

# Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

## 2011

México

Guatemala

Costa Rica

Ecuador

Venezuela

Colombia

Auditoría

Distribución

Resultados

Seguimiento

Transparencia

Conocimiento

Estado

Fiscalización

Participación ciudadana

Macroeconomía

Estado

Fiscalización

Participación ciudadana

Macroeconomía

Estado

Fiscalización

Criterios macroeconómicos

Control interno

Impuestos

Participación ciudadana

Asignación de recursos

Atribuciones del legislador

Balboas

Ley de transparencia

Presupuesto

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

Transparencia

Nación

Reales

Ejecución

Presupuesto

Transparencia

Presupuesto

# Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

## Sexta edición – 2011

Resultados para México

---

### Autor

Liliana Ruiz Ortega con la colaboración de  
Briseida Lavielle, Diego de la Mora y Óscar Arredondo

### Coordinación Regional

Diego de la Mora con la colaboración de  
Liliana Ruiz Ortega

### Seguimiento de la encuesta de percepciones

Liliana Ruiz Ortega y Oscar Arredondo  
**Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.**

### Asesoría metodológica e integración de resultados

Gloria Labastida, *Probabilística*

### Diseño Gráfico

Marco Partida

La **integración de la página web** se realizó bajo la coordinación de Liliana Ruiz Ortega, con el apoyo de Juan Carlos Lavin y Diana Osornio de **Fundar, Centro de Análisis e Investigación**. La elaboración de la página web estuvo a cargo de Net Weasel.

Agradecemos el apoyo de Open Society Foundations y William and Flora Hewlett Foundation.

Incentivamos su reproducción y agradecemos se cite la fuente.

© 2012 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Cda. de Alberto Zamora No. 21, Col. Villa Coyoacán, Del. Coyoacán C.P. 04000, México D.F.

**México, marzo de 2012**





# Índice

<b>Glosario</b> .....	7
<b>Presentación ILTP</b> .....	9
<b>I. Introducción</b> .....	11
<b>II. Nota Metodológica</b>	
1. Encuesta de percepción de los expertos .....	13
2. Estudio formal/práctico .....	13
3. Guía de vinculación .....	14
<b>III. Resultado de la encuesta de percepciones</b> .....	15
a. Variables mejor evaluadas .....	17
b. Variables peor evaluadas .....	25
c. Otras variables .....	30
d. Avances en transparencia, gasto público y rendición de cuentas vs el Índice General de Transparencia Presupuestaria .....	35
<b>IV. Recomendaciones</b> .....	39
<b>V. Anexos</b>	
Anexo I: Metodología .....	43
Anexo II: Cuestionario .....	45
Anexo III: Cuestionario .....	49
<b>VI. Bibliografía</b> .....	55





# Glosario

<b>APF</b>	Administración Pública Federal
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>CEFP</b>	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
<b>CONSEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>FEIEF</b>	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas
<b>FEIP</b>	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros
<b>FIES</b>	Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
<b>ILTP</b>	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
<b>IGTP</b>	Índice General de Transparencia Presupuestaria
<b>LED</b>	Línea Ética de Denuncia
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>LFTAIPG</b>	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>SED</b>	Sistema de Evaluación del Desempeño
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>PbR</b>	Presupuesto basado en Resultados
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PPEF</b>	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación





# Presentación ILTP

En 2012 se celebra la quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP), el cual se publica cada dos años. Hace más de una década que empezamos el diseño de esta herramienta, al probarla, por primera vez, en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Desde entonces el esfuerzo se ha mantenido, a veces con variaciones en la muestra de países, pero al final estableciendo una perspectiva histórica sobre un tema que, a pesar de los avances, sigue siendo complicado.

Desde su primera edición, el ILTP fue motivo de descontento para el gobierno mexicano y de decepción para investigadores, grupos de sociedad civil y ciudadanos, porque sus resultados siempre nos han dejado en el banquillo de los reprobados. La manera fácil de darle la vuelta ha sido argumentar que, al tratarse de un índice que mide percepciones, no refleja el estado real de la transparencia presupuestaria.

Afortunadamente, tratar de desacreditar los resultados del ILTP no es tan simple, porque si bien es un índice de percepciones, sólo recoge las impresiones de usuarios expertos que trabajan con información presupuestaria. A la vez, este mismo hecho abre la posibilidad a diversos escenarios por demás inquietantes. ¿Los expertos que trabajan, analizan, escriben, e incluso deciden sobre el presupuesto conocen los detalles que debieran dar contenido a sus actividades o, por el contrario, se mueven en una oscuridad inmanejable? ¿Los criterios que determinan la asignación presupuestaria –fuera de aquéllas distribuciones determinadas por ley o por contratos– siguen siendo inescrutables? ¿Los incuestionables avances que se han hecho a lo largo de una década en materia de transparencia presupuestaria se ven minados por los vacíos y las lagunas que permanecen?

México ha tenido cinco calificaciones generales en el ILTP a lo largo de los años: 50 % de respuestas positivas en 2003; 54 %, la calificación más alta, en 2005; de regreso al 50 % en 2007; 48 % en 2009; y, finalmente, 45 %, la calificación más baja, en el 2011. Es decir, del 2005 a la fecha vamos hacia abajo, con una caída de nueve puntos.

¿Cómo se explica la coexistencia de estas percepciones negativas con los avances reales? Si tomamos como ejemplo el caso de la Ley Federal de Acceso a la Información, la tendencia de las calificaciones del ILTP es paradigmática. En 2003, fueron importantes las expectativas en torno a una nueva ley; en 2005, el vigoroso ejercicio de su aplicación por un IFAI aguerrido y ejemplar levantaron las esperanzas. De ahí hacia adelante, el descenso y el desencanto originado por estructuras que se resisten a la transparencia y gobiernos que le sacan la vuelta ha sido cada vez mayor. En este contexto, la percepción negativa hace pleno sentido.

A esta perspectiva basada puramente en ánimos se le pueden sumar algunos hechos que reflejan los avances pero, en la práctica, subrayan los vacíos que permanecen. El ILTP 2011 ilustra que, hoy por hoy, se mantiene la desconfianza significativa en cuanto a la estimación de los ingresos. Los avances en el acceso a la información han permitido corroborar que la subestimación de ingresos es una práctica recurrente, que le ha permitido al gobierno federal disponer de recursos adicionales que luego parece asignar a discreción durante el ejercicio del gasto. La renta petrolera y la opacidad en PEMEX siguen siendo hoyos negros en el esfuerzo de la sociedad por saber de qué es dueña, qué le pertenece, y cómo se usan sus recursos. El hecho de saber esto, y corroborar que sigue pasando, tiene un peso.

Los avances y la resolución de problemas añejos también han llevado a que se originen grietas que afectan negativamente la percepción e ilustran problemas nuevos. En 2011 destaca la percepción de que se desconocen los criterios con base en los cuales los legisladores le hacen modificaciones al PPEF, así como el impacto social de estas modificaciones. Hace diez años, el problema principal en este apartado era la falta de información presupuestaria para que los legisladores discutieran y modificaran el presupuesto. Hoy ese problema está resuelto, pero se ha originado otro distinto —la falta de consideración a las necesidades sociales en las reasignaciones presupuestarias, las cuales parecen estar guiadas por intereses partidistas, y la ausencia absoluta de indicadores de impacto de lo que efectivamente llegan a reasignar los diputados.

Como tal, la década de resultados del ILTP permite identificar cómo se han modificado las percepciones y cómo estas percepciones reflejan los problemas de distintos momentos de la historia de la transparencia presupuestaria en nuestro país. Indudablemente, ha habido avances. Muchos de estos avances han arrojado luz sobre las fallas que están, que evolucionan y que, desafortunadamente, no se resuelven.

El Índice muestra que hay asignaturas pendientes y que la decepción es grande. La rendición de cuentas y la responsabilidad pública, que a estas alturas del partido tendrían que existir y dar resultados, siguen ausentes. Por desgracia, los avances en transparencia —además de estar rociados de hoyos negros—, no se han visto aparejados de logros en mayor responsabilidad política y en menor corrupción. Los beneficios de la transparencia no se han podido expresar en mejores controles al estado y su burocracia, sus excesos, sus complacencias, su indiferencia, su cinismo y su impunidad. Y eso explica que los resultados de la encuesta sean tan pobres: a pesar de diez años de presión y avances a cuenta gotas, la burocracia hacendaria nos sigue decepcionando.

A pesar de esto, nosotros estamos muy satisfechos con la década que cumple el Índice. Además de su valor para el conocimiento de un aspecto esencial del quehacer gubernamental desde una perspectiva experta y ciudadana, la fuerza que aporta su enfoque comparativo internacional, su continuidad metodológica y su rigor analítico, el ILTP ha sido un acicate fenomenal a favor de la transparencia y una muy efectiva herramienta de presión en contra de la opacidad en el gasto gubernamental.

Felicidades ILTP: son apenas diez cortos años contra decenios de opacidad presupuestaria, en los que tu principal aportación tal vez ha sido equivalente a la del niño del cuento de H.C. Andersen, muy certero en exclamar: “el rey va desnudo”.

Helena Hofbauer y Juan Pablo Guerrero



# I. Introducción

El presupuesto de egresos es quizá la herramienta de política pública más importante con la que cuentan los gobiernos. En él se reflejan las decisiones gubernamentales respecto a las asignaciones de recursos públicos, tanto hacia las diferentes entidades y dependencias, como a los programas y proyectos. Es por esto que el análisis de la transparencia y rendición de cuentas durante los distintos momentos del ciclo presupuestario cobra relevancia, pues solo así se puede garantizar que el gasto público sea canalizado de manera honesta, eficiente y efectiva.

La transparencia presupuestaria implica contar con un conjunto de normas y prácticas claras que guíen y marquen las diversas etapas del proceso del presupuesto, y que incorporen mecanismos de participación de la ciudadanía. Además, significa tanto acceso, como oportunidad, utilidad, exhaustividad y claridad de la información respecto al gasto, los ingresos y sus diferentes componentes.

La primera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) se dio a conocer en el año 2001 como un esfuerzo de diversas organizaciones de la sociedad civil por contribuir con la mejora en la rendición de cuentas, el acceso a la información, la calidad del gasto público y, sobre todo, la transparencia presupuestaria. El objetivo principal del ILTP es dar a conocer la opinión de los expertos en finanzas públicas sobre el estado de la transparencia presupuestaria para poner el tema en los reflectores públicos y propiciar mejoras en el proceso del presupuesto.

En este estudio se desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. En primero lugar, se presentarán las percepciones de los usuarios y especialistas de la información presupuestaria para conocer su accesibilidad y utilidad, así como la implementación de las normas y legislación en la materia. Después, a través de la Guía Formal-Práctica, se analizará el marco legal presupuestario para identificar omisiones en las obligaciones de los diferentes actores involucrados en el presupuesto.

Desde su creación, el ILTP se ha replicado cada dos años. A lo largo del tiempo se han hecho esfuerzos para mejorar las herramientas metodológicas de este estudio. Cada dos años se realiza una revisión de las preguntas del cuestionario, al igual que del estudio normativo. Todo esto con el propósito de incorporar cualquier modificación en el tema de transparencia presupuestaria, así como de actualizar y modernizar la información según el contexto de cada país. En 2011, el cuestionario sufrió una reducción en el número de preguntas, lo que lo hizo más fácil y rápido de contestar para los encuestados. Asimismo, se incorporaron preguntas nuevas que se consideraron relevantes dada la coyuntura actual de la transparencia presupuestaria en Latinoamérica.

En 2011, el estudio contó con la participación de cinco países de la región, disminuyendo el número de participantes respecto a la edición de 2009 donde participaron doce países.

Las organizaciones y los países participantes en esta edición fueron:

- Programa Estado de la Nación (San José, Costa Rica)
- Grupo Faro (Quito, Ecuador)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) (ciudad de Guatemala, Guatemala)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Probabilística (ciudad de México, México)
- Transparencia Venezuela (Caracas, Venezuela)

Estas instituciones realizaron desde el censo de expertos en cada país hasta la solicitud y la recolección de encuestas. La coordinación regional estuvo a cargo de Fundar y la elaboración del documento regional corrió por cuenta del CIEN de Guatemala.

El objetivo general de las organizaciones que participaron en la elaboración del ILTP es favorecer el establecimiento de mejores prácticas presupuestarias, y colaborar en la rendición de cuentas y la transparencia. Además, el estudio tiene tres objetivos específicos:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el presupuesto y hacer comparaciones entre países en distintos años.
- Actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar la importancia de la transparencia en la gestión pública.
- Identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia, y desarrollar recomendaciones puntuales a legisladores y gobiernos para promover la apertura y rendición de cuentas.



# II. Nota metodológica

La metodología del ILTP consta de tres componentes a partir de los cuales se evalúa la transparencia presupuestaria: 1) encuesta de percepciones de los expertos, 2) estudio formal/práctico, y 3) guía de vinculación. A continuación se detalla cada uno de los componentes.

## 1. Encuesta de percepción de los expertos

Mide la opinión de los expertos sobre la transparencia con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado. La población de expertos encuestados incluyó cuatro grupos: legisladores que participan en la comisión de presupuesto y cuenta pública (o su comisión afín en otros países); académicos que han publicado artículos acerca de presupuesto, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria, entre otros; periodistas que escriben artículos acerca del presupuesto, gasto público y temas similares; y miembros de la sociedad civil que utilizan y trabajan temas de presupuesto (ver anexo metodológico).

Para el levantamiento de 2011 se depuró el cuestionario con el objetivo de agilizar las entrevistas con cada uno de los expertos presupuestarios: se consolidaron varias de las preguntas y se eliminaron otras, para lograr tener un cuestionario de 45 preguntas en lugar del anterior que tenía 71. De esas 45 preguntas se utilizan 38 para construir las variables y 6 de ellas investigan sobre el grado de conocimiento que se tiene sobre las distintas etapas del ciclo presupuestario.

