

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Liliana Ruiz Y Oscar Arredondo
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC

Introducción

El presupuesto de egresos es la herramienta de política pública más importante con la que cuenta el gobierno. En él se establecen los principales programas y prioridades que el gobierno lleva a cabo año con año. En palabras de A. Goldscheid, "el presupuesto es el esqueleto del estado, libre de cualquier ideología engañosa". Es decir, en el presupuesto se reflejan las acciones y proyectos que el gobierno tiene interés real en apoyar.

Dada la relevancia del presupuesto, es necesario continuar trabajando por mejorar tanto la rendición de cuentas como la transparencia en el proceso de formulación, discusión-aprobación, ejecución y fiscalización-evaluación del mismo. En este documento se describen, de manera breve, los principales avances y problemas que aún enfrenta México en transparencia y rendición de cuentas presupuestarias. En específico, se presentan ejemplos y casos breves para seis temas: 1) Transparencia presupuestaria, 2) Rendición de cuentas, 3) Industrias Extractivas, 4) Migración, 5) Seguro Popular, y 6) Salud reproductiva. Para cada tema descrito en este brief, existe una hoja informativa que presenta un análisis sobre la problemática y recomendaciones.¹

i. Importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del gasto

La rendición de cuentas es fundamental en una democracia consolidada, ya que es una forma de vincular permanentemente a gobernados y gobernantes. La rendición de cuentas implica informar, explicar y justificar sobre las acciones de los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de recursos, así como determinar las sanciones que se deriven de su ejercicio. Todo en un marco que permita la transparencia y la participación ciudadana.

La complejidad de sus alcances abarca auditorías internas o externas, acciones de fiscalización, evaluación y control del gasto y ajustes en los diseños de las políticas públicas. Además, implica que el Estado en su conjunto disponga de esquemas que aseguren el acceso de información a los ciudadanos y dotarlos de derechos y herramientas para exigir cuentas.

La rendición de cuentas y la transparencia presupuestaria van de la mano. Esta última implica contar con normas y prácticas claras que guíen las diversas etapas del proceso del presupuesto. Asimismo, significa tener acceso a información oportuna, útil, clara y exhaustiva respecto a las finanzas públicas y sus diferentes componentes. La rendición de cuentas y la transparencia en el presupuesto representan, cuando están bien coordinadas, una sinergia que contribuye a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público.

¹ Las hojas informativas se pueden consultar en la página de Fundar: www.fundar.org.mx

Según Guillermo Cejudo: “La transparencia presupuestaria sirve como instrumento de rendición de cuentas, control en la discrecionalidad de los gobernantes, mecanismo para reducir la corrupción, impulsor de mejoras en las políticas públicas y contribuye para promover la participación ciudadana”². Sin embargo, por sí misma, no es suficiente. Requiere de un sistema integral de rendición de cuentas que funcione y permita no sólo determinar los aciertos y las fallas en el manejo de los recursos, sino implementar mejoras en el desempeño, lo que se traduce en mejores bienes y servicios en beneficio de la población.

II. Principales avances en materia de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas

En los últimos 12 años ha habido avances diversos, especialmente a nivel federal, tanto en materia de rendición de cuentas como en transparencia presupuestaria. Algunos de los más importantes son la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que estableció nuevas facultades para la ASF (2000); la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) y, con ella, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); la Ley General de Desarrollo Social y con ella la creación de CONEVAL³ (2004); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006); la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009); entre otros. No obstante, es necesario seguir afinando y concretando mayores logros para alcanzar una mejor rendición de cuentas y, con ello, un mejor uso de los recursos públicos, que permitan aumentar la eficiencia y la eficacia de las instituciones gubernamentales.

III. Análisis por tema

A pesar de los avances generales en materia de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas continúan existiendo rezagos y problemas relevantes. A continuación se presenta un análisis sobre algunos temas en los cuales Fundar ha trabajado en los últimos años.

