

ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO 2015: México

Transparencia (Índice de Presupuesto Abierto) 66/100

El gobierno de México le brinda al público información presupuestaria **considerable**.

Participación del público 44/100

El gobierno de México le ofrece al público oportunidades **limitadas** para participar en el proceso presupuestario.

Vigilancia del presupuesto

Por parte del Congreso 45/100

La vigilancia del presupuesto por parte del Congreso de la Unión es **débil**.

Por parte de la Auditoría Superior de la Federación 92/100

La vigilancia del presupuesto por parte de la Auditoría Superior de la Federación de México es **adecuada**.

Transparencia (Índice de Presupuesto Abierto)

Con base en los criterios internacionalmente aceptados y desarrollados por organizaciones multilaterales, la Encuesta de Presupuesto Abierto usa 109 indicadores para medir la transparencia presupuestaria. Estos indicadores se usan para evaluar si el gobierno federal pone a disposición del público ocho documentos presupuestarios clave de manera oportuna, y si la información que estos documentos contienen es exhaustiva y útil.

Cada país recibe un puntaje sobre un total de 100 que determina su clasificación en el Índice de Presupuesto Abierto (OBI), la única medida independiente de comparación de la transparencia presupuestaria en el mundo.

Utilidad de la información presupuestaria durante el ciclo presupuestario

Documento preliminar (puntaje: 56/100)

Limitado

Propuesta de presupuesto del ejecutivo (puntaje: 67/100)

Considerable

Presupuesto aprobado (puntaje: 89/100)

Información amplia

Presupuesto ciudadano (puntaje: 75/100)

Considerable

Informes entregados durante el año (puntaje: 100/100)

Información amplia

Revisión de mitad de año (puntaje: 0/100)

No se produce

Informe de auditoría (puntaje: 67/100)

Considerable

Comparación regional

Promedio global 2015 45/100

País	Puntaje
México	66
Costa Rica	54

El Salvador	53
República Dominicana	51
Nicaragua	46
Guatemala	46
Honduras	43
Trinidad y Tobago	34

El puntaje de México de 66 de 100 es considerablemente más alto que el puntaje promedio de la región de 45.

Cambios en la transparencia con el paso del tiempo

México

OBI 2006 50/100

OBI 2008 55/100

OBI 2010 52/100

OBI 2012 61/100

OBI 2015 66/100

Disponibilidad de documentos presupuestarios con el paso del tiempo

Documento	2006	2008	2010	2012	2015
Documento preliminar	No se produce	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado
Proyecto de presupuesto del ejecutivo	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado
Presupuesto aprobado	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado
Presupuesto ciudadano	No se produce	No se produce	No se produce	Publicado	Publicado
Informes entregados durante el año	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado
Revisión de mitad de año	Publicado	Publicado	No se produce	No se produce	No se produce
Informe de fin de año	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado
Informe de auditoría	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado

REFERENCIAS: [] No se produce/fecha de publicación [] Se produce para uso interno []
Publicado

El aumento de 5 puntos de México en comparación con el Índice de Presupuesto Abierto 2012 parece ser menor de lo que debería haber sido debido a los ajustes realizadas en el cuestionario 2015, que incluyen preguntas nuevas y mejoras destinadas a medir mejor la transparencia presupuestaria (consulte la Nota técnica en el informe global para obtener más información). Sin estos ajustes, el puntaje de México para la transparencia presupuestaria en 2015 hubiera sido un poco mayor.

Desde 2012, el gobierno de México ha aumentado la disponibilidad de información presupuestaria mediante las siguientes medidas:

- Aumento de la exhaustividad del Documento Preliminar, el Presupuesto Aprobado y el Informe de auditoría.

Sin embargo, el gobierno de México no ha logrado progresos en lo siguiente:

- No elabora una Revisión de mitad de año conforme con las mejores prácticas internacionales, lo cual resulta importante ya que este documento es un análisis de los efectos del presupuesto que se publica a mitad del año presupuestario. Además, la Revisión de mitad de año es un documento que refleja que tan adecuadas son las políticas fiscales en el contexto económico vigente e indica la necesidad de reasignaciones o medidas correctivas dentro del año presupuestario en curso. Aunque el Documento preliminar de México explica algunas de estas cuestiones, los datos y la información solo se informan para el primer trimestre del año, de modo que no puede considerarse una Revisión de mitad de año.
- No suministra información suficientemente detallada sobre ingresos en la Proyecto de presupuesto del ejecutivo (en el Paquete Económico, específicamente en la Iniciativa de Ley de Ingresos). Esto sucede con el Impuesto sobre la renta, en el que no se diferencian los impuestos pagados por individuos de aquellos pagados por empresas. Aunque los datos están presentes en los Informes entregados durante el año, una mejor práctica sería incluir también esta información en el Proyecto de presupuesto del ejecutivo. Lo mismo sucede con la información sobre transferencias desde instituciones financieras internacionales o recursos de cooperación de donantes. No hay detalles suficientes sobre estas fuentes de ingresos y su destino.
- No publica información detallada sobre gastos en la Proyecto de presupuesto del ejecutivo, en especial, en la clasificación económica. Se provee información de las principales clasificaciones, pero, para monitorear el presupuesto de forma adecuada, la información debe brindarse por concepto, capítulo, partida y partida específica.
- No suministra información detallada sobre gastos extrapresupuestarios en la Proyecto de presupuesto del ejecutivo. Un ejemplo importante es el Fondo de Estabilización del Petróleo. Los datos y la información sobre el fondo se presentan en los Informes entregados durante el año, pero la información es general.

Participación del público

La evidencia sugiere que la transparencia, por sí misma, no es suficiente para mejorar la gobernanza, y que la participación del público en la elaboración del presupuesto puede aumentar los resultados positivos asociados con una mayor transparencia presupuestaria.

Para medir la participación del público, la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa el grado en el que el gobierno le ofrece al público oportunidades para participar en el proceso presupuestario. Tales oportunidades deben ser ofrecidas por el ejecutivo, la legislatura y la entidad fiscalizadora superior durante el ciclo presupuestario.

Comparación regional

Promedio global 2015 25/100

País	Puntaje
México	44
Honduras	31
Trinidad y Tobago	27
Costa Rica	27
República Dominicana	23
El Salvador	17
Guatemala	10
Nicaragua	6

Elementos de la participación pública

Ejecutivo 14/100 **Débil**

Legislatura 60/100 **Limitada**

Institución superior de auditoría 75/100 **Adecuada**

El puntaje de México de 44 sobre 100 indica que se le ofrecen oportunidades **limitadas** al público para participar en el proceso presupuestario. Este puntaje es más alto que el puntaje promedio global de 25.

Vigilancia del presupuesto

La Encuesta de Presupuesto Abierto examina el alcance de la vigilancia eficaz que las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría brindan. Estas instituciones tienen un papel crítico -con frecuencia, consagrado por las constituciones nacionales- en la planificación y la vigilancia de los presupuestos nacionales.

Vigilancia por parte de la legislatura

Planificación 67/100 **Limitada**

Implementación 20/100 **Débil**

- La legislatura brinda vigilancia adecuada durante la fase de planificación del ciclo presupuestario y vigilancia **débil** durante la fase de implementación del ciclo del presupuestario. No se lleva a cabo un debate previo al presupuesto en la legislatura, de modo que la opinión de las y los legisladores no está reflejada en la Propuesta de presupuesto del ejecutivo. El ejecutivo tampoco recibe aprobación previa por parte de la legislatura antes de implementar un presupuesto suplementario. La legislatura no es consultada, ni en materia legal ni en la práctica, antes de la transferencia de fondos del Presupuesto aprobado o antes del gasto de ingresos no anticipados. La legislatura recibe información sobre ajustes presupuestarios realizados durante el año y tiene autoridad para brindar una opinión o propuesta sobre tales ajustes solo para cambios que superen el 3 por ciento del presupuesto total. Sin embargo, incluso en estos casos, no se necesita una autorización formal del Congreso, sino una mera opinión. Las consultas sobre la implementación del presupuesto se llevan a cabo después del hecho y consisten en informar sobre los ajustes del presupuesto en los Informes entregados durante el año.

Aunque la cámara baja tiene un Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, que está a cargo de asistir a los legisladores en el análisis presupuestario, este centro no es independiente de los partidos políticos. Idealmente, este centro debería ser un instituto de investigación independiente y autónomo.

Vigilancia por parte de la entidad de fiscalización superior

92/100 Adecuada

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ofrece una vigilancia **adecuada** del presupuesto. Según la ley, tiene funciones significativas para llevar a cabo auditorías cuando lo considere adecuado. Además, el Auditor Superior de la ASF no puede ser removido de su cargo sin la aprobación de la legislatura o el poder judicial, lo que fortalece su independencia. Finalmente, la entidad de fiscalización superior cuenta con recursos suficientes para llevar a cabo su mandato e implementa un sistema de aseguramiento de la calidad adecuado.