## 2. Estudio formal/práctico

El estudio formal/práctico tiene el propósito de poner en contexto los resultados obtenidos en la encuesta de percepciones del ILTP en cada país. A través de este estudio se busca identificar a los principales actores en el ciclo presupuestario, así como sus obligaciones en el proceso. Adicionalmente, el estudio formal incorpora un análisis tanto del marco legal como de las prácticas informales que rigen las cuatro etapas básicas del presupuesto: formulación, discusión-aprobación, ejecución y fiscalización-evaluación.

El estudio formal/práctico consta de un cuestionario común que tiene las mismas preguntas para todos los países. Lo anterior para facilitar el análisis y la comparación de los diferentes resultados y coyunturas en la región.

El documento de análisis legal se vincula con las percepciones de los especialistas a través de una guía de vinculación que se explica a continuación. Tanto el estudio formal/práctico como la guía de vinculación se pueden consultar en la página de internet del índice: [www.ILTPweb.org](http://www.ILTPweb.org).

El Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGTP) se construye con base a la encuesta de expertos y califica la transparencia presupuestaria en los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.



Las 16 variables o temas ejes se construyeron a partir de 38 preguntas del cuestionario para evaluar la transparencia en el proceso presupuestario. Las variables son conjuntos de preguntas que las agrupan por temas afines y se reportan como el porcentaje de menciones positivas o “de acuerdo”, tanto para variables, como para preguntas específicas.

El porcentaje de menciones positivas es la suma de las respuestas de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5 en el cuestionario) divididas entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:



### 3. Guía de vinculación

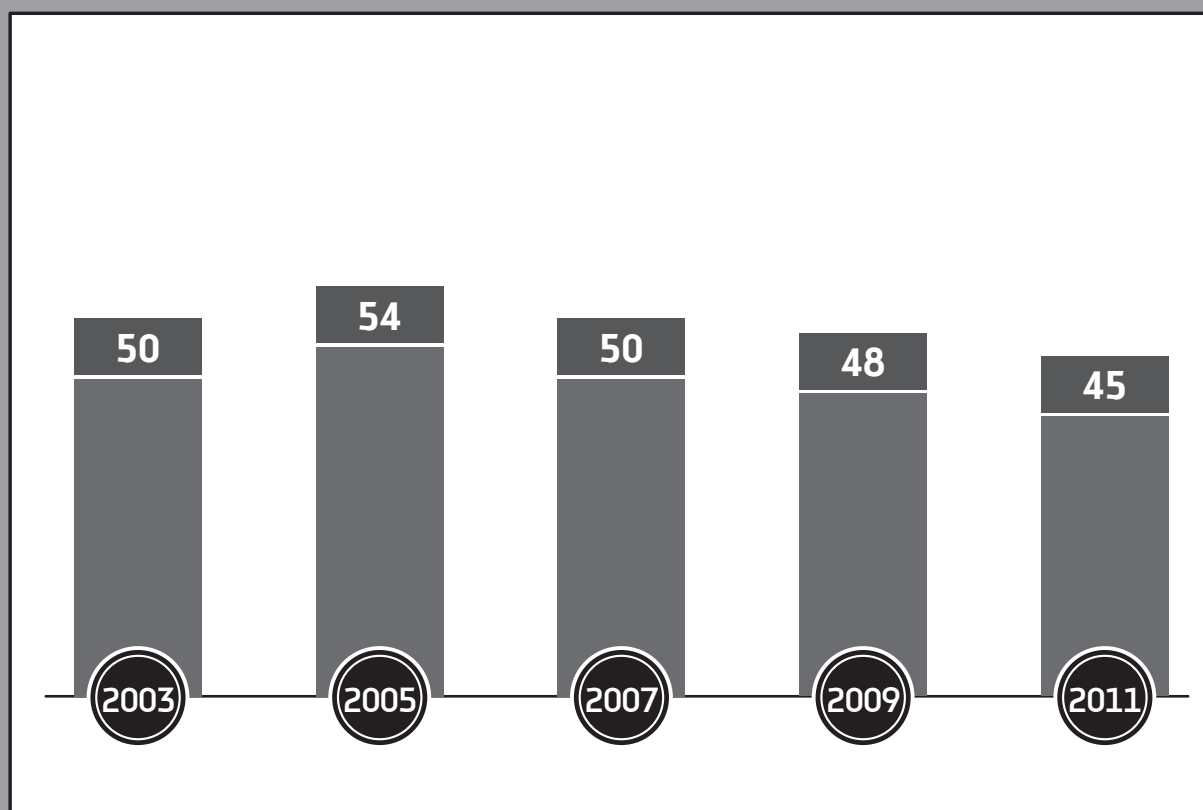
La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico se vinculan a través de una guía. Esta guía sigue el orden de las preguntas de la encuesta, y tiene como objetivo explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal/práctico.



# III. Resultados de la encuesta de percepciones

El IGTP en México obtuvo una calificación de 45 puntos en 2011 (en una escala de 1 a 100), su valor más bajo desde 2003 (ver gráfica 1). Lo anterior indica que, a pesar de los avances en el marco normativo en materia de gasto público y rendición de cuentas, la población experta continua pensando que la transparencia en el proceso presupuestario dista de ser la óptima. En promedio, en los últimos nueve años, el Índice General de Transparencia Presupuestaria fue 50 puntos.

**Gráfica 1.**  
Índice general de transparencia presupuestaria 2003-2011  
(Calificación en escala de 1 a 100)  
1: Nada transparente / 100: Completamente transparente



La baja del IGTP refleja a su vez el comportamiento descendiente de las 16 variables que lo integran. En 2011, ninguna de las variables analizadas obtuvo una calificación aprobatoria (Ver gráfica 2). Como se puede observar en la gráfica, la variable “participación ciudadana en el presupuesto” fue la peor evaluada con 6% de respuestas positivas, mientras que la variable “ley de acceso a la información”, obtuvo el mayor número de menciones positivas con 50%. Los resultados muestran que en la percepción de los encuestados prácticamente no existen



**Gráfica 2.**  
**Transparencia Presupuestaria en México, percepciones por variable 2011**



Las variables mejor calificadas en 2011 fueron las siguientes: 1) Ley de Acceso a la Información, 2) Confianza en la información, y 3) Capacidades del Órgano de Control Externo, así como las Atribuciones, y Participación del Legislativo. Las variables que recibieron la peor calificación fueron: 1) Participación Ciudadana en el Presupuesto, 2) Cambios en el Presupuesto, y 3) Evaluación de la Contraloría Interna.

Por otro lado, las variables que presentaron la mayor caída respecto al año 2003 fueron: 1) control sobre funcionarios federales (-16 puntos porcentuales), 2) fiscalización del presupuesto (-15 p.p.) y 3) calidad de la información presupuestaria (-13 p.p.).

Como muestra la siguiente gráfica, únicamente 10 de las 16 variables analizadas cuentan con información histórica (2003-2011), lo que permite compararlas en el tiempo. Lo anterior debido a que, como se explica en la nota



metodológica, se realizaron modificaciones al cuestionario 2011 respecto al de 2009.

**Gráfica 3.**  
**Diferencia entre la evaluación de las variables 2003-2011**  
**(Puntos porcentuales)**



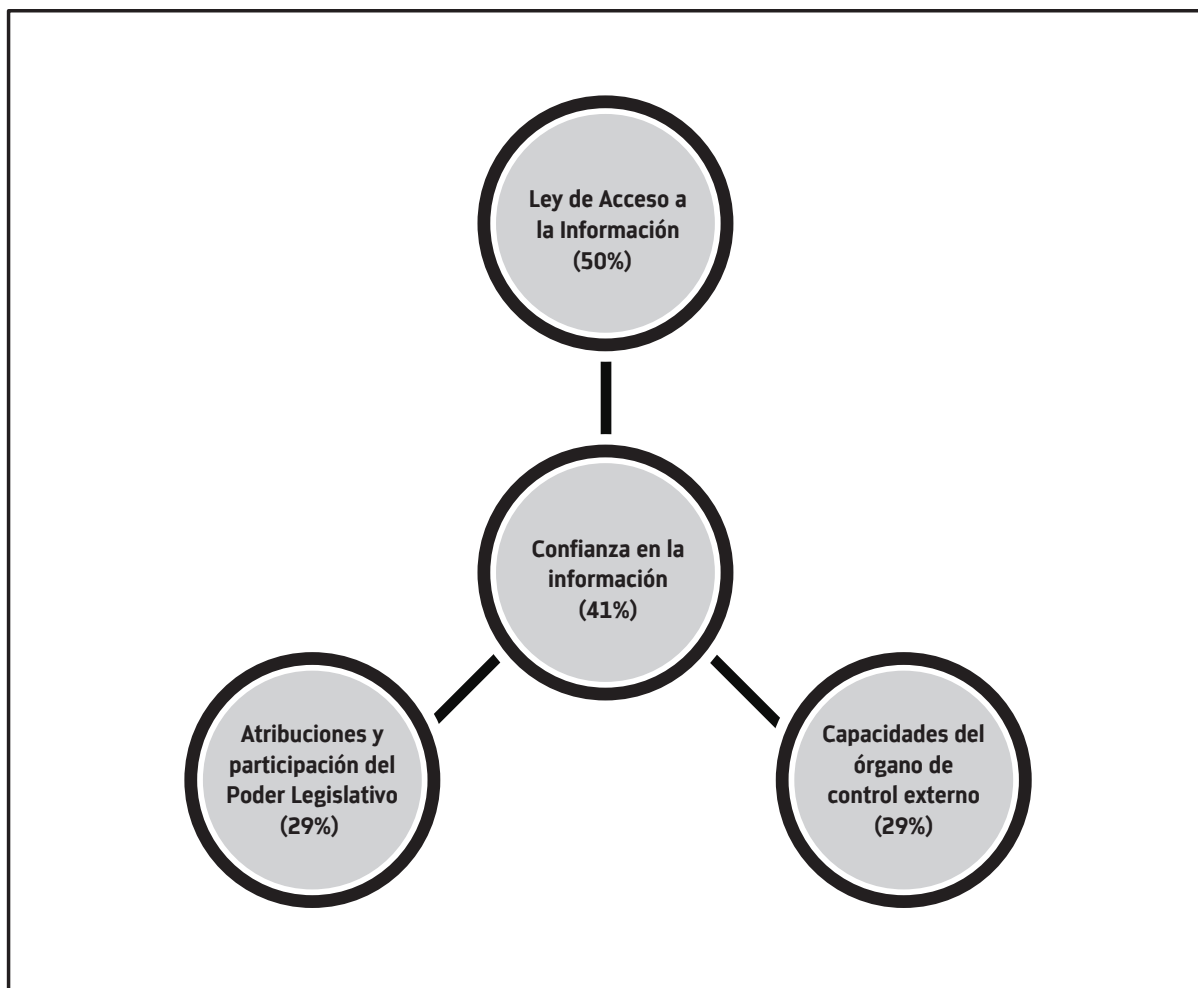
El contexto en el que se presenta el IGTP 2011 es complejo debido a diversos factores. Por un lado, las próximas elecciones presidenciales marcaron la negociación presupuestaria 2011, al influenciar la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. Por otro lado, aunque la etapa de recolección de cuestionarios había concluido, la presentación del Informe de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 confirma los resultados del Índice en México y ratifica la existencia de múltiples irregularidades en el ejercicio del gasto público, de lo que se desprende el por qué los especialistas en finanzas públicas del país continúan incrédulos respecto a la transparencia presupuestaria. Finalmente, los resultados del Índice ponen de manifiesto que, a pesar de los avances formales y significativos en materia de transparencia presupuestaria, los expertos continúan insatisfechos con los resultados y sigue existiendo opacidad en las distintas etapas del ciclo presupuestario.

### **a. Variables mejor evaluadas**

Las variables que recibieron la mejor calificación en 2011 fueron las siguientes: 1) Ley de Acceso a la Información (50%), 2) Confianza en la información (41%), y 3) Capacidades del Órgano de Control Externo (29%), así como las Atribuciones y Participación del Legislativo (29%) (ver Gráfica 4).

Dos de las cuatro variables mejor evaluadas lo fueron también en ediciones pasadas de este estudio: "capacidades del órgano de control externo" y "atribuciones y participación del legislativo". De cualquier forma los resultados continúan siendo insatisfactorios, pues todas las variables recibieron una calificación reprobatoria (escala de 1 a 100).

**Gráfica 4.**  
Variables mejor evaluadas 2011  
(Porcentaje de respuestas positivas)



## Ley de Acceso a la Información

Esta variable fue la mejor evaluada en el año 2011, con un 50% de menciones positivas por parte de los encuestados. Debido a que en el cuestionario 2009 se quitaron y cambiaron preguntas, la variable 2011 se construyó a partir de un solo atributo, y no pudo ser comparada con años anteriores.

**Tabla 1**  
Componentes de la variable: "Ley de Acceso a la Información"

Ley de Acceso a la Información	50%
La Ley de Acceso a la Información es útil para obtener información de finanzas públicas que no está publicada	50%

Si bien la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002, y su posterior entrada en vigor en junio de 2003, representa un avance que permitió materializar el derecho ciudadano a solicitar información gubernamental, la encuesta demuestra que aún se requiere mejorar la disponibilidad del acceso a la información presupuestaria en las diferentes etapas del proceso.



La LFTAIPG obliga a hacer pública la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución. En la práctica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presenta en su página de Internet información presupuestaria diversa. Sin embargo, aún existe información que no se hace pública en las diferentes etapas del proceso presupuestario, los cuales se mencionan a continuación.

En México no existe una norma que obligue al Poder Ejecutivo a presentar información del presupuesto durante la formulación del mismo. La información que se presenta en esta fase de formulación son las directrices, manuales, comunicados y a estructura programática del presupuesto para cada año. Sin embargo, no se conocen con precisión los criterios de asignación ni se hacen públicos los techos presupuestarios. Un porcentaje muy alto del gasto público es una obligación legal o contractual (salarios, pensiones, créditos, coordinación fiscal, educación, salud, etc.), en cuyo caso no queda claro cómo se incorporan los criterios de eficiencia y eficacia en el gasto público que establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En la fase de discusión-aprobación, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que el Ejecutivo remitirá al congreso la información presupuestaria para su discusión y aprobación. En la práctica, en ese momento la información se hace pública para el ciudadano en general (vía la SHCP a través de su página de Internet). Aunque el proceso de discusión es público y la aprobación del PEF se da en el seno de la Cámara baja, algunas negociaciones son cerradas y no dejan claras las bases conforme a las cuales el congreso reasigna el presupuesto (incluso para los propios congresistas).