1) Transparencia presupuestaria

Como se mencionó anteriormente, en los últimos seis años se han dado pasos adelante en esta materia. Por ejemplo, se creó el portal de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda (2011) y se publicó por primera vez el presupuesto ciudadano (2010). Aún así, continúan sin llevarse a cabo modificaciones en las distintas etapas del proceso presupuestario. Aquí describimos brevemente la principal problemática en cada fase del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

1) En la etapa de formulación, aunque existe un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y mucha información sobre indicadores y evaluaciones de los programas presupuestarios, el vínculo entre resultados y asignación de gasto aún se desconoce. 2) En la etapa de discusión-aprobación existe poca claridad sobre las reasignaciones que año con año realizan los diputados. 3) En la etapa de ejecución no se presenta información suficiente sobre el destino y resultados de las adecuaciones presupuestarias provenientes de economías, subejercicios y reasignaciones. Asimismo, en el caso de los ingresos excedentes, no se conoce los beneficios generados. 4) Finalmente, en la etapa de evaluación-fiscalización, falta información sobre el uso y repercusiones de las evaluaciones a los programas, así como el uso y repercusiones del informe de revisión de la cuenta pública que realiza la ASF.

Adicionalmente, aunque existen diferencias, a nivel estatal hay un grave problema de falta de transparencia

² Entrevistas para la elaboración de este documento, sobre Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, realizadas al Dr. Guillermo M. Cejudo, investigador del CIDE.

³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

presupuestaria. No se conoce el destino final e impacto del gasto federalizado. Hay mucha discrecionalidad y opacidad en las finanzas públicas estatales.

Algunas recomendaciones al respecto son: 1) dar mayor seguimiento a las reasignaciones que realiza la Cámara de Diputados del gasto público (se podría seleccionar una muestra cada año), 2) explicitar la manera en que las evaluaciones de programas presupuestarios han contribuido a aumentar la eficiencia del gasto público, 3) transparentar de forma detallada la información sobre los ingresos excedentes en la cuenta pública, 4) explicar con mayor precisión los motivos de las adecuaciones presupuestarias que se llevan a cabo en el ejercicio, entre otros.⁴

2) Rendición de cuentas

Uno de los principales problemas del sistema actual de rendición de cuentas en México es que existen diversas instancias y mecanismos para verificar, evaluar, auditar, transparentar o sancionar la gestión gubernamental en los distintos poderes y órdenes de gobierno, como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los Órganos Internos de Control o el CONEVAL. Sin embargo, sus funciones se encuentran fragmentadas y desarticuladas entre sí, lo cual dificulta desarrollar tareas coordinadas, retroalimentarse y generar insumos para alcanzar objetivos comunes. Asimismo, no hay clara delimitación de competencias ni de responsabilidades de los servidores públicos en los reglamentos interiores o manuales de organización.

Finalmente, los tiempos en los que la ASF presenta sus informes de revisión de la cuenta pública no son propicios ni eficaces para incidir en el mejoramiento de políticas públicas o para atender problemas estructurales en el mal manejo del gasto. Actualmente, las recomendaciones de la ASF no logran tener incidencia en la negociación del presupuesto.

Las principales recomendaciones serían: 1) consolidar a nivel constitucional el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que involucra el trabajo coordinado de todos los órganos de control interno y las entidades superiores de fiscalización en el país, incorporando a los órganos de evaluación del desempeño. 2) Los esquemas de rendición de cuentas deben coordinarse a nivel federal y local, sin que las divida el hecho de que se realizan por distintos poderes, objetivos y en diferentes momentos. 3) Se sugiere que se revisen y modifiquen los reglamentos y manuales de organización de dependencias y entidades a efecto de delimitar con claridad los alcances y responsabilidades de los servidores públicos que las integran.

Finalmente, es necesario que se apruebe la reforma de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación pendiente en el Senado. Dichas reformas otorgan a la ASF la facultad expresa realizar auditorías de desempeño y evaluar las políticas públicas; le permitirán realizar informes de resultados con mayor oportunidad; mejorar la planeación y la revisión de las auditorías; iniciar la fiscalización desde el primer día del cierre del ejercicio fiscal; y realizar acciones de vigilancia, control y evaluación dentro del año en curso.⁵

3) Industrias Extractivas

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los minerales y los hidrocarburos pertenecen, en dominio, a la Nación mexicana.⁶ Sin embargo, existen diferencias en la manera en la que el gobierno

⁴ Para mayor información consultar la Hoja Informativa sobre Transparencia Presupuestaria.

⁵ Para mayor información consultar la: Hoja Informativa sobre Rendición de Cuentas.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>. Consultada el 09 de agosto de 2012.

gestiona estos dos tipos de recursos no renovables. En el caso de los minerales, la explotación se realiza a través de concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal a empresas mineras privadas. En cambio, la explotación petrolera realiza el Estado a través de Petróleos Mexicanos (Pemex).

