



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Hinojosa Cruz, Adriana Verónica; Sáenz López, Karla Annett
Avances en apertura presupuestal en México: ¿Relación intergubernamental o
participación ciudadana?

Buen Gobierno, núm. 13, julio-diciembre, 2012, pp. 8-32
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660532001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

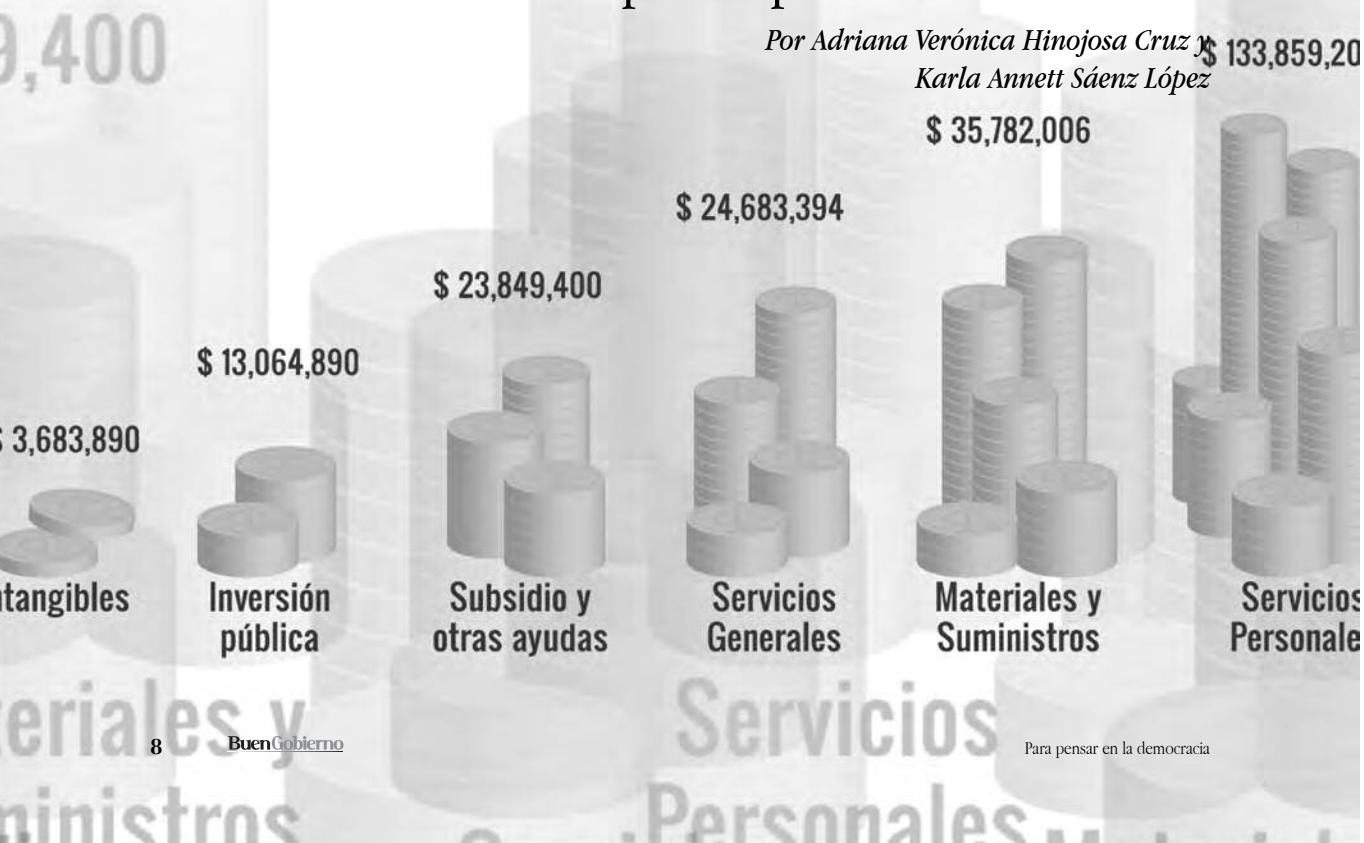
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Avances en apertura presupuestal en México:

¿Relación intergubernamental
o participación ciudadana?

Por Adriana Verónica Hinojosa Cruz y
Karla Annett Sáenz López



RESUMEN

En el orden internacional, algunas iniciativas sociales y empresariales han elaborado índices que miden la apertura presupuestal, su transparencia y el nivel de democracia en diversos países. Con estos tres indicadores como premisa se revisa la situación del proceso presupuestario en México desde dos perspectivas: (i) en relación a la apertura hacia el ciudadano y (ii) en la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo ya que, a pesar de estos resultados poco alentadores, se muestran avances sustantivos en los últimos años, al menos en la legislación presupuestaria federal en México. Además, como parte sustantiva del artículo, se presenta el resultado que arrojó la aplicación de una encuesta a profundidad a diputados federales sobre el tema. Al final, se concluye sobre esto.

