca de la distribución del gasto entre entidades federativas y municipios.
- **Geográfica:** Se refiere a la calidad del gasto medida en términos de cobertura, efecto social, eficiencia y equidad.

Estas dimensiones acabaron por reconocerse en el marco jurídico al reglamentarse en el artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Gráfica 4. Dimensiones Actuales del Gasto Público



Fuente: Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica, 2000.

La estructura programática ha sido súmamente volátil. Desde 2004, los grupos funcionales han sido cuatro. Las funciones han pasado de 20 en 1998 a 29 desde 2005, pero en 1999 y 2001 fueron 64. Las subfunciones pasaron de 44 a 103. En 2010 se registran 23 programas presupuestarios y 337 actividades institucionales.

Toda esta volatilidad que se resume en el cuadro siguiente desafortunadamente no ha sido analizada con detenimiento por los legisladores. Sin embargo, el punto central a destacar es que esta volatilidad le resta transparencia del gasto, pues entre otras cosas se pierden las bases para comparar ejercicios presupuestarios, y en particular políticas públicas, sus programas y proyectos. Por otro lado, impide a los ejecutores de gasto público a tener mejores horizontes de planificación.

¿Dónde estamos y hacia dónde dirigimos?

Estamos en una situación privilegiada con respecto a lo que teníamos en la década de los ochenta, pero estamos aún muy lejos de lo que el sector público mexicano puede hacer para lograr que la transparencia sea un instrumento poderoso para llegar a una verdadera transformación de la hacienda pública mexicana.

Tabla 1. Evolución de la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación

Categorías programáticas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo funcional (GF)							4	4	4	4	4	4	4
Función (F)	20	64	21	64	22	10	31	29	29	29	29	29	29
Subfunción (SF)	44	55	55	64	66		112	98	102	102	102	102	103
Subfunción agrupada (SFA)						45							
Subfunción específica (SFE)						87							
Programa Sectorial (PS)	36	36	36	0	68	10	10	10	10	10			
Programa subsectorial						15	15	15	15	14			
Programa temático (PT)						32	33	33	33	32			
Programa especial (PE)	26	27	30	50	7	6	7	7	8	7			
Programa regional					10	8	8	8	8	0			
Programas sujetos a reglas de operación						108	111	134	137	139			
Programas presupuestarios (PP)											18	22	23
Grupo de actividades institucionales	9	9	9	9	9	9	9						
Grupo de actividades institucionales por sector administrativo								16	16	16			
Actividad Institucional (AI)	117	127	134	150	146	nd	591	587	421	390	338	338	337

Fuente: Elaborado por el autor a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación, varios ejemplares SHCP, y la colaboración de la UPCP para los últimos años.

Es necesario un método para avanzar. Nos debe guiar la pertinencia y la relevancia de la información que debe hacerse pública con regularidad, oportunidad, y desde luego que esta información sea puesta en contexto.

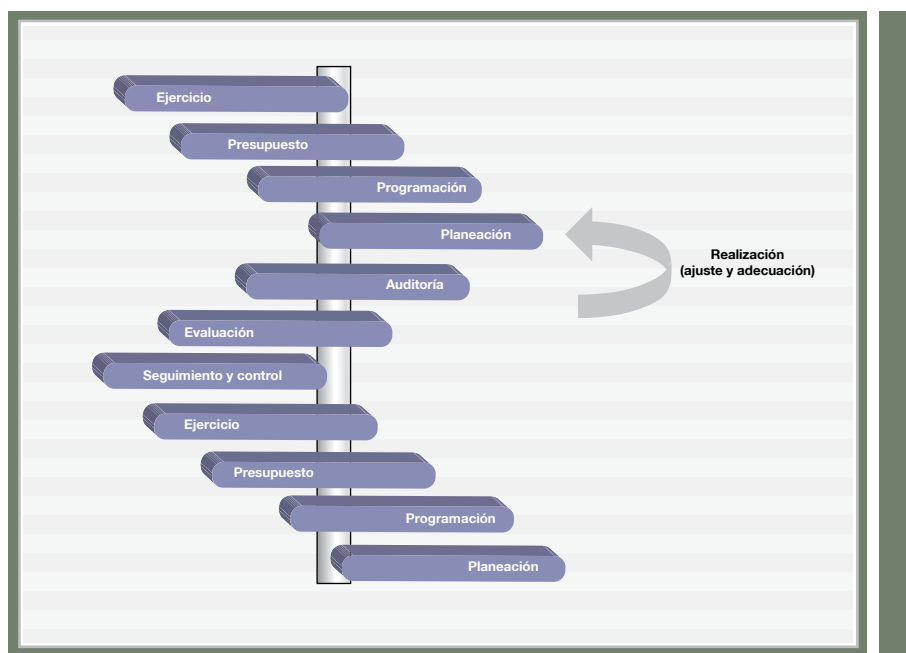
En cuanto a lo público, hay un gran número de solicitudes de información que se hacen porque hay datos que no se dan a conocer públicamente con regularidad, aunque su relevancia para la protección del interés público lo ameritaría. Hay algunas dependencias que sí suben información a sus páginas de Internet que solicitan ciertas personas en lo individual, dado el carácter general y que puede beneficiar a otro. Esto debería ser una práctica común. De lo contrario, sería necesario cambiar la legislación para poderlo hacer.