En el caso de la ejecución de los recursos, la LFPRH establece que la SHCP deberá reportar a la Cámara de Diputados en informes trimestrales los saldos globales por dependencia o entidad, y por programa, para evitar subejercicios presupuestarios. En la práctica, los subejercicios se reportan y con ello se cumple lo que dicta la ley. Sin embargo, no se presenta una explicación de las causas y razones por las cuales hubo diferencias entre los recursos aprobados y los ejercidos. Existen casos en donde tampoco se conocen los criterios bajo los cuales se hicieron las reasignaciones de recursos. Asimismo, en muchas ocasiones se desconoce el impacto de las reasignaciones de recursos en los beneficiarios de los programas sociales y proyectos de infraestructura. Es decir, se requiere información sobre los resultados que se alcanzaron con recursos provenientes de las adecuaciones presupuestarias.<sup>1</sup>

Finalmente, aunque la información sobre el trabajo de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se publica en su página de internet, no existe un informe en donde se especifiquen las acciones concretas que las diferentes entidades fiscalizadas realizaron para atender las recomendaciones de la Auditoría.

Una posible solución al tema es brindar información detallada en las diferentes etapas del ciclo presupuestario, sobre todo donde actualmente existen vacíos, y de esta manera aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. En el caso de los subejercicios, incluso la ASF ha señalado que es necesario presentar información en la cuenta pública de la fuente de financiamiento y destino de las reasignaciones de recursos adicionales, así como del impacto y la evaluación de estas modificaciones.

En la etapa de discusión-aprobación sería importante conocer los criterios con los que se asignan los recursos por dependencia y programa, mientras que en la etapa de fiscalización es necesario que se presente información del seguimiento que se le da a las recomendaciones que genera la ASF.

## Confianza en la información

"Confianza en la información" fue la segunda variable mejor evaluada con 41% de menciones positivas; tiene dos componentes: el primero valora que tan certeras son las proyecciones de ingresos que se hacen en el presupuesto, y el segundo mide la confianza en las instituciones que producen estadísticas nacionales.

<sup>1</sup> Informe de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. Análisis de los subejercicios. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>

**Tabla 2**  
Componentes de la variable: "Confianza en la información"

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Confianza en la Información</b>	<b>42%</b>	<b>43%</b>	<b>33%</b>	<b>32%</b>	<b>41%</b>
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables	35%	35%	25%	16%	31%
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	49%	50%	42%	48%	50%

El atributo sobre las proyecciones de los ingresos en el presupuesto observó un aumento importante respecto a 2009 (15 puntos porcentuales). La recuperación se debió, principalmente, a que la medición anterior se realizó a mitad de la crisis económica de 2008-2009, cuando en el debate público estaba muy presente el tema de los recortes presupuestarios por las variaciones entre las estimaciones de ingresos y la recaudación final. De cualquier forma, la percepción negativa por parte de los encuestados continuó durante 2011 (solo 31% de menciones positivas).

Cada año, la SHCP realiza una estimación sobre los ingresos con los que contará en el ejercicio siguiente. Con base en esa estimación se asignan los recursos entre las diferentes dependencias, entidades y programas, entre otros. La LFPRH establece que dicha estimación de ingresos estará contenida en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). Sin embargo, los resultados del cuestionario muestran que la gran mayoría de los expertos encuestados no confía en las proyecciones de ingresos que realiza la SHCP.

Año con año, las estimaciones de ingresos realizadas por la SHCP difieren de lo observado al concluir el ejercicio<sup>2</sup>. La propia LFPRH prevé que los ingresos durante el ejercicio fiscal pueden ser distintos de los proyectados en la Ley de Ingresos. En ese sentido, la ley establece cómo se asignarán los recursos tanto en los casos en que se originen ingresos excedentes, así como en aquellos en los que se presente una disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal. Como muestra la tabla 3, en el periodo 2000-2010 se presentó, de manera sistemática, una subestimación de los ingresos, lo que generó recursos excedentes para el sector público presupuestario en diez de los once años analizados.

**Tabla 3.**  
Ingresos ordinarios del Sector Público Presupuestario (Millones de pesos)

Año	Presupuesto		Variaciones	
	Original (LIF)	Ejercido	Absoluta	Relativa (%)
2000	1 124 321.4	1 189 341.2	65 019.8	5.8
2001	1 302 496.8	1 271 646.3	(30 850.5)	2.4
2002	1 404 863.8	1 387 500.4	(17 363.4)	-1.2
2003	1 473 556.9	1 600 589.8	127 032.9	8.6
2004	1 608 012.1	1 771 314.2	163 302.1	10.2
2005	1 780 986.0	1 947 816.3	166 830.3	9.4
2006	1 953 500.0	2 263 602.5	310 102.5	15.9
2007	2 238 412.5	2 485 785.1	247 372.6	11.1
2008	2 545 450.2	2 860 926.4	315 476.2	12.4
2009	2 791 980.7	2 817 185.5	25 204.8	0.9
2010	2 796 962.1	2 960 443.0	163 480.9	5.8

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 al 2010.

<sup>2</sup> La probabilidad de que la estimación sea igual que la cifra observada en la realidad es nula



De acuerdo con la LFPRH, los ingresos excedentes deben utilizarse, en primer lugar, para compensar aumentos en el gasto no programable respecto al presupuestado.<sup>3</sup> Adicionalmente, la ley establece que una vez realizadas las compensaciones anteriores, los recursos excedentes se deberán asignar al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX, al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), y a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.<sup>4</sup>

El problema recurrente con las diferencias entre los ingresos estimados para el ejercicio fiscal y los realmente observados, es la aplicación que se da a los recursos adicionales. Una tras otra, las revisiones de la ASF muestran inconsistencias en el manejo de estos recursos. Estas irregularidades en el ejercicio de los recursos excedentes aumentan la desconfianza y las dudas de los expertos en las proyecciones de ingresos.

La revisión de la Cuenta Pública 2010 practicada por la ASF encontró, por ejemplo, que el destino de la recaudación del derecho sobre hidrocarburos se ha modificado y que en lugar de que esos recursos se asignaran al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, se destinaron para financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF. Los criterios en base a los cuales se asignaron los recursos no pudieron identificarse y la mayor parte de los ingresos adicionales se aplicaron a gasto corriente, cuando se suponía que estaban programados para proyectos de inversión.

Otro caso similar sucedió con el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), cuyo objetivo es apoyar el desarrollo de la infraestructura estatal a través de recursos que provienen de ingresos excedentes. En este caso, los recursos se asignaron conforme a la ley, no obstante la revisión de la cuenta pública 2009 detectó pagos por trabajos de mala calidad por obras no ejecutadas o por proyectos que no eran de infraestructura pública, entre otros.

Asimismo, la revisión de la cuenta pública 2009 sacó a la luz que del total de ingresos excedentes registrados en ese año, 1,220.8 millones de pesos se depositaron en la Tesorería de la Federación sin que se explicaran los motivos de no haberlos distribuido.

La problemática de los ingresos excedentes es relevante, sobre todo en un país donde la pobreza continúa creciendo. Las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) muestran que entre 2008 y 2010 la población en pobreza aumentó de 44.5% a 46.2%, lo que significa un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas en esta situación. En 2010, los ingresos excedentes representaron 5.8% de los ingresos originalmente estimados en la Ley de Ingresos, es decir, 163 480.9 millones de pesos adicionales de los cuales no se conoce con claridad el impacto social que generaron. En este contexto, el uso y destino de los ingresos se vuelve especialmente trascendente.

Es necesario que disminuya la discrecionalidad en el uso y destino de los ingresos excedentes. En ese sentido, se debe transparentar y especificar con claridad el uso de estos recursos públicos. Asimismo, la Auditoría recomendó que la cuenta pública debiera contener información detallada de los programas y proyectos de inversión que recibieron recursos provenientes de ingresos excedentes; los criterios para estas reasignaciones y especialmente los beneficios e impactos generados con ello.

Por otro lado, el segundo atributo de la variable “confianza en la información” es la veracidad de las estadísticas nacionales. Este atributo recibió 50% de menciones favorables, y se ubicó como el atributo mejor evaluado de manera individual junto con la “Ley de Acceso a la Información”. Sin embargo, “la veracidad en las estadísticas

<sup>3</sup> Esto incluye los rubros de participaciones, costo financiero de la deuda, adeudos de ejercicios anteriores y para atender situaciones de desastres naturales (en caso de que el Fondo previsto para esta materia resultará insuficiente).

<sup>4</sup> Una vez que los mencionados fondos alcancen una reserva máxima, los ingresos excedentes se canalizarán a programas y proyectos de inversión en infraestructura en las entidades federativas, en PEMEX, y al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

nacionales” no muestra una mejoría significativa respecto a años anteriores. El promedio de este componente para el periodo 2003-2011 fue de 48%. Lo anterior demuestra que, al igual que en años anteriores, en 2011, un porcentaje alto de los encuestados no cree que las instituciones que generan estadísticas nacionales produzcan datos verídicos.

## Capacidades del Órgano de Control Externo

Esta variable evalúa a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En esta edición fue la tercera mejor evaluada; sin embargo la calificación es solamente de 29% de menciones positivas.

**Tabla 4.**  
**Componentes de la variable: “Capacidades del Órgano de Control Externo”**

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Capacidades del Órgano de Control Externo</b>	<b>39%</b>	<b>38%</b>	<b>44%</b>	<b>35%</b>	<b>29%</b>
La contraloría externa es confiable	42%	45%	63%	46%	34%
Las recomendaciones de la controlaría externa han contribuido a combatir la corrupción	29%	31%	29%	22%	18%
La contraloría externa tiene la capacidad de fiscalizar el gasto federal	45%	37%	41%	38%	34%

Desde 2003, el atributo que califica la confiabilidad de la ASF fue mejorando hasta alcanzar su máximo valor en 2007: 63% de menciones positivas. A partir de 2009 empezó a declinar y, en esta edición, la confiabilidad de la ASF se redujo en 12 puntos porcentuales con relación a 2009 y en 28 puntos con relación a 2007. Coincidentemente, a partir de la crisis de 2009, la opinión de los entrevistados acerca de la ASF ha ido en declive.

El segundo atributo de esta variable evalúa las percepciones acerca de si las recomendaciones del Órgano de Control Externo, la ASF, han contribuido a combatir la corrupción. Al respecto, solo 18% de los encuestados tiene una opinión positiva. Con relación a la capacidad de la ASF para fiscalizar el gasto federal, 34% opinó afirmativamente. En ambos atributos también hubo una disminución de menciones positivas con relación a las dos ediciones anteriores del Índice.

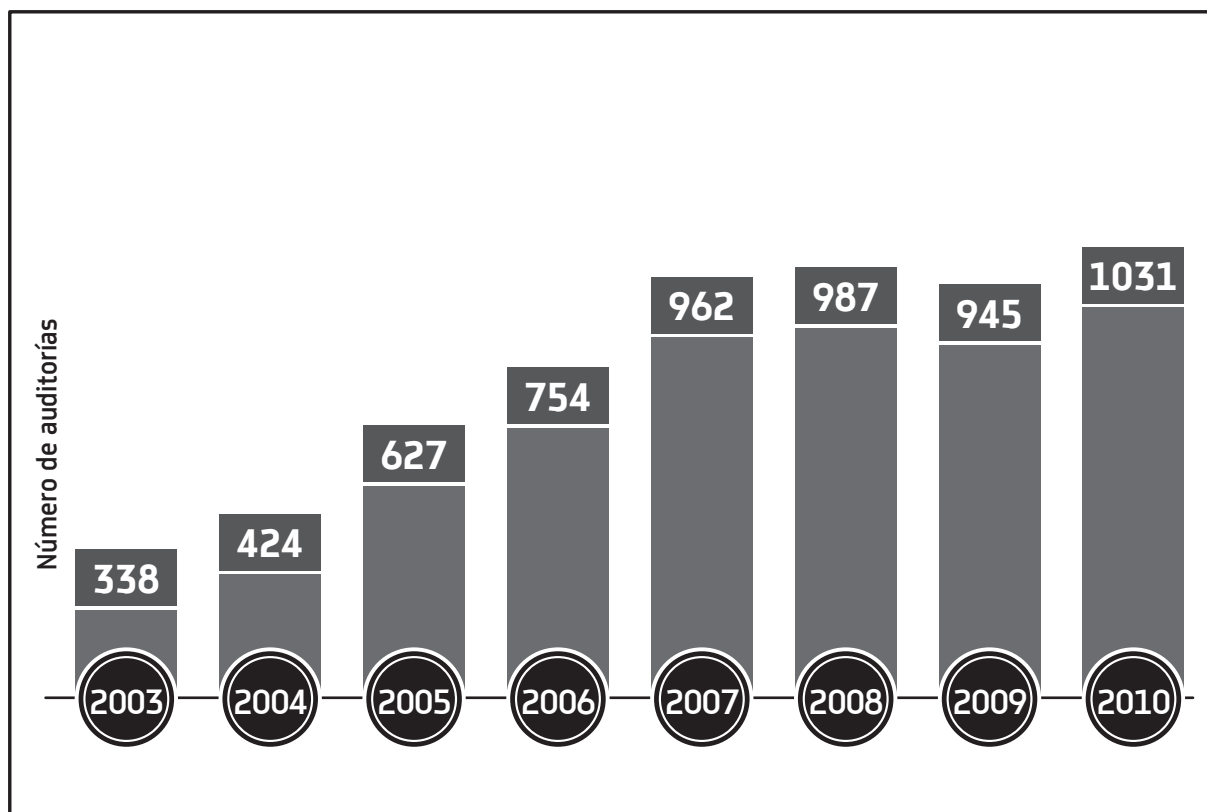
Es importante apuntar que en su labor, la ASF ha incrementado de manera notable el número de revisiones practicadas en los años pasados: en 2010 practicó tres veces más auditorías que en 2003, lo que representó un incremento de 205%. No obstante, la percepción de los encuestados es que su labor no ha logrado incidir en la disminución de la corrupción.