Palabras Clave: Transparencia, Rendición de Cuentas, Proceso Presupuestario, Participación Ciudadana, Democracia

In the international order, some social initiatives and business index have been developed that measure the opening budget, its transparency and the level of democracy in various countries. With these three indicators such as premise is reviewed the situation of the budgetary process in Mexico from two perspectives: (i) in relation to the opening toward the citizen and (ii) in the relationship between the legislative and executive branches already that, in spite of these disappointing results, show substantial progress in recent years, at least in the federal budgetary legislation in Mexico. In addition, such as substantive part of the article, we present the result of a survey of federal deputies to depth on the subject. In the end, it was concluded on this.

Keywords: Transparency, Accountability, Budget Process, Citizen Participation, Democracy

INTRODUCCIÓN

En el orden internacional, algunas iniciativas sociales y empresariales han elaborado índices que miden la apertura presupuestal, su transparencia y el nivel de democracia en diversos países. Se cuenta, por ejemplo, con una iniciativa social que en los últimos años ha elaborado un índice de presupuesto abierto en más de 90 países y en la que México ha

reprobado presentándose con una calificación de 52 en una escala de 100 puntos. Asimismo, en otro ejercicio, que mide el nivel de democracia que se ejerce en el 85 por ciento de los países del mundo, México se ubica entre los países con democracia incompleta con un puntaje de 69.2 y en un estudio más, el del Índice latinoamericano de transparencia presupuestal su calificación es aún más baja alcanzando apenas 45 puntos de 100. Con estos tres indicadores como premisa se revisa la situación del proceso presupuestario en México desde dos perspectivas: (i) en relación a la apertura hacia el ciudadano y (ii) en la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo ya que, a pesar de estos resultados poco alentadores, se muestran avances sustantivos en los últimos años, al menos en la legislación presupuestaria federal en México.

Para tal efecto, en primer lugar se definen brevemente algunos conceptos como presupuesto público, transparencia, rendición de cuentas, así como el principio de responsabilidad que rige desde hace algunos años la práctica presupuestaria federal. Después se describen los resultados para México del Índice de presupuesto abierto 2010 (IPA), del Índice de democracia 2010 y del Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2011. Asimismo, se revisa la configuración de los avances que se han presentado en el proceso presupuestario en México en las últimas dos administraciones así como, la configuración de la legislación en la materia. Como parte sustantiva del artículo, se presentan los resultados que arrojó la aplicación de una encuesta a profundidad a diputados federales sobre el tema. Al final, se concluye sobre esto.

1. ANTECEDENTES

Uno de los aspectos implícitos en una democracia es el nivel de información gubernamental al que los gobernados pueden acceder. En especial, sobre la función de la Administración pública o las decisiones legislativas. Sobre esto, un aspecto de fundamental importancia son las finanzas públicas específicamente, en el proceso presupuestal de cada país. En México, como lo demuestran las encuestas internacionales, estamos a la mitad del camino, sin embargo, se observan avances en otros sentidos, por ejemplo, en el incremento de información de manera oportuna entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo derivado de la configuración de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria que inicio su vigencia en abril de 2006 y de otros ordenamientos de aplicación general como la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y de reciente creación en 2009, la Ley general de contabilidad gubernamental que incluye además del orden federal, a los ordenes estatal y municipal, integrando así, la obligación de homologar su sistema de información financiera con la derivación implícita de mayor transparencia.

2. LOS CONCEPTOS

En las finanzas públicas, los principios que deben regir su actuación están basados fundamentalmente en la responsabilidad y de manera derivada en la transparencia y rendición de cuentas. En el caso específico del presupuesto público, además debe cumplir con la apertura necesaria hacia la ciudadanía de manera sistemática, no necesariamente por una petición expresa de la misma. Para mejor comprensión de estos términos, se conceptualizan, brevemente.

2.1 PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto público¹ es un documento jurídico financiero que contiene una estimación anticipada, generalmente anual de los ingresos y egresos del gobierno, necesarios para cumplir con los propósitos de la planeación a corto, mediano y largo plazo, expresados en un plan operativo básico, el cual tiene como meta la ejecución de las decisiones de las políticas públicas del Estado. En el caso de México, al documento que contiene el presupuesto de ingresos del Gobierno Federal se le denomina Ley de Ingresos de la Federación y al relacionado con la asignación de recursos, Presupuesto de Egresos de la Federación. Un presupuesto público debe considerarse como: (i) una herramienta de política económica; (ii) una expresión clara de las relaciones entre los agentes del proceso económico, político y social y (iii) un documento que expresa la voluntad jurídica de los poderes del Estado.