Aunque la ASF hace un buen trabajo al auditar e identificar irregularidades en los gastos públicos y en áreas que deberían corregirse, las entidades públicas no informan cómo usan la información que produce la entidad de fiscalización superior. Elaborar esos documentos y publicarlos mejoraría la vigilancia.

Recomendaciones

Mejorar la transparencia

México debe priorizar las siguientes acciones para mejorar la transparencia del presupuesto:

- Elaborar y publicar una Revisión de mitad de año de conformidad con las mejores prácticas internacionales. Informar con mucha claridad y explicar con detalle sobre las adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio del gasto.
- Aumentar la exhaustividad de la Proyecto de presupuesto del ejecutivo mediante la presentación de más información sobre la clasificación de gastos para los años futuros (en especial, más detalles en la clasificación económica); aumentar el detalle de la información sobre fondos extrapresupuestarios; aumentar el nivel de detalle de los ingresos; mejorar la transparencia en transferencias de instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial y el BID) o recursos de asistencia de donantes; y mejorar las estimaciones de deudas pendientes e intereses al final del año presupuestario.
- Aumentar la exhaustividad del Informe de fin de año mediante la presentación de más información sobre deuda e intereses previstos frente a deuda e intereses reales, y sobre pronósticos previstos frente al comportamiento real de las variables macroeconómicas.

Mejorar la participación

México debe priorizar las siguientes acciones para mejorar la participación en la elaboración del presupuesto:

- Establecer mecanismos creíbles y eficaces (es decir, audiencias públicas, encuestas, grupos de discusión) para captar diferentes perspectivas del público sobre cuestiones de presupuesto.

- Desarrollar estrategias para alentar y promover la participación del público en el ciclo presupuestario (incluidas reglas, calendarios y la institucionalización de espacios y métodos para participar, entre otros).
- Llevar a cabo audiencias legislativas sobre el estado de la economía a las que asista el ejecutivo y que sean abiertas al público.
- Brindar detalles sobre cómo la entidad de fiscalización superior usa la participación del público y promover oportunidades para que el público directamente afectado por los programas brinde aportes durante las auditorías de cumplimiento.

Mejorar la vigilancia

México debe priorizar las siguientes acciones para fortalecer la vigilancia del presupuesto:

- Garantizar que la legislatura lleve a cabo un debate previo al presupuesto y que el resultado se refleje en el Presupuesto aprobado.
- Garantizar que el ejecutivo reciba aprobación previa por parte de la legislatura antes de implementar un presupuesto suplementario.

Metodología

La Encuesta de Presupuesto Abierto usa criterios internacionalmente aceptados y desarrollados por organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Es un instrumento de investigación basado en los hechos que evalúa lo que ocurre en la práctica a través de fenómenos observables. Todo el proceso de investigación duró aproximadamente 18 meses, entre marzo de 2014 y septiembre de 2015, y en él participaron aproximadamente 300 expertos en 102 países. La Encuesta se revisó respecto de la versión de 2012 para reflejar los desarrollos emergentes de buenas prácticas y para fortalecer las preguntas individuales. Puede encontrarse un análisis completo de estos cambios en una nota técnica sobre la comparabilidad del Índice de Presupuesto Abierto con el paso del tiempo (consultar a continuación).

Las respuestas a la encuesta, por lo general, están respaldadas por citas y comentarios. Estos pueden incluir referencias a un documento presupuestario, un enunciado oficial por parte del gobierno o comentarios de entrevistas a funcionarios del gobierno u otros especialistas.

La encuesta se compila a partir de un cuestionario realizado, en cada país, por expertos independientes en presupuestos que no están asociados con el gobierno nacional. El cuestionario de cada país es revisado de manera independiente por un experto anónimo que no tiene relación con el gobierno. Además, el IBP invita a los gobiernos nacionales a comentar sobre los resultados preliminares de la Encuesta y considera estos comentarios antes de dar por finalizados los resultados definitivos de la Encuesta.

El gobierno de México brindó comentarios sobre los resultados preliminares del Cuestionario de Presupuesto Abierto.

La investigación para completar la Encuesta de Presupuesto Abierto de México fue realizada por:

Diego de la Mora Maurer y Liliana Ruiz Ortega
FUNDAR

Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán. Del. Coyoacán,

México D.F., C.P. 04000
México
diego@fundar.org.mx
liliana@fundar.org.mx

Información adicional

Visite www.openbudgetsurvey.org si desea obtener más información sobre lo siguiente:

- La Encuesta de Presupuesto Abierto 2015: informe global.
- Conjuntos de datos individuales para cada uno de los 102 países encuestados.
- Una nota técnica sobre la comparabilidad del Índice de Presupuesto Abierto con el paso del tiempo.