La percepción de los especialistas podría explicarse porque la fiscalización realizada por la ASF debería culminar con medidas correctivas de las irregularidades detectadas; sin embargo, no es evidente que esas medidas se estén llevando a la práctica, ni que al final las conductas sean sancionadas.





**Gráfica 5**  
Auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación 2003-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003-2010.

La situación actual es que, si bien la ASF promueve acciones de tipo preventivo, las correcciones son aplicadas por la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal, de los órganos constitucionalmente autónomos, y de los Poderes Legislativo y Judicial.<sup>5</sup> Puede observarse que las acciones correctivas, producto de las auditorías practicadas, han aumentado (Ver tabla 5).

Una posible solución al tema fue sugerida por la propia ASF al proponer que la facultad sancionatoria recayera en un ente autónomo, alejado de cualquier posible conflicto de interés.<sup>6</sup>

**Tabla 5.**  
Promoción de acciones por la Auditoría Superior de la Federación.

	2008	2009	2010
Total	8,751	8,738	10,778
Preventivas	6,295	5,909	6,935
Correctivas	2,456	2,829	3,843
Pliegos de observaciones	1,053	972	1,296
Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria	1,111	1,374	1,893
Denuncias de hechos	10	34	98
Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	71	63	100
Solicitudes de aclaración	211	382	439
Multas	-	4	17

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008-2010

<sup>5</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.

<sup>6</sup> Ibid

## Atribuciones y participación del Poder Legislativo

La variable “atribuciones y participación del Poder Legislativo” fue, con 29% de menciones positivas, la tercera mejor evaluada junto con “capacidades del órgano de control externo”. Esta variable se compone de tres atributos: el primero tiene que ver con la existencia de un debate en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria, el segundo se refiere al grado de información con que cuentan los legisladores a la hora de aprobar el presupuesto y el tercero trata de la asistencia técnica con la que cuentan los congresistas durante la aprobación del PEF.

En el periodo 2003-2011, el promedio de calificación para esta variable fue de 28%. Es decir, el resultado de 2011 no muestra gran cambio respecto a su promedio histórico. En 2005 la variable obtuvo su nivel más alto (39%), un resultado aún poco satisfactorio.

**Tabla 6.**  
Componentes de la variable: “atribuciones y participación del legislativo”

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Atribuciones y participación del legislativo</b>	...	...	...	...	<b>29%</b>
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo	28%	39%	25%	19%	28%
Los legisladores cuentan con información suficiente necesaria para la aprobación del presupuesto	...	...	...	...	28%
Los legisladores cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto	...	...	...	...	30%

Las preguntas acerca de si los legisladores cuentan con información suficiente para la aprobación del presupuesto y si los diputados cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto se incluyeron por primera vez en el cuestionario de 2011. Por lo tanto, la variable “atribuciones y participación del legislativo” no pudo ser comparada con los años anteriores.

Una vez formulado el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), la SHCP lo envía al Congreso para su discusión y posterior aprobación. La Ley de Ingresos es aprobada tanto por el Senado como por la Cámara de Diputados, mientras que el análisis y aprobación del Presupuesto es competencia únicamente de los diputados.

En la práctica, aunque la LFPRH establece un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que tiene como base indicadores de seguimiento y de gestión, no existe evidencia de su uso durante la discusión del presupuesto. Aunado a lo anterior, los indicadores que se reportan en muchos casos son deficientes –no miden el impacto real del programa sobre los beneficiarios– y para diversos programas no se reportan indicadores.<sup>7</sup>

Al combinarse todo lo anterior con la característica inercial en la formulación del presupuesto, se inhibe el papel de contrapeso de la Cámara de Diputados como vigilante del Poder Ejecutivo.

Los otros dos atributos de esta variable se refieren a si los diputados cuentan con asistencia técnica e información suficiente y necesaria durante la aprobación del PEF.

<sup>7</sup> Ver Informe de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. Sistema de Evaluación del Desempeño. De acuerdo con esta revisión de la ASF a 2010 el Presupuesto basado en Resultados y el SED continúan sin ser utilizados en todas las etapas del ciclo presupuestario, condición necesaria para cerrar espacios de discrecionalidad, aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas del gasto público.



En México, la Cámara de Diputados cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) que cada año realiza un análisis del paquete económico que incluye la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Miscelánea Fiscal (de ser el caso). La propia LFPRH establece que el CEFP apoyará a la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario.

A pesar de que en el CEFP hay diversos especialistas en finanzas públicas que conocen el proceso presupuestario y tienen herramientas para analizar el paquete económico, el Centro sigue bajo la influencia de políticas partidistas que impiden una total profesionalización de los investigadores. Cada tres años, con la terminación de la legislatura en la Cámara de Diputados, el CEFP se ve obligado a cambiar a su director y se modifica su planta de investigadores.

Una medida para convertir al CEFP en un organismo más profesional es independizarlo de los partidos y sus negociaciones. De forma tal que el director no llegue por la disposición de un partido político en particular con compromisos previos que mermen su independencia.

Además de contar con la información que produce el CEFP, cada fracción parlamentaria tiene asesores, y en algunos casos incluso fundaciones, encargadas de proporcionar análisis e información para los diputados en el tema presupuestario. Sin embargo, el nivel de conocimiento y experiencia del cuerpo de asesores no es uniforme y varía de oficina en oficina.

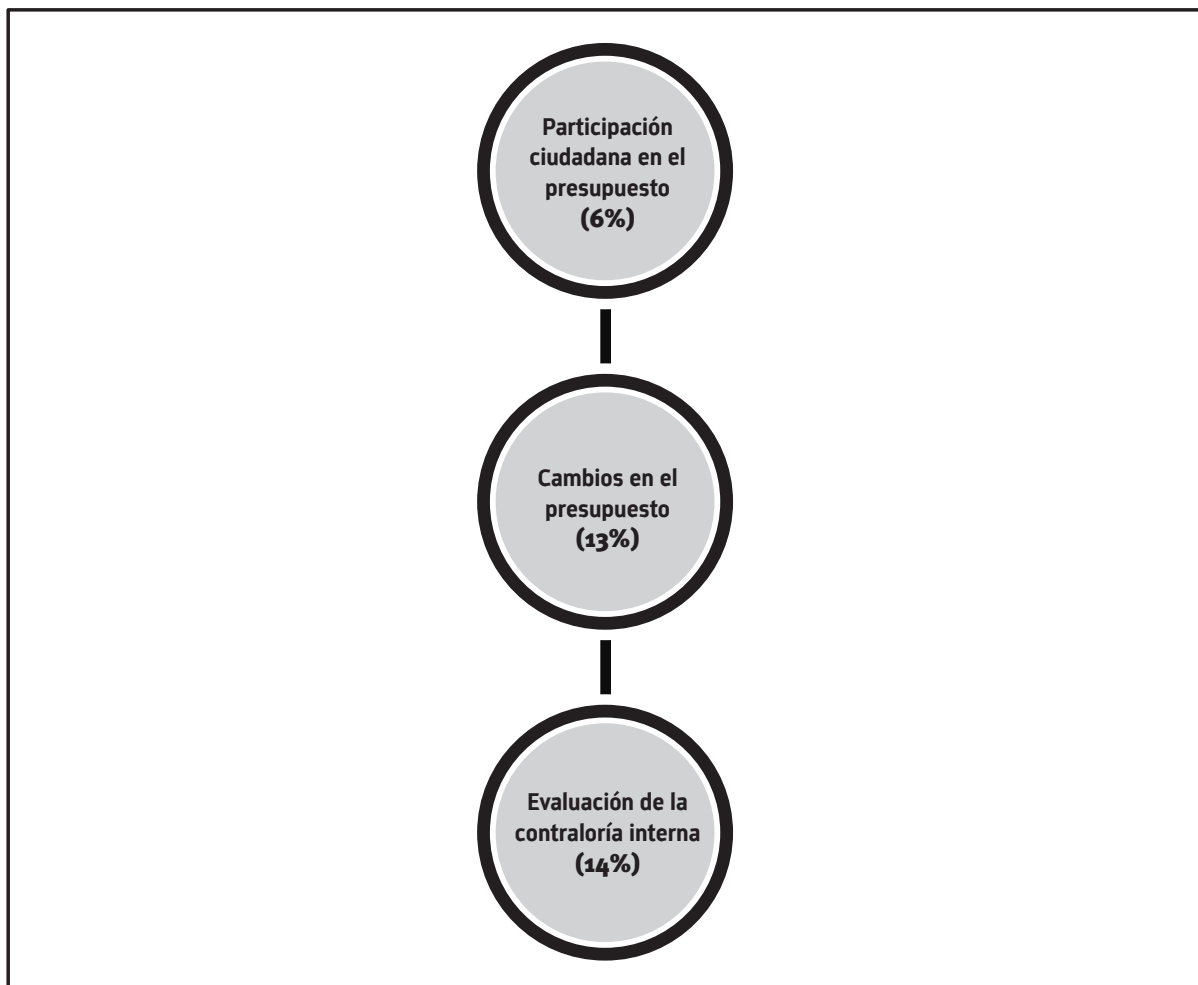
En cuanto a la información disponible para los diputados durante la aprobación del presupuesto, la LFPRH establece que se puede solicitar información que contribuya a la comprensión de los proyectos que se incluyen en el PEF a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Al final del día, no se tiene conocimiento claro respecto a los criterios utilizados por los diputados para hacer reasignaciones o dictaminar el presupuesto y tampoco sobre el nivel de análisis realizado para la toma de decisiones.

## **b. Variables peor evaluadas**

Las variables peor evaluadas en esta edición fueron las siguientes: 1) participación ciudadana en el presupuesto (6%), 2) cambios en el presupuesto (13%), y 3) evaluación de la contraloría interna (14%). Dos de las tres variables peor evaluadas son las mismas que en 2007 y 2009: "evaluación de la contraloría interna" y "participación ciudadana en el presupuesto". Lo anterior sugiere que, a pesar de los años y de los avances conseguidos, la percepción de los expertos respecto a estas variables continúa siendo muy negativa.

**Gráfica 6.**  
Variables peor evaluadas 2011  
(Porcentaje de respuestas positivas)



### Participación ciudadana en el presupuesto

En el año 2011 esta variable recibió 6% de menciones positivas por parte de los expertos encuestados, lo que la convirtió en la pregunta peor evaluada del cuestionario. Esto corrobora que en la opinión de los expertos encuestados aún no existen mecanismos formales que permitan que la ciudadanía participe en el presupuesto.

Debido a cambios en el cuestionario 2011, la variable "participación ciudadana en el presupuesto" se compone por un solo atributo, el cual se muestra a continuación.

**Tabla 7.**  
Componentes de la variable: "participación ciudadana en el presupuesto"

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Participación ciudadana en el presupuesto</b>	12%	7%	7%	4%	6%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto	12%	7%	7%	4%	6%



Como se puede ver en la tabla anterior, esta variable ha venido cayendo desde 2003, año en el que alcanzó su valor máximo.

Incorporar la opinión de la ciudadanía en el presupuesto es importante, ya que permite mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el trabajo gubernamental. La rendición de cuentas es un canal a través del cual se refleja si las necesidades y prioridades de los ciudadanos se incluyeron en las decisiones presupuestarias. La participación ciudadana no solo legitima el quehacer gubernamental, sino que propicia que los recursos se manejen de manera efectiva y se dirijan a donde más se requieren.

En México, desde 2010, la SHCP publica anualmente un presupuesto ciudadano, el cual representa un esfuerzo en términos de accesibilidad a la información presupuestaria. En éste se presenta información del presupuesto en un lenguaje y formato que la ciudadanía pueda entender.

Acciones como estas son relevantes porque incrementan el conocimiento de la ciudadanía acerca de lo que el gobierno está haciendo y mejoran su capacidad de participar.

Adicionalmente, a nivel federal se prevé la participación ciudadana a través de la Ley de Planeación, que en su artículo 20 establece que para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el objetivo de que la población exprese su opinión. Aunque para algunas organizaciones ciudadanas y expertos hay cada vez más canales de acceso y grupos de trabajo que facilitan la participación en el ciclo presupuestario, la mayoría de la ciudadanía aún no tiene los mecanismos formales para incidir en la política fiscal.

A nivel federal la fase de formulación está bajo el mando de la SHCP, con la participación de las diversas dependencias y organismos de la APF. En esta etapa existen a nivel local experiencias de presupuesto participativo mediante las cuales la ciudadanía incide directamente incluso en las asignaciones presupuestales.

Tanto en la etapa de discusión-aprobación como en la de ejecución, cada vez más grupos y organizaciones han logrado abrirse espacios e impactar en el presupuesto. Sin embargo, hay pocos mecanismos formales que permitan una participación ordenada y democrática de la ciudadanía.

En el caso de la fiscalización del PEF, la Ley de Fiscalización Superior en su artículo 109 faculta a la comisión de vigilancia en la Cámara de Diputados para recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas por parte de la sociedad civil. Legalmente, la ASF tiene la posibilidad de decidir su programa de auditorías a la cuenta pública de cada año (y decide si toma en cuenta estas peticiones). A partir de noviembre de 2010 se puso en operación la Línea Ética de Denuncia (LED), un servicio de la ASF para recoger observaciones y denuncias de la ciudadanía para poder tomarlas en cuenta y, en su caso, integrarlas al Programa Anual de Auditorías de la ASF.

Aunque la SHCP ha hecho esfuerzos por divulgar la información presupuestaria de manera más clara y accesible para la ciudadanía, la realidad es que la participación ciudadana sigue siendo una opción limitada a ciertos grupos de ciudadanos especializados en el tema presupuestario.