La situación en las entidades federativas y municipios se encuentra todavía más lejos de lo aceptable. Por ejemplo, solicitar la información del impuesto predial por colonia dentro de un municipio o una delegación es algo prácticamente imposible. En el peor de los casos la respuesta que se obtiene es que no hay esa información, en el mejor de los casos proporcionan información parcial prácticamente inútil para analizarla. Como estos hay cientos de ejemplos en los tres órdenes de gobierno. Lo preocupante es que si esa información no la tienen disponible, ¿cómo es que se atreven a decir que están haciendo una política pública, o que desarrollan los instrumentos, en este caso datos, para cumplir con sus obligaciones?

Se necesita una cultura de la transparencia orientada preponderantemente hacia la gestión y los resultados. La transparencia orientada hacia el financiamiento de responsabilidades y la identificación de culpables inhibe su ejercicio y la inutiliza con respuestas de trámite que son estériles para la sociedad.

La transparencia presupuestaria efectiva es para evitar que los recursos públicos se manejen como patrimonio propio o como un acto de generosidad del servidor público.

Gráfica 5. Espiral dialéctica para promover una mejor gestión pública



Fuente: Chávez Presa, Jorge A. PARA RECOBRAR LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica, 2000.

Recomendaciones

A falta de una adecuada medición del quehacer público que incluso permita una evaluación de lo que se alcanza en la aplicación de los recursos públicos, la transparencia es un instrumento fundamental para cuidar el interés público, en este caso el bolsillo de los contribuyentes. Por ello es necesario establecer un sistema de indicadores que permita evaluar los resultados de la acción pública en términos de bienestar.



Para hacer efectiva la transparencia hay que organizarse para ello, es sumamente útil tener en mente el proceso de planificación, programación, presupuesto, aprobación, seguimiento, evaluación y auditoría. De no hacerlo, se carecerá de la funcionalidad para transparentar. Por eso, es importante tener ciertos conceptos y cierta metodología. Más aún, se requiere de una contabilidad sólida y confiable a nivel gobierno, y que se apegue a las mejores prácticas internacionales.

Hay que crear un sistema confiable de contabilidad gubernamental y reorientar la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación por ramos a la discusión por programas. En ese sentido se podría avanzar mucho si se quiere tener un presupuesto orientado a resultados.

El Gobierno Federal ha tenido avances, pero tiene que avanzar aún más y de manera más acelerada. En el caso de las entidades federativas, municipios

Dr. Jorge A. Chávez Presa

2010

INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS E

y delegaciones el trecho por recorrer es mucho más largo, aunque por la naturaleza de sus funciones es posible lograrlo en un tiempo más corto. Algo que podría ayudar a catalizar este cambio, desde la perspectiva de los incentivos, es: exigir a las calificadoras de deuda gubernamental a sustentar sus calificaciones a partir de la transparencia que tienen sus cuentas fiscales. O dicho de otro modo, que las calificadoras penalicen la falta de transparencia en las finanzas públicas, lo cual comprende un desglose relativamente amplio de los ingresos y el gasto; en cuanto al gasto público, no es sólo la clasificación en términos de insumos y de dependencias que pagan por ellos, sino el costo de la aplicación de programas y el costo-beneficio de la infraestructura que construyen. Ahora el incentivo es perverso, pues las mismas calificadoras de deuda no se hacen responsables por la veracidad de la información que proporciona el ente gubernamental emisor.

Otra oportunidad que se presta a la reflexión para avanzar en una transparencia útil y a la vez atractiva para la ciudadanía es el presupuesto de egresos de la federación (PEF).

El decreto del PEF fundamentalmente aprueba en términos administrativos, es decir, por ramos. Sin embargo, hay ramos administrativos, ramos generales, que por sí mismos no comunican absolutamente nada, cuando lo que se quiere saber es cómo los recursos públicos se van a transformar en beneficios, como disponer de seguridad pública, seguridad nacional, educación de calidad, acceso a servicios de salud, por citar algunos casos.

En ese sentido se podría avanzar mucho si de manera explícita, no implícita como se hace hoy en día, la aprobación del presupuesto de egresos se hiciera en términos de los programas, especialmente si estamos convencidos de que queremos un presupuesto orientado a resultados, es decir, que la discusión se dé alrededor de los programas y los montos que se van a asignar para alcanzar ciertas metas en un período dado y resultados en el mediano y largo plazo. En consecuencia, las discusiones presupuestarias podrían estarse orientando a la calidad, cantidad y cobertura geográfica que se busca con un servicio público contemplado en un programa presupuestario.