La teoría económica, en este caso, de la economía pública, considera como objetivos de corto, mediano y largo plazo, el empleo, la estabilidad, el crecimiento y la redistribución, sin embargo para cumplir con estos objetivos requiere de medios que le permitan cumplir con sus propósitos fundamentales. Es en este contexto que el presupuesto se presenta como un instrumento de gestión en la asignación de recursos y de ordenamiento de políticas públicas en el marco de una programación de mediano plazo, un ejercicio fiscal y establece, en el proceso de asignación, la obtención de mayor

eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público que es, siempre limitado. Para la elaboración del presupuesto público, se requiere de su aprobación por el Congreso de la Unión por lo que resulta fundamental conocer la integración del mismo en cada periodo para determinar hacia donde se direccionan las políticas públicas expresadas en cada presupuesto.

De manera resumida el proceso presupuestario se conforma de 4 etapas: (1) La elaboración del proyecto de presupuesto bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo, tanto de la Ley de Ingresos (LIF) como del Presupuesto de Egresos (PEF); (2) Su aprobación. En el caso de la LIF corresponde tanto a Senadores como a Diputados. El PEF es aprobado únicamente por la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva establecida en el artículo 74 constitucional; (3) Su ejercicio por parte del Poder Ejecutivo y (4) su fiscalización por el órgano correspondiente dentro del Congreso de la Unión, que para el caso de México, es la Auditoría Superior de la Federación. Precisamente por la importancia en la asignación de los recursos y el interés del ciudadano, en esta ocasión, el artículo se centra únicamente en el presupuesto de egresos.

Figura 1. Proceso presupuestario

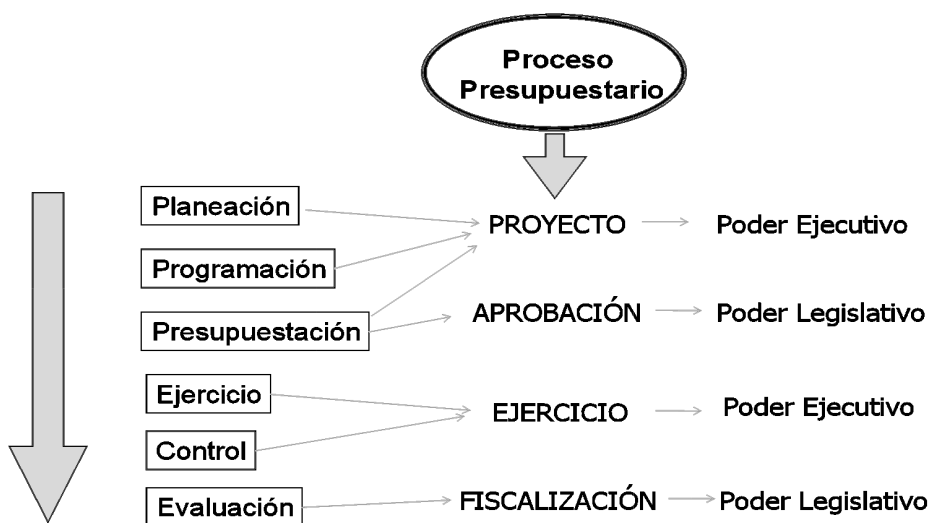
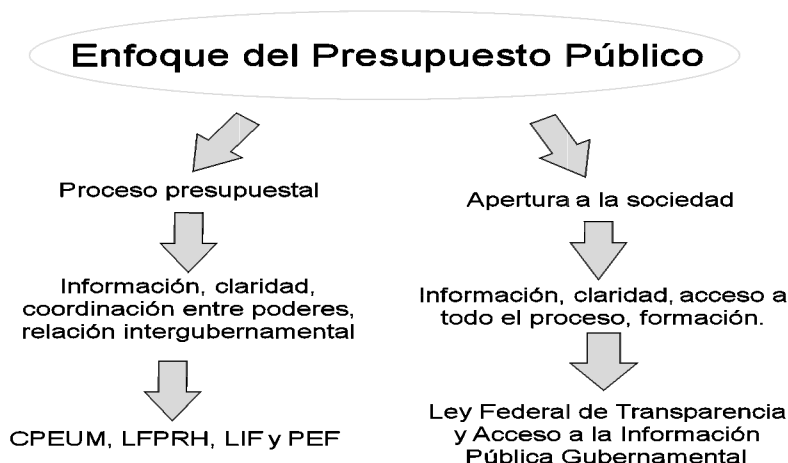


Figura 2. Enfoques del presupuesto



2.2 RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Responsabilidad, de manera general, es cumplir con el deber de asumir las consecuencias de los actos realizados. En el caso de la responsabilidad en las finanzas públicas de un Estado, se refiere al cumplimiento, con base en los ordenamientos jurídicos correspondientes, de lo que en ellos se estipula. Asimismo, se espera que los legisladores que aprueban dichos ordenamientos hacendarios, actúen de manera responsable en la expedición de las disposiciones financieras. Al analizar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se amplía este concepto.