## Cambios en el presupuesto

La variable "cambios en el presupuesto" fue la segunda peor evaluada en el cuestionario de 2011 con solo 13% de menciones positivas por parte de los expertos.

Esta variable tiene dos componentes, uno que se refiere a la participación del poder legislativo en modificaciones al presupuesto y otro que mide la disponibilidad de información sobre las modificaciones al presupuesto aprobado.

**Tabla 8.**  
**Componentes de la variable: "cambios del presupuesto"**

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Cambios del presupuesto</b>					<b>13%</b>
Participación del poder legislativo en cambios al presupuesto durante el ejercicio	36%	27%	14%	11%	11%
Se cuenta con información suficiente sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto aprobado durante el ejercicio presupuestal y sus justificaciones	...	...	...	...	15%

La Constitución Mexicana establece y prevé en el artículo 74, fracción IV, que es facultad de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el PEF una vez que ha examinado, discutido y, en su caso, modificado el Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal y una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

Además, la LFPRH establece que en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores deben observar que las propuestas sean congruentes con la estimación del precio del petróleo y que, en caso de proponer un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente a otros programas (si es que no se proponen nuevas fuentes de ingresos).

Aunque, como se mencionó anteriormente, las leyes facultan a la Cámara de Diputados para modificar el PEF en la práctica, gran parte de los recursos asignados en el presupuesto son inerciales; es decir, año con año hay rubros que no pueden modificarse y, en ese sentido, el margen de maniobra para los legisladores es bajo.

La razón de esta actuación limitada del legislativo es que existe una serie de gastos que están comprometidos como es el caso de los servicios personales (o el pago de sueldos y salarios de servidores públicos), el servicio de la deuda, las obligaciones contractuales plurianuales, entre otros.

Adicionalmente, aunque la ley prevé el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuyos indicadores de seguimiento y de gestión deben utilizarse como base para la asignación de los recursos, no existe evidencia del uso de las evaluaciones en la etapa de discusión-aprobación del presupuesto. Asimismo, aun cuando los legisladores utilizaran los indicadores de desempeño para reasignar el gasto, existen programas que no presentan indicadores, así como casos de indicadores de mala calidad que no miden el impacto social de los programas sobre la población beneficiada. De acuerdo con la ASF, es necesario que se realice una revisión tanto de los indicadores como del propio SED. El hecho de que el SED no sea utilizado por los legisladores en el momento de realizar modificaciones al PEF y reasignar recursos debilita al poder legislativo en su papel de contrapeso del Ejecutivo, y evita mejoras en la eficiencia y eficacia del gasto público.

Respecto al segundo atributo de esta variable, aunque sí se cuenta con información suficiente sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto aprobado durante el ejercicio, el último informe disponible de la revisión a la cuenta pública 2010 señala que en dicho documento no se informa a detalle la fuente



de financiamiento, destino y resultados que se alcanzan con los recursos provenientes de adecuaciones presupuestarias por subejercicios, economías y reasignaciones.

Por esta razón, la propia ASF sugiere que en la cuenta pública se presente información detallada de las reasignaciones y subejercicios por ramo, programa presupuestario y unidad responsable. Esta medida mejoraría la transparencia en las operaciones presupuestarias y se permitiría medir el impacto de las reasignaciones en las metas de los programas.

Actualmente, muchas de las reasignaciones y subejercicios de gasto sí se reportan, aunque de manera muy agregada, y no se conocen las razones por las cuales se generaron los subejercicios o el motivo por el cual se hicieron ciertas reasignaciones de recursos.

En suma, el fortalecimiento del poder legislativo como contrapeso en la negociación presupuestaria, la implementación efectiva del SED para realizar la asignación de recursos, así como brindar información clara y detallada acerca de las reasignaciones y modificaciones del presupuesto aprobado respecto al ejecutado, contribuirían a transparentar el proceso por el cual se hacen cambios al presupuesto.

## Evaluación de la Contraloría Interna

Para el caso mexicano, esta variable evalúa a la Secretaría de la Función Pública (SFP). En esta edición, mejoró la percepción acerca de la SFP al pasar de 10% de menciones positivas en 2009 a 14% en 2011.

**Tabla 9.**  
**Componentes de la variable: "evaluación de la contraloría interna"**

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Evaluación de la contraloría interna</b>				<b>10%</b>	<b>14%</b>
La contraloría interna es confiable	18%	27%	17%	10%	15%
Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción	...	...	...	9%	13%

La "evaluación de la contraloría interna" ha sido, de manera consistente, una de las variables peor evaluadas del Índice, y llegó a su valor más bajo en 2009. Sin embargo, en esta sexta edición repuntó. Los dos atributos que componen la variable incrementaron su valor: la confiabilidad mejoró cinco puntos porcentuales al pasar de 10 a 15% de menciones positivas. Por su parte, las percepciones en torno a que las recomendaciones de la SFP han contribuido a combatir la corrupción son de escepticismo, pues solamente 13% de los consultados le otorgó a este atributo una respuesta positiva.

Como se anotó en la variable correspondiente al Órgano de Control Externo, a la SFP le corresponde ejercer las sanciones y las promociones de responsabilidad administrativa promovidas por la ASF. De acuerdo con información del cuarto Informe de Labores de la SFP (2010), durante el período de 2007 a 2010, recibieron 10,913 acciones derivadas de la revisión de las Cuentas Públicas de 2005 a 2008, las cuales fueron atendidas en el plazo que marca la Ley en la materia<sup>8</sup>. De acuerdo con el Informe, solventaron 9,865 acciones y tenían en proceso 1,048 de Cuentas Públicas desde 2006, por lo que se refiere a la actual administración. Pero la SFP tenía acciones pendientes de solventar de Cuentas Públicas de 2004 y anteriores.

<sup>8</sup> Secretaría de la Función Pública, 4º Informe de Labores, México 2010, p. 27.



La información proporcionada en dicho Informe de Labores sugiere que la SFP tenía rezagos en su labor relacionadas con Cuentas Públicas de 2004 a 2008 y aún de años anteriores. Por esa razón las acciones correctivas propuestas por la ASF no habían sido solventadas en su totalidad.

**Tabla 10**  
Número de acciones notificadas y solventadas de la ASF derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2007-2010.

	Notificadas	Solventadas
2007	2,101	2,320
2008	3,131	3,001
2009	2,964	3,022
2010 *	2,748	2,103

Fuente: Cuarto Informe de Labores de la SFP.

Las medidas correctivas que tendría que llevar a cabo la SFP en las entidades de la Administración Pública enfrentan problemas para ser realmente implementadas debido a que dicha secretaría tiene debilidades que le impiden desarrollar su labor y, en opinión de los entrevistados, no ha contribuido a combatir la corrupción.

### c. Otras variables

#### Calidad de la información presupuestaria

Esta variable tiene dos atributos: uno mide si la información presupuestaria se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado, y el otro valora si la información presupuestaria se presenta con agregaciones que permiten un análisis integral. En 2011, esta variable recibió 27% de menciones favorables, comparado con el 40% del año 2003. Desde 2003, la variable "calidad de la información presupuestaria" ha presentado una tendencia a la baja.

**Tabla 11.**  
Componentes de la variable: "calidad de la información presupuestaria"

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Calidad de la información presupuestaria</b>	<b>40%</b>	<b>37%</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>27%</b>
La información presupuestaria es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	37%	37%	29%	22%	27%
La información presupuestaria incluye agregaciones que permiten un análisis integral	43%	37%	29%	36%	28%

La información presupuestaria en México se presenta por clasificación administrativa, funcional, programática y económica. Sin embargo, todavía hay diversos vacíos en los datos. Por ejemplo, existen programas que no están identificados de manera individual en el presupuesto, sino como parte de los programas presupuestarios.

Esto dificulta distinguir los recursos otorgados a estos proyectos, así como conocer su desempeño. Lo anterior tiene implicaciones en términos de transparencia presupuestaria. Otro caso tiene que ver con los indicadores de desempeño que forman parte del SED. En muchas ocasiones los indicadores son deficientes y no expresan adecuadamente el impacto sobre la población beneficiaria del programa.



## Fiscalización del Presupuesto

Esta variable ha registrado una tendencia decreciente en la percepción de los especialistas consultados. Para 2011, obtuvo 25% de menciones positivas. Los atributos mejor evaluados son la fiscalización de los recursos de las empresas paraestatales, con 33%, y la fiscalización de los recursos de los organismos descentralizados, con 32%. La fiscalización de la deuda y el presupuesto para defensa son los atributos peor evaluados al obtener menciones positivas de solamente 15 y 23%, respectivamente.

**Tabla 12.**  
Componentes de la variable: "fiscalización del presupuesto"

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Fiscalización del presupuesto</b>	<b>41%</b>	<b>32%</b>	<b>31%</b>	<b>23%</b>	<b>25%</b>
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son fiscalizados	58%	44%	37%	32%	33%
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son fiscalizados	45%	41%	35%	37%	32%
El gasto federal para defensa es fiscalizado	18%	14%	19%	13%	23%
Se presenta información exhaustiva sobre la fiscalización de la deuda	...	...	...	...	15%

Esta variable, observada en conjunto con las variables "evaluación de la Contraloría Interna" referente a la Secretaría de la Función Pública, y "capacidades del Órgano de Control Externo" que evalúa a la Auditoría Superior de la Federación, brinda un panorama poco alentador para la rendición de cuentas en México. La escasa confianza en las instituciones responsables de la fiscalización y aplicación de las medidas correctivas alimenta la percepción de que no contribuyen al combate a la corrupción.

## Control sobre funcionarios federales

La variable "control sobre funcionarios federales" obtuvo una valoración de 24% en el año 2011, es decir, una calificación reprobatoria. Los dos atributos de la variable se muestran en la siguiente tabla. Es importante mencionar que por cambios en el cuestionario se agregó un nuevo atributo (relacionado con las compras públicas), razón por la cual no se puede hacer una comparación con los años anteriores.

**Tabla 13.**  
Componentes de la variable: "control sobre funcionarios federales"

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Control sobre funcionarios federales</b>	...	...	...	...	<b>24%</b>
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales (incluyendo prestaciones como bonos, seguros médicos, uso de autos, gastos personales y dietas)	...	...	...	...	36%
Todas las compras públicas se realizan a través de mecanismos transparentes	...	...	...	...	11%

El "control sobre funcionarios federales", en especial el atributo referente a los salarios y prestaciones de los mismos, es una de las variables que más influyen en el comportamiento del Índice General de Transparencia Presupuestaria en México, es decir, existe una correlación alta entre el control de funcionarios federales y la percepción de transparencia presupuestaria. Al evaluar la transparencia presupuestaria en nuestro país, los especialistas asignan un peso importante a las acciones e ingresos de los funcionarios federales.

Recientemente, en el Informe de la Revisión de la Cuenta Pública 2010, la ASF dio a conocer que dentro de la labor legislativa existe una partida conocida como 3827: "Asignaciones a los grupos parlamentarios", que representa 24% del presupuesto total ejercido por la entidad fiscalizada, y para los cuales no fue posible verificar su correcta aplicación. Casos como este muestran la discrecionalidad en el manejo de algunos recursos públicos cuyo destino se desconoce. Aunque no son funcionarios federales, los legisladores son representantes populares, y con mayor razón debería conocerse el uso de los recursos públicos por parte de ambas cámaras.

Esta variable se relaciona con la evaluación de la SFP, entidad que en todas las ediciones del Índice obtiene las peores calificaciones. Una de las debilidades de la SFP es la falta de sanciones hacia los funcionarios que comenten abusos a costa del erario público.

Respecto a las compras y adquisiciones públicas, pese a que hoy en día todas estas operaciones deben transparentarse a través de la página de Compranet y otros mecanismos internos en cada dependencia, aún existe discrecionalidad sobre los mecanismos de adjudicación directa o invitación restringida que permiten prácticas irregulares en beneficio de los ejecutores del gasto.

## Gobiernos subnacionales

Esta variable obtuvo una calificación de 24% en el año 2011, y alcanzó su valor máximo en el 2005 con 37% de menciones positivas. Los atributos a partir de los cuales se construyó son dos: si los recursos que se asignan a los estados se basan en criterios públicos, y si la división de responsabilidades presupuestarias entre el gobierno federal y estatal es clara.

**Tabla 14.**  
**Componentes de la variable: "gobiernos subnacionales"**

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Gobiernos subnacionales</b>	23%	37%	25%	22%	24%
Los recursos que el ejecutivo asigna a los estados se asignan según criterios públicos	28%	42%	28%	31%	27%
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es clara	18%	32%	23%	13%	20%

La Ley de Coordinación Fiscal establece las fórmulas a través de las cuales se asignan los recursos a las entidades federativas, principalmente por dos vías: participaciones y aportaciones. Sin embargo, aunado a que las fórmulas son complejas y para el público en general resulta difícil comprenderlas, gran parte de los recursos son distribuidos en función de infraestructura hospitalaria, educativa, de seguridad pública (existente en la entidad) sin considerar criterios de eficiencia, calidad e impacto del gasto en las entidades y municipios.

Adicionalmente, en lo que se refiere a la mala calidad de los servicios en las entidades federativas –ya sea en salud, educación, seguridad pública, entre otros–, no queda claro quién es el responsable del problema. Esto se debe a que, en muchos casos, las leyes otorgan responsabilidades concurrentes o compartidas al gobierno federal y a los gobiernos estatales en la atención a estos rubros.

## Rendición de cuentas

En 2011, la "rendición de cuentas" obtuvo una calificación de 24%, lo cual a todas luces es un resultado preocupante; especialmente por la importancia de esta variable.



**Tabla 15.**  
**Componentes de la variable: "rendición de cuentas"**

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Rendición de cuentas</b>	<b>28%</b>	<b>23%</b>	<b>17%</b>	<b>13%</b>	<b>24%</b>
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal	14%	13%	8%	6%	15%
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales políticas que se financian por medio del presupuesto	42%	34%	26%	20%	33%

La "rendición de cuentas" no solo implica transparencia en el manejo gubernamental, sino que también incluye el deber de informar a la ciudadanía cómo se gastan los recursos públicos y, sobre todo, qué se logra con ese gasto.