Hoy en día padecemos de una impunidad presupuestaria en la discusión de los temas de educación a todos los niveles, preescolar, básica, media superior y superior; servicios de salud; seguridad pública; energía. En todas estas áreas en las cuales el Estado mexicano ha puesto un gran énfasis, se goza de una impunidad presupuestaria en términos de discusión. No se discute, no se debate lo importante, ni para efectos de la aprobación, ni para lo que se refiere al análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Esto queda muy bien ejemplificado por un reciente artículo de opinión de Carlos Elizondo Mayer-Serra sobre el crecimiento del presupuesto de la UNAM. Ahí expone que en el 2000 la UNAM ejerció 10.5 miles de millones de pesos y para el 2010 dispondrá de 27 mil millones; lo cual significará un incremento en términos reales de más de 90%. En ese periodo, el personal académico muestra un aumento de 19.3%

y la población escolar 23.2%, lo cual no guarda proporción con el incremento presupuestario. Con mucho dinero, hicieron poco.

Más aún, Elizondo marca un punto muy claro: no es lo mismo rendición de cuentas que ser auditado, a lo que agregaría también la distinción entre transparencia y estados financieros auditados, lo cual tiende a confundirse con mucha frecuencia. En el caso de las auditorías, éstas revelan si se cumple o no con las normas contables de registro, entre otros aspectos, mas no dicen cómo se gastó el dinero público y menos lo que se obtuvo de la erogación.

Contar con estados financieros auditados no es ser transparente ni estar rindiendo cuentas. Es algo necesario para que a partir de las auditorías los datos revisados cuenten con el respaldo de un tercero que les da validez.

La transparencia no trata sólo de datos o series estadísticas sobre el gasto, los ingresos, acciones o personas atendidas. La transparencia va más allá, e incluye explicar las políticas públicas. Ello implica determinar su problemática y objetivos e identificar los instrumentos y recursos para alcanzar los resultados en diversos plazos.

Al prevalecer una discusión presupuestaria orientada a lograr incrementos en los montos aprobados y ejercidos, sin la contrapartida de los resultados, lo único que se logra es que los debates públicos se concentren en temas menores, que incluso son muy efectivos para distraer a la opinión pública.

Algo importante para avanzar en materia de transparencia presupuestaria es contar con bases de datos, no sólo en formato pdf, sino en formatos que permitan manejarlas fácilmente, como el Excel.

Además de ello, es importante que estas bases de datos dispongan de series históricas de al menos 5 años anteriores de datos observados. Por ejemplo, en el caso del Presupuesto de Egresos, incluir datos de: cinco años atrás; del cierre estimado para el año en curso y la propuesta para el próximo ejercicio. De igual manera en la Cuenta de la Hacienda Pública habría que darle perspectiva a lo que se ha alcanzado en los ramos, programas y proyectos, al compararlo con series históricas de cuando menos cinco años, tal y como lo hacen para exponer la parte macroeconómica.

Asimismo, es altamente recomendable poner a disposición del público en general documentos en papel que puedan ser adquiridos mediante pago, si así procede. Como los tomos del Presupuesto de Egresos o del Informe Presidencial.

Se tiene que continuar avanzando en la evaluación de los programas y la evaluación ex post de los proyectos de inversión.

No obstante lo difícil que es avanzar en materia de transparencia presupuestaria, creo que los incentivos se están alineando para una transparencia efectiva. ¿Por qué? Porque la precariedad de la hacienda pública impide al Estado mexicano disponer de los recursos para transformar la realidad de millones de mexicanos, cuando menos de 47 millones de mexicanos que ya han sido clasificados con algún padecimiento que los hace vulnerables.

Precisamente esta debilidad crea la oportunidad para impulsar de manera decidida la transparencia presupuestaria, y en general la de la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, porque el aumento en los impuestos no puede ser correspondido si hay desperdicio. La transparencia sirve para mostrar carencias, y en este caso, mostrar que aun acabando con todo dispendio posible, las contribuciones serán insuficientes para dar cumplimiento a lo que los mexicanos hemos establecido en nuestra Constitución.

En suma, ¿cómo queremos tener un debate público de altura entre sociedad y gobierno, ejecutivo y legislativo sin transparencia? Simplemente es imposible.



Instrumentación de Políticas en Materia de Transparencia Presupuestal

Bibliografía

- Chávez Presa, Jorge A. **PARA RECOBRAR LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.** Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. **“Para tener una gran UNAM”.** Periódico Reforma, 10 de junio de 2010.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. **Propuestas para una Efectiva Transparencia Presupuestaria**, 18 de marzo de 2010 y 14 de abril de 2010.