La transparencia, jurídicamente, se define como el acto público anticipado del Estado, a la voluntad del ciudadano, de dar a conocer su gestión pública. Se actúa con transparencia cuando sistemáticamente, se ofrece la información completa de la acción pública, considerando, desde el inicio, el derecho a esa información.

Por su parte, la rendición de cuentas, es un proceso pro-activo en el que los actores sujetos a él, informen y justifiquen sus planes de acción, comportamiento y resultados y al mismo tiempo se sujeten a los castigos y recompensas correspondientes.² Se entiende una acción a posteriori y a petición de un tercero sobre una acción aislada. En la rendición de cuentas, se justifican y se explican los resultados obtenidos.

3. MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Algunas iniciativas de la sociedad y del sector empresarial, han puesto de manifiesto dos temas fundamentales en la actuación de la administración pública. En primer lugar, la *International Budget Partnership* (IBP) que desde 2006 construyó y ha aplicado en diversos países la encuesta de presupuesto abierto (IPA) que muestra la información sobre el presupuesto al que el ciudadano común

tiene acceso. En segundo lugar, la *Economist Intelligence Unit*, Ltd elabora un índice de democracia (*Democracy Index*) en más de 150 países mostrando el nivel de democracia en cada uno con el objetivo de evaluar cinco aspectos que promueven la democracia. En tercer lugar, como una iniciativa mexicana, el índice latinoamericano de transparencia presupuestaria (ILTTP) que a través de un instrumento que recoge y vincula la perspectiva de expertos con la aplicación de un estudio formal, mide en algunos países de América Latina el nivel de transparencia presupuestaria que prevalece. Se revisan los resultados de cada una de estas iniciativas internacionales.

3.1 INDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO (IPA) 2010

En México, la información presupuestaria no se considera abierta, es decir, el acceso es limitado o nulo en algunas etapas del proceso. Adicionalmente, la difusión de la información no es detallada o suficiente para que la ciudadanía pueda elaborar análisis exhaustivos según lo señala el Índice de presupuesto abierto en sus tres últimas publicaciones. (IBP, 2006, 2008, 2010)

El índice de presupuesto abierto (OBI por sus siglas en inglés) surge en 2006 como una iniciativa de la organización civil International Budget Partnership (IBP). El índice evalúa la cantidad y el tipo de información disponible al público de los documentos presupuestarios de un país. De acuerdo con la IBP, el presupuesto abierto afecta la vida de cada persona y particularmente la de los pobres. Tradicionalmente, menciona el reporte, el proceso presupuestario ha sido del dominio exclusivo de la rama ejecutiva del gobierno ya que no se considera de utilidad la participación externa e incluso, se pensaba que dicha participación podría poner en peligro la estabilidad fiscal del país. (IBP, 2008; 9)

En la encuesta para obtener el índice de presupuesto abierto, se establecen cinco clasificaciones sobre la información que ofrecen a sus ciudadanos los gobiernos de los países: esta puede ser extensa, suficiente, alguna, poca o nula. Para llegar a esta clasificación la IBP estableció una metodología que integra una encuesta con reactivos abiertos y de opción múltiple que son aplicados con el apoyo de organizaciones civiles de cada país³ y en donde se valida con evidencia, la información obtenida.

En la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 se obtuvieron como principales resultados los siguientes (IBP, 2010):

En primer lugar, se señala que el estado general de transparencia presupuestaria en el grupo de países encuestados es pobre con un promedio de 42/100 y en donde México obtuvo 52. De los 94 países participantes sólo siete presentan información extensa y otros 20 obtuvieron más de 60 puntos de calificación. Sólo estos 27 países dentro de las clasificaciones de información extensa y suficiente, ofrecen información suficiente a sus ciudadanos para realizar un análisis exhaustivo y comprensión.³³ países obtuvieron calificaciones entre 41-60 (México 52) que significa alguna información pero no suficiente para análisis o comprensión para su control y por lo tanto, sin control sobre el Ejecutivo. En los 41 países restantes es considerablemente insuficiente, poca o nula (19 entre 21 y 40, 22 menos de 20).