El problema principal, en el caso de las concesiones mineras, es que actualmente los procesos de entregas de concesiones ocurren a espaldas del público, y se desconoce la motivación bajo la cual la Secretaría de Economía justifica dicho otorgamiento. En el caso de Pemex, el problema radica en que, si bien si se publica información sobre los contratos de servicios con la iniciativa privada, hay documentos básicos como los fallos de las licitaciones y los documentos contractuales –clausulados y anexos- que no son publicados de manera sistemática. De igual forma, gran parte de las adquisiciones de bienes y servicios de la paraestatal no se realizan mediante procesos de licitación, sino a través de adjudicación directa e invitación restringida.

Por lo anterior, se recomienda aumentar y mejorar la información sobre concesiones mineras y contratos petroleros, con base en los vacíos existentes. Entre las acciones a impulsar destacan: 1) publicar los textos íntegros de los títulos de concesión minera otorgados a particulares, 2) gestionar las reformas legales necesarias para que se publique la motivación de la Secretaría de Economía para otorgar las concesiones mineras, así como que esta dependencia presente mayor información sobre el tipo de mineral extraído por concesión, el volumen de explotación, los derechos que cada empresa paga y las utilidades obtenidas por dichas empresas.⁷

En el caso de Pemex, es necesario que exista mayor información pública sobre las contrataciones realizadas con particulares, especialmente de aquellas que se realizan a través de adjudicación directa.

4) Migración

Hoy en día son alrededor de veinte las instituciones de la administración pública federal mexicana (p. e., secretarías de Estado, órganos desconcentrados, etc.) que cuentan con algún programa que busca avanzar en la protección de los derechos de las y los migrantes y sus familias. Sin embargo, y a pesar de ser uno de los pocos países en el mundo en el cual existen tantas instancias públicas involucradas en el tema migratorio, actualmente no es posible conocer los recursos económicos que se destinan a la mayor parte de estos.

En la actualidad, el presupuesto del Instituto Nacional de Migración se distribuye a través de un solo programa presupuestario. Esto no permite conocer cuántos recursos canaliza para los programas de protección a migrantes que opera. En otras palabras, los programas temáticos de protección a migrantes (y de derechos) no se consideran programas presupuestarios, lo que dificulta el seguimiento y fiscalización del gasto.

De igual forma, hay varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que destinan recursos a los migrantes sin que se haga pública la información suficiente para poder evaluar su impacto y utilidad. Es importante que se transparenten los recursos y las acciones en materia migratoria, que se ejecuten de forma integral y articulada, y que se rindan cuentas a los ciudadanos.

Por todo lo anterior, Fundar considera fundamental que se haga pública la siguiente información: 1) los montos totales que se destinan a los programas temáticos que no son programas presupuestarios, 2) la clasificación funcional de

⁷ Para mayor información consulte la Hoja Informativa sobre transparencia en la gestión de las industrias extractivas.

los recursos económicos que se destinan a estos programas de acuerdo al: a) Capítulo de Gasto, b) Concepto de Gasto, c) Partidas Genéricas y d) Específicas, y 3) los objetivos, metas específicas e indicadores que estos recursos económicos permiten cumplir en cada uno de los programas temáticos⁸.

5) Seguro popular: compra de medicamentos, cobertura e infraestructura sanitaria

En México, en los años recientes, se ha incrementado notablemente la afiliación de la población sin seguridad social al Sistema de Protección Social en Salud conocido como Seguro Popular (SP), que es el mecanismo a través del cual el Estado mexicano busca garantizar el derecho a la salud de dicho segmento de la población.

Uno de los principales problemas del SP tiene que ver con la compra de medicamentos. En los últimos informes de la ASF se han reportado diversas anomalías en la compra de fármacos: 1) adquisición de fármacos a un costo superior al precio de referencia, 2) la adquisición de medicamentos no incluidos en el catálogo universal de servicios de salud, 3) la compra de medicamentos de patente sin consultar el precio de la Comisión Coordinadora para la Negociación de precios de Medicamentos, y 4) graves deficiencias en el control de inventarios (lo que genera desabasto o que las medicinas caduquen).