La respuesta de los expertos sobre la rendición de cuentas es clara: consideran que está muy por debajo de niveles satisfactorios.

La ausencia de rendición de cuentas es negativa tanto para el gobierno como para los ciudadanos. Para el primero significa pérdida de legitimidad y confianza por parte de la población y, para el segundo, representa opacidad e incertidumbre sobre los beneficios de las políticas y programas gubernamentales. Mientras no se castigue a funcionarios corruptos, no se implementen adecuadamente el SED y el Presupuesto basado en resultados (PbR) y no se eliminen vacíos en la información presupuestaria, entre otros, la incredulidad de los ciudadanos hacia la función pública continuara siendo la regla.

### Información sobre deuda federal

Esta variable recibió una calificación de 23% en 2011. Debido a que en el cuestionario se agregó una nueva pregunta, la variable no puede ser comparada con años anteriores (ver tabla 16).

De acuerdo con el último informe de revisión de la cuenta pública 2010, el saldo de la deuda bruta del sector público federal representó, en 2010, 34% del Producto Interno Bruto (PIB). No obstante, si se considera la deuda por pidiregas de la CFE y el pasivo del IPAB, la deuda bruta ascendió a 42.3% del PIB. La cifra anterior rebasa el rango de 25 a 30% recomendado como mejor práctica internacional.

**Tabla 16.**  
**Componentes de la variable: "información sobre deuda federal"**

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Información sobre deuda federal</b>	...	...	...	...	<b>23%</b>
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno se hacen públicos	41%	28%	23%	29%	29%
Se presenta información suficiente para conocer el destino de la deuda	...	...	...	...	17%

Los resultados de la encuesta señalan que, para los expertos, la información que se presenta sobre la deuda pública no es completa ni suficiente. La propia ASF sugiere que es necesario aumentar la transparencia sobre la información de los componentes de la deuda, ya que por ejemplo, no se conoce el destino específico del financiamiento que contrata el Gobierno Federal.

## Oportunidad de la información presupuestaria

Esta variable obtuvo 20% de menciones positivas por parte de los especialistas encuestados. Como sucedió en años anteriores, la información generada durante la ejecución (17%) y fiscalización (15%) del presupuesto es la que se considera menos oportuna.

**Tabla 17.**  
Componentes de la variable: “oportunidad de la información presupuestaria”

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Oportunidad de la información presupuestaria</b>	<b>23%</b>	<b>24%</b>	<b>27%</b>	<b>21%</b>	<b>20%</b>
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	23%	27%	28%	27%	24%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	37%	29%	40%	34%	25%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	22%	27%	27%	11%	17%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	12%	13%	13%	13%	15%

No es de sorprender que las etapas de ejecución y fiscalización sean las que obtengan las peores calificaciones respecto a la oportunidad de la información. En cuanto a la etapa de ejecución, aunque la SHCP informa sobre las reasignaciones en el gasto, no quedan claros los criterios, causales e impactos de dichas modificaciones. En el caso de la fiscalización, aunque se ha reducido el tiempo de revisión de la cuenta pública, el informe de fiscalización se presenta más de un año después de que concluyó el ejercicio fiscal analizado, y el porcentaje de gasto público fiscalizado continúa siendo bajo respecto al total de gasto. Si la información no se presenta en los tiempos adecuados, pierde utilidad y se genera desconfianza en la población.

## Impacto del gasto y evaluación del desempeño

Esta variable obtuvo 16% de menciones positivas en 2011. En promedio la variable “impacto del gasto y evaluación del desempeño” presentó un valor de 15% de las menciones favorables en el periodo 2003-2011. Los atributos de esta variable se muestran en la tabla 18.

**Tabla 18.**  
Componentes de la variable: “impacto del gasto y evaluación del desempeño”

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Impacto del gasto y evaluación del desempeño</b>	...	...	15%	10%	18%
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	22%	16%	10%	3%	15%
El poder legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto	...	...	18%	14%	26%
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto	22%	12%	9%	5%	14%
El ejecutivo federal publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas	27%	16%	22%	17%	18%



Como se mencionó anteriormente, la LFPRH establece un Sistema de Evaluación del Desempeño que se basa en indicadores de gestión y desempeño. No obstante, aunque el SED podría utilizarse para asignar los recursos públicos según los beneficios que generen, y con ello aumentar la calidad del gasto público, no existe evidencia de que esto suceda en las diferentes etapas del proceso presupuestario.

## Asignación del presupuesto

La variable "asignación del presupuesto" obtuvo 15% de menciones positivas. En 2011 esta variable se construyó a partir de dos atributos, uno de los cuales se incluyó por primera vez en el cuestionario. Debido a eso, no fue posible comparar esta variable de forma histórica.

**Tabla 19.**  
**Componentes de la variable: "asignación del presupuesto"**

	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Asignación del presupuesto</b>	...	...	...	...	<b>15%</b>
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en la planificación nacional	30%	25%	29%	11%	11%
Existen recursos que no se contabilizan como ingresos o egresos en el presupuesto	...	...	...	...	19%

Aún cuando la Ley de Planeación y la LFPRH establecen que la asignación de recursos debe realizarse en base al Plan Nacional de Desarrollo (PND), en la práctica sigue existiendo poca vinculación entre dicho plan y el proceso presupuestario. Una de las razones es que la información en el PND se presenta de manera más general, sin indicadores de desempeño ni metas específicas. Asimismo, las diferentes temporalidades entre el PND, que es sexenal y la cuenta pública (anual), presentan complicaciones para comparar la información<sup>9</sup>.

## d. Avances en transparencia, gasto público y rendición de cuentas vs. el Índice General de Transparencia Presupuestaria.

En el periodo 2000-2011 se aprobaron diversas leyes con la finalidad de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la calidad en el gasto público en México. Asimismo, se crearon organismos para garantizar el cumplimiento del nuevo marco legal en la materia. A continuación se presenta un recuento de las nuevas leyes y organismos creados en el periodo de referencia.

2000.- Aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la cual se establecen nuevas facultades para la ASF en términos de sanciones, su relación con la Cámara de Diputados, organización interna, entre otros. A partir de ese año las revisiones de la cuenta pública han tomado relevancia en la agenda política de México. Es de destacar la Auditoría Superior mantiene un nivel de confianza alto en comparación con el resto de las instituciones. Esta ley se abrogó en 2009 con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de cuentas.

2002.- Aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México y con ella la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, una de las primeras en el mundo que establecen un mecanismo que garantiza, a través de un órgano imparcial, el acceso gratuito a la información pública (IFAI).

<sup>9</sup> Sour, Laura, *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2007.

2004.- La Ley General de Desarrollo Social estableció las bases para la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

2005.- Decreto de regulación del CONEVAL, organismo encargado de la coordinación de evaluaciones en materia de desarrollo social, lo que sienta un precedente importante para la evaluación, implementación y modificación de políticas públicas.

2006.- Se aprueba la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 111 establece el Sistema de Evaluación del Desempeño. De igual forma se establece un avance operativo en las etapas presupuestarias con plazos, procedimientos claros y objetivos (SED).

2007.- El Ejecutivo Federal adopta el enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR) para establecer una política de evaluación del desempeño y gestión de la administración pública federal. Aplicados de la manera correcta, la evolución de estos sistemas se reflejarán en una presupuestación más responsable con resultados tangibles.

2009.- Aprobación de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Con esta ley se reconoce la facultad de la ASF para realizar requerimientos de información a los sujetos de fiscalización y para imponer multas en caso de incumplimiento. Se crea la figura de la Contraloría Social<sup>10</sup>, entre otros. Hoy en día la revisión de la Cuenta Pública resulta un insumo importante de trabajo no solo para las instancias encargadas de combatir la corrupción y la mala administración de los recursos públicos, sino para las organizaciones sociales que analizan las políticas públicas y el presupuesto que buscan incidir en las mismas.

2010 y 2011.- La SHCP publica, por primera vez en 2010, un Presupuesto ciudadano en su página de Internet. El objetivo es poner a disposición de la ciudadanía la información presupuestaria de manera clara y entendible para el público en general.

2011.- La SHCP crea el portal de transparencia presupuestaria en la página de internet: [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx), la cual requiere vincular su utilidad con los objetivos principales del Estado, proporcionar transparencia y crear confianza en la población.

A pesar de los avances mencionados, el IGTP no presenta una mejoría en la percepción de los expertos en finanzas públicas. Por el contrario, mientras que en 2003 obtuvo una calificación de 50 puntos, para 2011 la calificación fue 45 puntos, el valor más bajo de su historia.

A más de cinco años de la aprobación de la LFPRH los encuestados continúan insatisfechos con los resultados obtenidos en materia de eficiencia y eficacia del gasto público. A pesar de que la ley establece al Sistema de Evaluación del Desempeño como base para la toma de decisiones de gasto, la evidencia sugiere que la inercia presupuestaria sigue siendo el criterio preponderante en el manejo y asignación de los recursos públicos.

A más de diez años de la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior y sus posteriores reformas (incluso con la aprobación de la nueva ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en 2009), muchas de las recomendaciones y observaciones de la Auditoría Superior de la Federación continúan sin tener el seguimiento necesario para incidir en acciones correctivas.

Por su parte, la contraloría interna (la SFP), continúa limitada para llevar a cabo su misión: "consolidar un gobierno eficiente, honesto y transparente". Desde su creación sigue existiendo un vacío de información sobre las irregularidades detectadas y las sanciones aplicadas a los servidores públicos responsables.

<sup>10</sup> Figura que pretende mejorar la revisión de la cuenta pública mediante la participación de la sociedad.





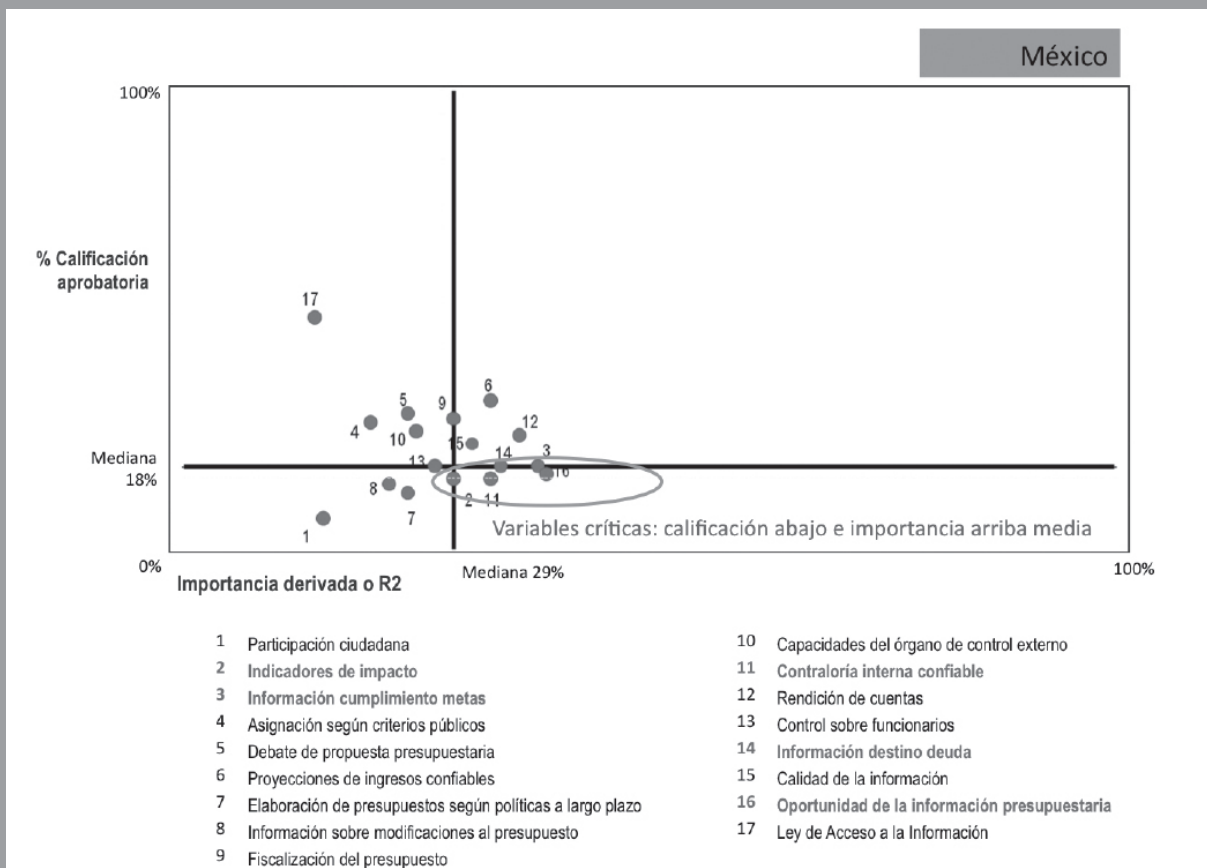
Todo lo anterior demuestra que la existencia de un marco regulatorio como de organismos gubernamentales que lo implementen, no garantiza mejores prácticas de rendición de cuentas. El problema no es solo de una dependencia, sino que existen diversos procesos y actores involucrados (SHCP, SFP, ASF, Poder Legislativo, etc.). El marco institucional, además de seguir incompleto, tiene fallas en los procesos y mecanismos que no permiten completar el ciclo de la rendición de cuentas: información, evaluación, fiscalización y posibilidad de sanción.

El ILTP nos obliga a reflexionar sobre la mayor accesibilidad y disponibilidad de la información presupuestaria. Aunque es muy importante, no basta con aumentar la transparencia por sí misma, es necesario que la mayor información se traduzca en mejores prácticas en el proceso, así como en aumentar el impacto social de los programas y proyectos que se financian con recursos públicos.