Tabla 1. El índice de presupuesto abierto en América

Rango	País	Calificación	Notas
Extensa 81-100	Estados Unidos	83	Lugar 7. Sudáfrica 92, Nueva Zelanda 90, Reino Unido 87, Francia 87, Noruega 83, Suecia 83.
Suficiente 61-80	Chile	72	Entre Namibia y Botswana
	Brasil	71	
	Perú	65	
	Colombia	61	
Alguna 42-60	Argentina	56	
	México	52	
	Guatemala	49	
	Costa Rica	45	
Mínima 21-41	El Salvador	37	
	Nicaragua	36	
	Venezuela	34	
	Ecuador	31	
Poca 0-20	Bolivia	13	Igual que China
	Honduras	11	

Tabla 2.

RESULTADOS INDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO 2010, MÉXICO

DOCUMENTOS	CALIFICACIÓN	CONDICIÓN
Documento preliminar	C	PUBLICADO
Proyecto de presupuesto del Ejecutivo	C	PUBLICADO
Presupuesto aprobado	B	PUBLICADO
Presupuesto ciudadano*	E	NO SE PRODUCE
Informes entregados durante el año	A	PUBLICADOS
Revisión de mitad de año	E	NO SE PRODUCE
Informes de fin de año	C	PUBLICADO
Informe de auditoría	D	PUBLICADO

Fuente: Resumen por país, México, IBP (2010)

Calificaciones: 0-20 = E, 21-40 = D, 41-60 = C, 61-80 = B, 81-100 = A

*Al momento de la aplicación de la encuesta no se había publicado el presupuesto ciudadano que a partir de 2010 publica la SHCP en su página.

3.2 INDICE DE DEMOCRACIA (2010)

El índice de democracia es un indicador que la Unidad de inteligencia económica⁴ obtiene con una metodología que integra una serie de información de cada país. El indicador y sus detalles es publicado anualmente y muestra sus resultados con base en cinco categorías: (1) proceso electoral y

pluralismo, (2) funcionamiento del gobierno, (3) participación política, (4) cultura política y (5) libertades civiles. Adicionalmente, son clasificados por sus resultados en cuatro niveles de democracia o régimen: (1) democracia plena, (2) democracia incompleta, (3) régimen híbrido y (4) régimen autoritario. Cada categoría tiene una calificación en una escala de 0 a 10. El índice general de la democracia es el promedio simple de los cinco los índices de categoría.

En América Latina la puntuación promedio de la región se redujo ligeramente entre 2008 y 2010. Hubo un retroceso en algunas áreas, tales como la libertad de prensa, lo que refleja una tendencia hacia el control gubernamental más estricto. El crimen, la violencia y el narcotráfico-también han ocasionado un impacto negativo en los procesos democráticos. Como referencia, se presentan los cuatro países con mejor evaluados y calificados como regímenes de democracia plena. Después, se presentan los resultados para Sudáfrica y Francia ya que llama la atención que en el índice de presupuesto abierto se ubican en el 1er y 4to lugar respectivamente y en el índice de democracia son calificados como regímenes incompletos ya que en las clasificaciones de participación política y cultura política sus resultados fueron bajos. Podría explicarse por un desinterés de la ciudadanía a pesar de existir extensa información presupuestaria disponible.

Tabla 3.

**Índice de democracia 2010
Países con los mejores promedios**

Lugar de 167	País	Regímen	Promedio	Proceso electoral	Funcionamiento de gobierno	Participación política	Cultura política	Libertad ciudadana
1	Noruega	Pleno	9.8	10	9.64	10	9.38	10
2	Islandia	Pleno	9.65	10	9.64	8.89	10	9.71
3	Dinamarca	Pleno	9.52	10	9.64	8.89	9.38	9.71
4	Suecia	Pleno	9.5	9.58	9.64	8.89	9.38	10

FUENTE: Democracy Index 2010 publicado por la Economist Intelligence Unit

Tabla 4.

**Países con un índice de presupuesto abierto (IPA) alto y con democracia incompleta.
Sudáfrica (IPA lugar 1), Francia (IPA lugar 4)**

Lugar de 167	País	Regímen	Promedio	Proceso electoral	Funcionamiento de gobierno	Participación política	Cultura política	Libertad ciudadana
30	Sudáfrica	Incompleto	7.79	8.75	8.21	7.22	6.25	8.53
31	Francia	Incompleto	7.77	9.58	7.14	6.11	7.5	8.53

FUENTE: Democracy Index 2010 publicado por la Economist Intelligence Unit

En la región de América, México es calificado en el entorno mundial con un índice de democracia de 6.93 sobre 10 y ubicado en el lugar 50 de 165 países y con un régimen de democracia

incompleta. En América Latina, Uruguay y Costa Rica obtienen calificaciones suficientes para ser clasificados con regímenes de democracia plena que no alcanzan Chile o Brasil.