Asimismo, si bien es cierto que ha incrementado el número de afiliados al SP (51.8 millones de personas al cierre de 2011), el aumento del padrón por sí mismo no garantiza el acceso a los servicios de salud. Esto en razón de que no existe suficiente infraestructura sanitaria ni tampoco hay una distribución equitativa de la misma en los estados y municipios del país. El problema de la falta de infraestructura se nota en el número insuficiente de camas hospitalarias o la disponibilidad de consultorios, así como de médicos y enfermeras. Finalmente, todo lo anterior se ve agravado por la asignación deficiente de recursos en el sector salud. El nivel de gasto total en salud en México es bajo, especialmente cuando se compara con otros países similares de América Latina.

En ese orden de ideas las principales recomendaciones en la materia son: 1) Que se diseñe e implemente una política integral de medicamentos que ataque los problemas existentes en el financiamiento, planeación, compra, almacenamiento, distribución y surtimiento de recetas y que garantice el acceso a los afiliados. 2) Debe de haber una adecuada rendición de cuentas y manejo del gasto público en los servicios de salud e infraestructura. 3) Se debe avanzar expeditamente en la construcción y equipamiento de infraestructura en salud especialmente en zonas marginadas.

Por último, es necesario que el financiamiento a la salud sea una prioridad que se refleje en un incremento sustancial del gasto, podría determinarse a través de fijar un mínimo de recursos equivalente a un porcentaje específico del PIB, para garantizar la disponibilidad de servicios sanitarios y medicamentos para la población sin seguridad social.⁹

6) Salud reproductiva

Aunque es una obligación del Estado mexicano garantizar los derechos reproductivos y a la salud, el modelo de asignación de presupuesto actual no garantiza la provisión de calidad y apegada a los derechos humanos conforme a las necesidades de atención en salud sexual y reproductiva.

⁸ Para mayor información consultar la Hoja Informativa sobre la relevancia de la transparencia presupuestaria en los programas públicos que benefician a las y los migrantes y sus familias en México.

⁹ Para mayor información consultar las siguientes hojas informativas: "El Seguro Popular: Uso de Recursos para la Compra de Medicamentos 2008-2011"; "Derecho a la salud: Disponibilidad de Infraestructura Sanitaria"; "Seguro Popular: Financiamiento y Gestión".

A pesar de la existencia del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) la cobertura y calidad de los servicios en materia de salud reproductiva continúan siendo insuficientes, en virtud de que el gasto para ese rubro no se encuentra etiquetado. Algunos ejemplos de esto son la falta de provisión de insumos estratégicos como los anticonceptivos, o la atención en salud materna tal como se plantea en la estrategia de Embarazo Saludable.

Además, el presupuesto orientado a la salud reproductiva se ejerce mayormente en cuestiones de atención clínica, sin que existan programas o estrategias de promoción y prevención que operen de manera regular y constante. Para estas últimas, desde el 2009 está el Acuerdo para el Fortalecimiento de las Acciones de Salud Pública en los Estados, AFASPE, un convenio firmado anualmente entre la federación y cada una de las entidades federativas. Sin embargo, el AFASPE presenta problemas en su gestión: ministración tardía de los recursos a las entidades federativas, nula rendición de cuentas públicas desde los niveles federal y estatal, entre otros.

Finalmente, a pesar de que la *Norma Oficial Mexicana Para la prevención y el control de la infección por VIH* exigen a los servicios públicos, sociales y privados de salud ofertar la prueba de VIH a toda mujer embarazada, no existe un mecanismo presupuestario que lo asegure.

En este contexto se recomienda: 1) Contar con una asignación presupuestaria progresiva y etiquetada para las acciones en salud sexual y reproductiva sujeta a una evaluación periódica enmarcada en los principios y elementos de los derechos humanos. 2) Establecer obligaciones de rendición de cuentas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 o en su Decreto.

IV. Conclusión

La transparencia por si misma no es suficiente para mejorar la calidad del gasto público y, con ello, el diseño e implementación de las políticas públicas. Es necesario continuar trabajando para construir mejores esquemas de información y rendición de cuentas en los diferentes sectores y programas gubernamentales. Además es menester fomentar y promover la coordinación de acciones entre las diferentes entidades de la administración pública, tanto a nivel federal como estatal.

Adicionalmente, es relevante orientar los esfuerzos para: 1) mejorar la distribución y ejercicio del gasto público, 2) que los recursos públicos destinados para la atención de los temas descritos en este documento se manejen con mayor orden y transparencia, y 3) que se revise la normativa aplicable a cada uno de los asuntos mencionados para realizar las modificaciones legales que sean pertinentes.