# IV. Recomendaciones

Existen variables que, tanto en 2009 como en 2011, tienen una mayor influencia en la percepción sobre la transparencia presupuestaria de los expertos encuestados: "impacto del gasto" y "evaluación del desempeño", "rendición de cuentas y oportunidad de la información" y "el papel de la contraloría interna". Las recomendaciones harán un énfasis especial en estas variables. En la siguiente gráfica se puede apreciar la importancia de los atributos más relevantes que conforman las variables y su calificación. Las variables ubicadas en el cuadrante inferior derecho son las de mayor importancia. En todos los casos estas variables reciben una calificación reprobatoria.



## Impacto del gasto y evaluación del desempeño

Como se explicó anteriormente, a partir de 2007 se implementó en México una reforma presupuestaria para transitar de un modelo de presupuesto por programas a otro de presupuesto basado en resultados. Si bien la implementación de un modelo presupuestario basado en la evaluación del desempeño puede significar un avance considerable en las finanzas públicas, hasta el momento dicho sistema no se ha consolidado todavía y, en la mayoría de los casos, el gasto sigue siendo inercial.

Las recomendaciones que surgen del ILTP sobre el impacto del gasto y la evaluación del desempeño son las siguientes:

- La necesidad de conocer cómo se utilizan las matrices de indicadores para resultados y cuál es la influencia en general del sistema de evaluación del desempeño en la programación y asignación de los recursos públicos en el ejercicio que sigue al año fiscal.
- Realizar una revisión minuciosa de los indicadores. Según la ASF, de los 596 programas presupuestarios que estaban obligados a formular matrices de indicadores para resultados, solo 72% cumplió en tiempo y forma. El mismo informe de la Auditoría señala que para 74% del gasto neto no se proporcionan elementos de evaluación, por lo que recomienda que todos los programas presupuestarios cuenten con indicadores. Además, muchos de los indicadores son deficientes y no cumplen con la labor para la que son diseñados: medir la gestión y el impacto.
- De acuerdo al informe de la Auditoría, no hay evidencias de que el presupuesto basado en resultados haya desembocado en mejores bienes y servicios que tengan impactos positivos en las condiciones de vida de la ciudadanía que es beneficiaria de los programas presupuestarios. Por tanto, se recomienda, en congruencia con el informe de la ASF, que la SHCP y la SFP creen mecanismos de coordinación para verificar eficacia, eficiencia, economía y calidad en el ejercicio de los recursos públicos.

Por último, dicho informe resalta que ni el PbR ni el SED se aplican en las distintas etapas del ciclo presupuestario. Una correcta aplicación de este sistema permitiría mejorar cada una de las fases del proceso: la formulación con información sobre el desempeño anterior de programas y políticas, y el enriquecimiento de la discusión y aprobación en sede legislativa, que dotaría a los diputados con elementos de decisión más completos; además, conocer el impacto de las reasignación presupuestarias durante la fase de ejecución y ser el insumo básico para seguir evaluando ambos procesos: el SED y el PbR.

En el caso de la variable "impacto del gasto", la percepción de los encuestados coincide con los resultados del referido Informe de la Auditoría, que encuentra que para 2010 no se había logrado el propósito de dar cuenta del impacto social del gasto público. Sigue existiendo una distancia que salvar entre la gestión inercial de los administradores de los recursos públicos y la puesta en práctica de un programa que privilegie la presupuestación a partir de resultados eficientes y eficaces que transforme la cultura de las finanzas públicas.

## Rendición de cuentas y oportunidad de la información

Cualquier definición de "rendición de cuentas" que se estudie tiene entre sus componentes la necesidad de contar con información clara, exhaustiva y oportuna sobre el uso de los recursos públicos en cada una de las dependencias, poderes y niveles de gobierno. Pero también contempla la necesidad de conocer el impacto de los recursos, los resultados de la fiscalización y las sanciones que se imponen a los servidores públicos que se apartan de sus obligaciones legales.

En el caso de la variable "Rendición de cuentas", las recomendaciones que surgen del ILTP son las siguientes:

- Publicar la información presupuestaria con oportunidad, para lo cual por ejemplo, se tendrían que reducir los tiempos de entrega del Informe de revisión de la Cuenta Pública, que sigue estando desfasado del proceso de presupuestación, ya que sus resultados se conocen con más de 14 meses de retraso.
- Comunicar el impacto que tienen los programas y políticas públicas sobre los derechos humanos de la población beneficiaria, en lugar de hacer propaganda sobre el cumplimiento de las funciones a las que están obligados por ley.



- Hacer informes exhaustivos de lo que ocurre con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación que permitan conocer el estado de los procesos legales y administrativos iniciados con base en los hallazgos de las auditorías, además de reformar el marco legal a fin de facultar a la ASF para sancionar las faltas, omisiones y responsabilidades de los ejecutores del gasto.
- Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación con recursos presupuestarios, técnicos y humanos, de forma que pueda 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.

## Evaluación de la contraloría interna

- Consistentemente, la Secretaría de la Función Pública ha sido valorada negativamente, pues no ha sido percibida como confiable. Para fortalecer no solo la perspectiva de su confiabilidad sino las condiciones de ejercicio de su papel como instancia de control se recomienda:
- Fortalecer las atribuciones de sanción de la SFP.
- Dar a conocer al público la lista completa de servidores públicos sancionados, detallando el tipo de sanción impuesta y las razones de la misma.
- Diagnosticar la efectividad de las funciones de control, sanción y evaluación interna del quehacer administrativo y del ejercicio del gasto para identificar las debilidades y proponer rutas de solución.
- Diagnosticar la eficacia organizativa de los órganos de control interno, con especial énfasis en sus capacidades estructurales, los productos que generan y su impacto en la mejora de la función pública.
- Realizar consultas públicas que permitan identificar las causas de las opiniones negativas acerca de la confiabilidad de la contraloría interna.
- Modificar el método de selección del titular de la SFP para que tenga que ser aprobado por el Congreso de la Unión.



# V. Anexos

## Anexo I: Metodología

La metodología de este estudio fue diseñada en el año 2000. La encuesta se aplica desde 2001 cada dos años. En 2003 se hicieron modificaciones al cuestionario y desde entonces se mantiene sin cambios sustanciales, lo que permite la comparación de resultados desde entonces. En 2011 se realizó una revisión importante del cuestionario en donde se redujo el número de preguntas para hacer el estudio más conciso y focalizado, manteniendo la mayor comparabilidad posible con la serie de tiempo ya existente. El ILTP consta de tres componentes los cuales se presentan a continuación.

### 1. Encuesta de expertos

La encuesta recopila las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide la opinión de los expertos sobre la transparencia con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado. Como el tamaño de la población es reducido, el estudio se diseñó como un censo de toda la población de expertos. Esto implica que no se trabaja sobre una muestra, sino sobre la totalidad de la población objetivo.

#### Población Objetivo

Dado que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a “los expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria”. Se definieron, en particular, cuatro grupos de expertos. Estos grupos o sub-poblaciones son pequeños en todos los países y no existe un listado único para identificarlas. Los grupos de expertos y los criterios para elaborar su censo se detallan en el cuadro de la página siguiente.

## Criterios de selección de la población

POBLACIÓN	CRITERIOS DE SELECCIÓN
<b>Congresistas (diputados y/o senadores)</b>	Los legisladores de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados
<b>Investigadores o académicos que trabajen con el tema de presupuesto</b>	Especialistas de las universidades y centros de educación superior que hayan publicado sobre el tema presupuestario o de finanzas públicas en los <i>últimos cinco años</i> .
<b>Organizaciones de la sociedad civil</b>	<p>Organizaciones cuyos miembros hicieron declaraciones en diarios nacionales durante un mes de discusión presupuestaria durante los últimos dos años. Las declaraciones pueden ser sobre el presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales; y cuyas expresiones fueron captadas y reproducidas por la prensa.</p> <p>Incluir, dentro de sociedad civil:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OSC que trabajan temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales en directorios pertinentes. Estos grupos deben contemplar entre su misión, objetivos, principios o programas el estudio o la incidencia en el presupuesto.</li> <li>• Organizaciones gremiales y sindicatos. Se incluirá únicamente a las centrales nacionales.</li> <li>• Consejos de planificación.</li> <li>• Defensorías.</li> </ul>
<b>Medios de comunicación (periódicos y revistas)</b>	<p>Periodistas, articulistas, columnistas y editorialistas que aborden el tema presupuestario en los diarios y revistas de acuerdo a los siguientes criterios de selección:</p> <p>Se incluyen todas las revistas y periódicos con cobertura nacional (se entiende por cobertura nacional las publicaciones periódicas que se distribuyan en, al menos, tres de las principales ciudades); o regional, que incluyan una sección de economía o finanzas, incluidas las revistas de negocios y de distribución por suscripción; sin restricciones de periodicidad (semanales, quincenales, mensuales, etc.). Se excluyen las revistas de grupos u organizaciones gremiales o sectoriales (sindicatos, empresarios, abogados, etc.).</p> <p>Los criterios son:</p> <p>Los diarios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país, o bien diarios regionales de reconocida importancia.</li> <li>• Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública.</li> </ul> <p>Las revistas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país.</li> <li>• Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública.</li> <li>• Periodicidad: deben publicarse por lo menos cada 15 días (quincenales o semanarios)</li> </ul>





## Anexo II: Cuestionario<sup>11</sup>

Para 2011 se realizó una revisión del cuestionario en donde se recortó un número importante de preguntas para contar con un cuestionario más focalizado y fácil de contestar. Entre los criterios para la evaluación del cuestionario se priorizó mantener la mayor comparabilidad posible con años anteriores. El cuestionario contiene alrededor de 49 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías:

1. Calificaciones generales sobre la transparencia del presupuesto. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100, y se preguntan dos veces, una al inicio del cuestionario y otra al final para ver si el contenido del cuestionario afecta la calificación de transparencia.
2. Calificaciones sobre el nivel de transparencia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y de acceso a la información).
3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y grado o nivel de acuerdo al mismo tiempo.

La primera sección del cuestionario contiene información demográfica del encuestado, como su ocupación y nivel de conocimiento sobre el tema.

La segunda sección indaga sobre el nivel de transparencia presupuestaria en general. La sección contiene preguntas sobre la transparencia de pasivos y compromisos futuros (deuda en su definición más amplia), la confiabilidad de las estadísticas nacionales, y las remuneraciones de los funcionarios públicos.

De la tercera a la octava sección, se realizan preguntas sobre el nivel de transparencia en el proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y control-fiscalización.

### Calificaciones

Ponderación: para mantener la estructura de la población que responde igual entre países, y a través del tiempo, se ponderan las respuestas de forma que el grupo de legisladores represente 20% del total de las respuestas en todos los países.

Manejo de la respuesta "no sabe": Dado que la respuesta del cuestionario demanda mucho conocimiento y que la respuesta de "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. Se construyeron 16 variables a partir de 38 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación:

<sup>11</sup> El cuestionario se encuentra en el anexo III de este documento.

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	1
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	3
Confianza en la información	2
Cambios del presupuesto	2
Asignación del presupuesto	2
Fiscalización del presupuesto	4
Evaluación de la contraloría interna	2
Capacidades del órgano de control externo	3
Rendición de cuentas	2
Control sobre funcionarios federales	2
Gobiernos subnacionales	2
Información sobre deuda federal	2
Impacto del gasto y evaluación del desempeño	4
Calidad de la información presupuestaria	2
Oportunidad de la información del presupuesto	4
Ley de acceso a la información	1
<b>Total</b>	<b>38</b>

Resultados reportados – calificaciones (1 a 100): los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, el índice o la calificación general es el promedio obtenido en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100.

Resultados reportados: porcentaje de respuestas positivas (también base 100): Además, se reporta el porcentaje de menciones positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuestas de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de menciones en la siguiente escala:

Los resultados o menciones 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:



**Calificaciones positivas para la variable “Fiscalización del presupuesto”**



**Suma de las calificaciones positivas de las 4 preguntas que integran la variable**

**Suma del total de respuestas de las 4 preguntas que integran la variable**

La variable Fiscalización del presupuesto = Suma de 4 preguntas (i=4)

## 2. Estudio formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas se incluye como parte de la metodología un estudio que permite analizar el contexto legal y formal, y las condiciones reales que circunscriben al sistema presupuestario de cada país. Este estudio se basa en una guía que fue contestada por un experto en cada país y tiene las siguientes características:

1. Presenta las herramientas necesarias para conocer las condiciones institucionales, normativas y prácticas del proceso presupuestario de los países.
2. En segundo lugar, permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y conocer su papel formal en el mismo.
3. Finalmente, presenta un marco sistemático de estudio que identifica los trazos determinantes (variables independientes) del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional.

La guía formal tiene dos líneas centrales de análisis: el proceso presupuestario y la información presupuestaria. Es indispensable conocer la forma cómo se lleva a cabo el proceso de presupuestación, así como las reglas y procedimientos que lo conforman para contextualizar los resultados de la encuesta de percepciones. De igual manera un requisito indispensable para garantizar la transparencia presupuestaria es la existencia de mecanismos institucionales que aseguren el acceso a información íntegra y de calidad de las actividades gubernamentales, tanto al poder legislativo como a la sociedad civil.

## 3. Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico se vinculan a través de una guía. Esta guía sigue el orden de las preguntas de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal/práctico.