En los cinco indicadores, México obtiene las más bajas calificaciones en cultura política y participación política, ambos indicadores relacionados directamente con el tema que nos ocupa.

Tabla 5

Región América
Países de América mejor evaluados que México en el índice de democracia 2010

Lugar de 167	País	Regímen	Promedio	Proceso electoral	Funcionamiento de gobierno	Participación política	Cultura política	Libertad ciudadana
9	Canadá	Pleno	9.08	9.58	9.29	7.78	8.75	10
17	EUA	Pleno	8.18	9.17	7.86	7.22	8.13	8.53
21	Uruguay	Pleno	8.1	10	8.57	4.44	7.5	10
24	Costa Rica	Pleno	8.04	9.58	8.21	6.11	6.88	9.44
34	Chile	Incompleto	7.67	9.58	8.57	3.89	6.88	9.41
45	Trinidad y Tobago	Incompleto	7.16	9.58	7.14	6.11	5	7.94
46	Panamá	Incompleto	7.15	9.58	6.79	5.56	5	8.12
47	Brasil	Incompleto	7.12	9.58	7.5	5	4.38	9.12
50	México	Incompleto	6.93	8.75	7.14	6.11	5	7.65

FUENTE: Democracy Index 2010 publicado por la Economist Intelligence Unit

3.3 ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIO (ILTP) 2011

Esta iniciativa mexicana, resulta interesante ya que se generó a través de la sociedad civil y se ha mantenido por 10 años con la intención de tener un seguimiento del impacto que las modificaciones legislativas y la acción gubernamental han ocasionado y también, los resultados de la presión desde el tercer sector que se ha ejercido con iniciativas como esta.

De acuerdo con Fundar (2012; 12), 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. Asimismo, establece tres objetivos específicos: (i) replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el presupuesto y hacer comparaciones entre países en distintos años; (ii) actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar la importancia de la transparencia en la Gestión pública; (iii) 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.

El ILTP se construye con tres componentes (Fundar 2012; 13): 1. Encuesta de percepciones de los expertos, 2. Estudio formal/práctico y 3. Guía de vinculación. El primer componente se aplica a personas relacionadas con el proceso presupuestario como legisladores, investigadores, periodistas y miembros de la sociedad civil vinculadas con el tema. El estudio formal se integra con un cuestionario que analiza el proceso presupuestario en la práctica y su marco legal. El tercer componente vincula al primero y segundo.

Los resultados para México muestran una tendencia hacia la baja de 2003 al 2011 con un índice general (IGTP) de 45 en una escala de 100. En relación a las 16 variables consideradas la calificación mayor México la obtiene en la Ley de acceso a la información (50) y en contrapartida, la menor la obtiene precisamente en la participación ciudadana en el presupuesto (6).

Tabla 6

Índice General de Transparencia Presupuestaria, México

PAÍS/AÑO	2003	2005	2007	2009	2011
México	50	54	50	48	45

Fuente: ILTP 2011 (Fundar, 2012)

Tabla 7

ILTP 2011 por variable para México

VARIABLES	%
Ley de acceso a la información	50
Confianza en la información	41
Capacidades en el órgano de control externo	29
Atribuciones y participación del legislativo	29
Calidad de la información presupuestaria	27
Fiscalización del presupuesto	25
Control sobre funcionarios federales	24
Gobiernos subnacionales	24
Rendición de cuentas	24
Información sobre deuda federal	23
Oportunidad de la información presupuestaria	20
Impacto del gasto y evaluación del desempeño	18
Asignación del presupuesto	15
Evaluación de la Contraloría interna	14
Cambios del presupuesto	13
Participación ciudadana en el presupuesto	6

Fuente: ILTP 2011 (Fundar, 2012)

Con estos resultados, Fundar en el documento que publica del ILTP 2011, concluye 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 óptima.

Las mediciones internacionales presentadas, se refieren a aspectos distintos. Por un lado el IPA, muestra la disponibilidad, desde la autoridad, de la información presupuestaria hacia el ciudadano. El índice de democracia, presenta el ejercicio de la democracia considerando diversos aspectos adicionales a un proceso electoral e integrando la participación ciudadana y cultura política como necesarios para considerar o no a una democracia plena o incompleta. En el último caso, el del ILTP, se califica el acceso a la información presupuestaria desde la perspectiva de expertos y no necesariamente del ciudadano común. Queda pendiente, hasta este punto, la revisión de los avances en el ejercicio presupuestario entre quien legisla y fiscaliza y quien ejerce, que es en donde en México, se han observado avances.

4. CONFIGURACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA ACTUAL EN MÉXICO

En América Latina, en el siglo XXI se han observado algunos avances en la implementación de una gestión pública por resultados y de una cultura a favor de la responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. En el caso de México, algunos ejemplos en este sentido son la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental expedida en el año 2003 así como, la creación de la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

El 25 de marzo de 2006 se expidió la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria (LFPRH) que, representa un gran avance en esta materia derivado de un proceso legislativo que inició desde el año 2000 y cuyo contenido está dirigido a promover, en los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario, la cultura de informar, transparentar y evaluar los resultados de la actividad financiera pública en el orden Federal todo esto, de manera responsable y considerar estos resultados para el siguiente proceso presupuestario.

La configuración de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria representa la forma en que se establece en ley y en la práctica un enfoque cualitativo que integra los principios de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestario federal en México. Como fundamento del ejercicio democrático, sin descartar otros objetivos de presión como la de organismos internacionales y posibles financiamientos futuros para México, se describe la conformación pluripartidista de la Cámara de Diputados en la que se han logrado, desde 2000 y hasta la fecha, avances en las disposiciones legales presupuestarias, en especial, intergubernamentales.

4.1 INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1994-2012

En México, el año 2000 marcó el inicio de una nueva etapa en la gestión gubernamental ya que por primera vez, en más de 70 años de haber gobernado en el país presidentes provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue electo como Presidente de la República el candidato de un partido de oposición: Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN). Sin embargo, la pluralidad en la conformación del Congreso de la Unión era ya una realidad desde la LVII Legislatura

(1997-2000) con un gobierno proveniente del PRI y convirtiéndose la oposición en mayoría desde entonces y que prevalece hasta ahora (2012).

La LVIII Legislatura inició sesiones el 1 de septiembre de 2000 con una participación pluripartidista en la que los partidos políticos de mayor representatividad mantuvieron el 94% de los votos. En la Tabla 8 se presenta la conformación de la Cámara de Diputados de 1994 a 2012 periodo que abarca las seis últimas Legislaturas hasta el 2012. Inclusive, ya existía una participación pluripartidista en la Cámara de Diputados que se remonta al periodo del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) del PRI aunque el ejercicio democrático de entonces no reflejaba un verdadero debate debido principalmente, a que la representación mayoritaria en ambas Cámaras la mantenía el PRI (60% en la LVI).

Tabla 8.
Conformación Cámara de Diputados (1994-2012)

Partido/ Gobierno	PRI		PAN		PAN	
	1994-2000		2000-2006		2006-2012	
	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
PRI	60.0	48.8	42	40.6	21.2	47.4
PAN	23.8	23.4	41.4	29.6	41.2	28.6
PRD	14.2	23.6	10.4	19.4	25	13.8
PVEM		1.0	3.2	3.4	3.4	4.2
PT	2.0	2.2	1.6	1.2	2.2	2.6
S/PARTIDO		1.0	1.4	5.8	0.6	
NA					1.8	1.8
CONVERGENCIA					3.6	1.6
PSD					1.0	
Total	100	100	100	100	100	100

La configuración en la participación de los distintos partidos se ha distribuido de manera más equitativa promoviendo una integración de mayor representatividad y democrática. En la tabla 9 se muestra la representatividad del partido que gobierna en relación a la oposición observándose que es mayoría desde 1997.

Tabla 9.
La oposición en la Cámara de Diputados
(1994-2012)

Legislatura	Gobierno		Oposición
	PRI	PAN	
LVI 1994-1997	60		40
LVII 1997-2000	48.8		51.2
LVIII 2000-2003		41.4	58.6
LIX 2003-2006		29.6	70.4
LX 2006-2009		41.2	58.8
LXI 2009-2012		28.6	71.4

Debido a las conformaciones de la Cámara de Diputados en las Legislaturas LVIII y LIX, el reconocimiento de la expedición de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria debe otorgársele al ejercicio de la democracia en un país que, a través de su Poder Legislativo, ha aprendido a concretar la voluntad de sus ciudadanos, o al menos de los partidos que representan.

Con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria por la LIX Legislatura, se inicia, en septiembre de 2006, la LX Legislatura conformada por la representación de ocho partidos políticos y un diputado sin partido. Como antecedente inmediato, adicional a la conformación de la Cámara de Diputados en las últimas legislaturas, se encuentran las modificaciones aprobadas para el ejercicio 2001 a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de transparencia y rendición de cuentas que requieren una breve revisión para fundamentar su importancia.