**Tabla 1.**  
Población de expertos por país

	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Venezuela	Total
<b>Población total de expertos</b>	<b>73</b>	<b>138</b>	<b>75</b>	<b>180</b>	<b>90</b>	<b>556</b>
Legisladores	16	11	21	42	15	105
Organizaciones de la Sociedad Civil	14	30	13	37	10	104
Periodistas-columnistas	17	46	33	64	41	201
Académicos	26	51	8	37	24	146

**Tabla 2.**  
Respuestas y cobertura por país

	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Venezuela	Total
<b>Total de respuestas</b>	<b>42</b>	<b>73</b>	<b>53</b>	<b>106</b>	<b>46</b>	<b>320</b>
Legisladores	7	5	15	26	5	58
Organizaciones de la Sociedad Civil	8	18	10	23	7	66
Periodistas-columnistas	8	16	21	39	19	103
Académicos	19	34	7	18	15	93
<b>Cobertura o tasa de respuesta total</b>	<b>58%</b>	<b>53%</b>	<b>71%</b>	<b>59%</b>	<b>51%</b>	<b>58%</b>
Legisladores	44%	45%	71%	62%	33%	55%
Organizaciones de la Sociedad Civil	57%	60%	77%	62%	70%	63%
Periodistas-columnistas	47%	35%	64%	61%	46%	51%
Académicos	73%	67%	88%	49%	63%	64%



# Anexo III: Cuestionario

## ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL (ENTREVISTAS MÉXICO)

### ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL ENTREVISTAS MÉXICO

Folio | \_ | \_ | \_ | 101 F/M

INTRODUCCIÓN															
<p>Bienvenido al cuestionario sobre transparencia en el presupuesto público. Su respuesta es muy importante para nosotros(as) y le garantizamos absoluta confidencialidad, ya que nuestra información sólo se presenta de forma agregada en análisis estadístico y nunca revelamos respuestas individuales.</p> <p>Usted es uno de los pocos expertos que pueden ayudar a encontrar las áreas para hacer los presupuestos públicos más transparentes. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal (ILTP) se realiza cada dos años desde 2001 gracias a la opinión y el conocimiento de expertos como usted que recogemos a través de este cuestionario.</p> <p>Si usted nos ha hecho favor de colaborar con este proyecto otros años, le agradecemos mucho su tiempo y lo molestamos nuevamente. La opinión de usted es indispensable para obtener datos confiables. La población de expertos en la materia es muy pequeña en la región. Para la edición 2009 se identificaron 1,189 expertos y usuarios del presupuesto nacional en 12 países (149 en el caso de México).</p> <p>La valiosa colaboración de los expertos en años anteriores nos ha permitido llevar los elementos de la transparencia presupuestaria a la discusión pública y han tenido efectos tan valiosos como generar conocimiento y discusión alrededor de estos temas. Por ejemplo, en México ya se discute el precio del petróleo para formular presupuestos de egresos.</p> <p>Esta encuesta es parte de un proyecto de 8 instituciones educativas y civiles en 6 países latinoamericanos: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela. En México lo elabora Fundar Centro de Análisis e Investigación.</p> <p>Si lo desea, ponemos a su disposición los documentos de años anteriores en: <a href="http://www.ILTPWEB.ORG">http://www.ILTPWEB.ORG</a></p> <p>Algunas aclaraciones para ayudarnos en su respuesta al cuestionario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En todas las preguntas buscamos conocer su propia percepción de lo que pasa, sin importar lo que otros opinan ni lo que debe ser.</li> <li>• No buscamos medir conocimiento. Si hay alguna pregunta que no conozca la respuesta, por favor utilice el código "no sé". Estas respuestas son identificadas con la opción 8. NS en las preguntas de acuerdo o BBS. NS en las preguntas calificadas de 1 al 100.</li> <li>• Cuando responda las preguntas recuerde que sólo nos referimos al presupuesto FEDERAL en PAIS, es decir, el gasto que efectúa el Ejecutivo federal y sus organismos descentralizados y desconcentrados.</li> </ul> <p>Para comparar resultados en el tiempo debemos mantener la mayor parte del cuestionario igual a otros años y esperamos que no le haga el proceso tedioso. Por favor responda con su percepción sobre lo que sucede EN ESTE MOMENTO.</p>															
I. DEMOGRAFICOS															
<p>1. Escolaridad: por favor marque el último año que estudió (una sola respuesta)</p> <table border="0"> <tr> <td>1. NO ESTUDIÓ/NADA</td> <td>8. LICENCIATURA INCOMPLETA</td> </tr> <tr> <td>2. PRIMARIA INCOMPLETA</td> <td>9. LICENCIATURA COMPLETA</td> </tr> <tr> <td>3. PRIMARIA COMPLETA</td> <td>10. MAESTRIA/DIPLOMADO</td> </tr> <tr> <td>4. SECUNDARIA INCOMPLETA</td> <td>11. DOCTORADO</td> </tr> <tr> <td>5. SECUNDARIA COMPLETA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>6. PREPARATORIA INCOMPLETA</td> <td></td> </tr> <tr> <td>7. PREPARATORIA COMPLETA</td> <td></td> </tr> </table>	1. NO ESTUDIÓ/NADA	8. LICENCIATURA INCOMPLETA	2. PRIMARIA INCOMPLETA	9. LICENCIATURA COMPLETA	3. PRIMARIA COMPLETA	10. MAESTRIA/DIPLOMADO	4. SECUNDARIA INCOMPLETA	11. DOCTORADO	5. SECUNDARIA COMPLETA		6. PREPARATORIA INCOMPLETA		7. PREPARATORIA COMPLETA		<p>2. ¿En qué año nació usted?</p> <p style="text-align: center;">1 9   _   _  </p>
1. NO ESTUDIÓ/NADA	8. LICENCIATURA INCOMPLETA														
2. PRIMARIA INCOMPLETA	9. LICENCIATURA COMPLETA														
3. PRIMARIA COMPLETA	10. MAESTRIA/DIPLOMADO														
4. SECUNDARIA INCOMPLETA	11. DOCTORADO														
5. SECUNDARIA COMPLETA															
6. PREPARATORIA INCOMPLETA															
7. PREPARATORIA COMPLETA															
<p>3. ¿Cuál es principal ocupación? (una sola respuesta)</p> <table border="0"> <tr> <td>1. Representante popular (Diputado)</td> </tr> <tr> <td>2. Empleada(a)</td> </tr> <tr> <td>3. Ama(a) de casa</td> </tr> <tr> <td>4. Trabaja por su cuenta</td> </tr> <tr> <td>5. Desempleado(a) por el momento</td> </tr> <tr> <td>6. Estudiante</td> </tr> <tr> <td>7. Jubilado(a) o pensionado(a)</td> </tr> <tr> <td>8. Otra (especifique)</td> </tr> </table>	1. Representante popular (Diputado)	2. Empleada(a)	3. Ama(a) de casa	4. Trabaja por su cuenta	5. Desempleado(a) por el momento	6. Estudiante	7. Jubilado(a) o pensionado(a)	8. Otra (especifique)	<p>4. ¿En dónde presta sus servicios actualmente? (una o varias respuestas)</p> <table border="0"> <tr> <td>1. Universidad o instituto de educación superior</td> </tr> <tr> <td>2. Diario, periódico o revista</td> </tr> <tr> <td>3. Cámara de Diputados</td> </tr> <tr> <td>4. Organización ciudadana</td> </tr> <tr> <td>5. Otro (especifique)</td> </tr> </table>	1. Universidad o instituto de educación superior	2. Diario, periódico o revista	3. Cámara de Diputados	4. Organización ciudadana	5. Otro (especifique)	
1. Representante popular (Diputado)															
2. Empleada(a)															
3. Ama(a) de casa															
4. Trabaja por su cuenta															
5. Desempleado(a) por el momento															
6. Estudiante															
7. Jubilado(a) o pensionado(a)															
8. Otra (especifique)															
1. Universidad o instituto de educación superior															
2. Diario, periódico o revista															
3. Cámara de Diputados															
4. Organización ciudadana															
5. Otro (especifique)															
<p>5. Por favor indique qué tanto conoce las prácticas del proceso presupuestal en su país (durante la formulación, la aprobación, la ejecución y el control o fiscalización) en una escala de 1 a 5, donde 1 significa nada y 5 significa mucho (una sola respuesta).</p>															



**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL (ENTREVISTAS MEXICO)**

	1.Desacuerdo total		3.Mi de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	ELMS
1. Los legisladores cuentan con información suficiente necesario para la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	6
2. Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestal del ejecutivo.	1	2	3	4	5	8
3. El poder legislativo tiene información suficiente para considerar la evolución y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
4. Los legisladores cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8

11. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de aprobación del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es muy transparente y 100 es totalmente transparente.

100 CALIFICACIÓN 0000

**V. EJECUCIÓN**

Ahora quisiera hacerle algunas preguntas sobre el periodo de ejecución, esto es, cuando el presupuesto o gasto se ejecuta.

12. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Mi de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	ELMS
1. Se cuenta con información suficiente sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto aprobado durante el ejercicio presupuestal y sus justificaciones.	1	2	3	4	5	8
2. Existe un claro entendimiento de la división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.	1	2	3	4	5	8
3. Todos los compras públicas se realizan a través de mecanismos transparentes.	1	2	3	4	5	8
4. En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante su ejercicio el poder legislativo participa activamente en la discusión y aprobación de los cambios del presupuesto en curso.	1	2	3	4	5	8

13. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de ejecución del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es muy transparente y 100 es totalmente transparente.

100 CALIFICACIÓN 0000

**VI. CONTROL – FISCALIZACIÓN**

Ahora queremos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de fiscalización, esto es, el control y auditoría del gasto una vez que ha sido ejercido.

14. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Mi de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	ELMS
1. Los recursos ejercidos por los organismos parastatales como PEMEX o CFE son transparentes.	1	2	3	4	5	8
2. Los recursos ejercidos por todos los niveles organizacionales descentralizados como IMSS, ISSSTE, UNAM, etcétera son transparentes.	1	2	3	4	5	8
3. El gobierno promueve de iniciativas que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	1	2	3	4	5	8
4. El gasto federal para educación se fiscaliza.	1	2	3	4	5	8
5. Se presenta información exhaustiva sobre la fiscalización de la deuda.	1	2	3	4	5	8

15. Ahora vamos a referirnos a la contraloría interna del poder ejecutivo, es decir, la Secretaría de la Función Pública. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL (ENTREVISTAS MEXICO)**

	1.Desacuerdo total		3.Mé de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	BMS
1. La contraloría interna o Secretaría de la Función Pública es confiable.	1	2	3	4	5	8
2. Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción.	1	2	3	4	5	8

16. Ahora vamos a referirnos a la contraloría externa del poder ejecutivo, es decir, el organismo fiscalizador en la Cámara de Diputados. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Mé de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	BMS
1. La contraloría externa es confiable.	1	2	3	4	5	8
2. Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.	1	2	3	4	5	8
3. La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal.	1	2	3	4	5	8

17. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de fiscalización del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

111 CALIFICACIÓN 88888

**VII. ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Ahora le haremos algunas preguntas sobre la información del presupuesto a disposición del público y cuán fácil es acceder esta información.

18. Por favor indiquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Mé de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	BMS
1. La información presupuestal se presenta con desagregaciones que permitan un análisis detallado.	1	2	3	4	5	8
2. La información presupuestal se presenta con agregaciones o resúmenes que permitan un análisis integral.	1	2	3	4	5	8
3. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.	1	2	3	4	5	8
4. Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa parastatal (como IMSS, UNAM, PEMEX o CFE etc.)	1	2	3	4	5	8
5. El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.	1	2	3	4	5	8
6. La Ley de Acceso a la Información es útil para obtener información de finanzas públicas que no está publicada.	1	2	3	4	5	8

19. ¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada uno de los fases del proceso? (una sola respuesta)

	No se hace pública	1 No es muy oportuna	2	3	4	5 Es muy oportuna	BMS
1. Formulación	0	1	2	3	4	5	8
2. Discusión y aprobación	0	1	2	3	4	5	8
3. Ejecución	0	1	2	3	4	5	8
4. Fiscalización	0	1	2	3	4	5	8



ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL (ENTREVISTAS MÉXICO)

20. En su opinión, califique el acceso real a la información pública en su país en una escala de 1 a 100 donde 1 es un muy poco acceso y 100 es un acceso pleno a la información pública.

\_\_\_\_ CALIFICACIÓN \_\_\_\_ PUNTO

VIII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ahora quisiéramos preguntarle sobre la participación de la población en el proceso presupuestario. Nos referimos a cualquier forma de participación diferente de la representación del legislativo tales como participación directa o a través de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, o cualquier otro tipo de organización social.

21. Por favor indique qué tan de acuerdo está con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1. Desacuerdo total	2	3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	5. Acuerdo total	PTS
1. Existen mecanismos que permiten libremente la opinión de la población en el presupuesto.	1	2	3	4	5	8

22. La palabra transparencia se refiere a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. Ahora le repetimos la pregunta general, en una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en el presupuesto de su país en general? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).

\_\_\_\_ CALIFICACIÓN \_\_\_\_ PUNTO





# VI. Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2010. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultado en marzo 2012.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2009. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultado en marzo 2012.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2008. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultado en marzo 2012.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2007. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultado en marzo 2012.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2006. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultado en marzo 2012.

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005. Disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx>. Consultado en marzo 2012.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

Ley de Planeación

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en marzo 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000. Disponible en línea: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Paginas/cuenta_publica.aspx) Consultado en enero 2012

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2012. Disponible en línea [http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/paquete\\_economico\\_2012/index.html](http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/paquete_economico_2012/index.html) Consultado en marzo 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2011. Disponible en línea <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx> Consultado en marzo 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2010. Disponible en línea <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx> Consultado en marzo 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2009. Disponible en línea <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx> Consultado en marzo 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2008. Disponible en línea <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx> Consultado en marzo 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2007. Disponible en línea <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx> Consultado en marzo 2012.



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2006. Disponible en línea <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx> Consultado en marzo 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto trimestre de 2011. Disponible en línea: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/Paginas/2011a.aspx>

Secretaría de la Función Pública, Cuarto Informe de Labores 2010. Disponible en línea: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/informacion-diversa/informes-de-labores-y-de-ejecucion/cuarto-informe-de-labores.html> Consultado en marzo 2012.

Sour, Laura, "Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2007

**Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011**  
**Resultados para México**

se terminó de imprimir en marzo de 2012 en los talleres de Master Copy S.A. de C.V.

La edición consta de 200 ejemplares más sobrantes para reposición.

Edición a cargo de:

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







**iiCE**  
Instituto de Investigaciones en  
Ciencias Económicas



GRUPO  
**faro**  
Ideas y acción colectiva

 **fundar**  
Centro de Análisis e Investigación