4.2 MODIFICACIONES A LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Desde 1989 y hasta el ejercicio 2000 la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) integraba en su artículo 1 la relación de ingresos y sus montos esperados para cada ejercicio. En el resto de los artículos se establecía la regulación de temas como deuda pública, las obligaciones fiscales de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la tasa de recargos por créditos fiscales, destino de los ingresos excedentes, estímulos fiscales, entre otros. De 1989 al ejercicio 2000 las modificaciones se limitaron a la integración de algunos artículos relacionados, en su mayoría, al tema de facilidades administrativas y estímulos fiscales.

Para el ejercicio 2001, se estructuró por primera vez, el articulado de la LIF dividiéndolos en capítulos de acuerdo con el tema que se aborda. En los capítulos I al III se integraron los temas ya existentes. En un capítulo nuevo, el IV, se estableció la obligación del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de informar principalmente al Congreso de la Unión, de manera desglosada y transparente, lo relacionado a los ingresos de la Federación establecidos en los capítulos I al III. En la tabla 10 se muestra la estructura de la LIF de 1989 a 2006, en la 11, se presenta la estructura de la LIF de 2001 y la del 2006 que muestra como se ha mantenido la estructura con algunas modificaciones en el articulado y en la tabla 12 se listan los informes que la SHCP debería elaborar, presentar ante el Congreso de la Unión y publicar en su página electrónica.

Tabla 10

Estructura de la Ley de ingresos de la federación 1989 - 2012		
EJERCICIO FISCAL	NÚMERO DE ARTÍCULOS	NÚMERO DE CAPÍTULOS
1989	13	NA
1996	20	NA
2000	22	NA
2001	30	4
2002	37	4
2003	38	5*
2004	38	4
2005	40	4
2006	37	4
2012	30	4

* El Capítulo V. Otras disposiciones estuvo vigente solo para el ejercicio 2003

Fuente: Elaboración propia con información de la LIF de cada ejercicio.

Tabla 11

Estructura de la LIF 2001 y 2006			
CAPÍTULO	TEMA	2001	2006
I	De los ingresos y el endeudamiento público	1 al 3	1 al 6
II	De las obligaciones de petróleos Mexicanos	4	7
III	De las facilidades administrativas y estímulos fiscales	5 al 21	8 al 22
IV	De la información, la transparencia y la evaluación de la eficiencia, recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento	22 al 30	23 al 37

Fuente: Elaboración propia con datos de la LIF para cada ejercicio.

Tabla 12.

INFORMACIÓN	ENTREGA Y PUBLICACIÓN PÁGINA SHCP
Informe mensual sobre la Recaudación Federal Participable (RFP) que sirvió de base para el cálculo del pago de las participaciones a las entidades federativas.	30 días después de concluido el mes. (publicado)
Informe trimestral relativo a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS)	30 días después de concluido el trimestre. (publicado)

Analizando lo anterior, se observa que prácticamente toda la información derivada de la actividad financiera, debe ser reportada tanto a usuarios internos como el Congreso de la Unión, como a externos al establecer la obligación de la SHCP de publicarla en su página electrónica.

Del ejercicio 2002 al 2006 se realizaron modificaciones menores básicamente al capítulo IV que ampliaron las obligaciones y la forma de presentar la información tanto al Congreso de la Unión, como a otras dependencias federales como la recién creada Secretaría de la Función Pública, a la Auditoría Superior de la Federación y al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. La integración del capítulo IV a la Ley de Ingresos de la Federación abarca en la solicitud de los informes trimestrales la información relativa a la asignación de los recursos. Asimismo, establece particularmente la relación ingreso-gasto al solicitar desglosadamente los motivos, mecanismos, impactos en la recaudación y en la variación de los gastos, así como la justificación en cifras de las modificaciones en el marco jurídico tributario, otorgamiento de facilidades administrativas y estímulos fiscales y de las reasignaciones presupuestarias que se soliciten que se traduce en una actitud de responsabilidad que deben asumir los sujetos que intervienen en dichas facultades y decisiones que refleja un enfoque dirigido hacia la práctica de la ética en las finanzas públicas.

Todo eso, debe considerarse como el antecedente práctico e inmediato que promovió su ampliación en un ordenamiento de mayor permanencia y elaborado con la participación plural del Congreso y de la sociedad civil. Asimismo, en el 2003, como se mencionó, se aprobó la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que es de aplicación general a todos los temas de la gestión pública y que por supuesto, es un marco jurídico vigente que sustenta, desde otra perspectiva, lo que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone.

4.3 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

A pesar de los avances que se observan en esta materia en la Ley de Ingresos de la Federación, en la normatividad de la Auditoría Superior de la Federación y en las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como siguiente paso, para garantizar el seguimiento de los avances en materia de información y transparencia de los últimos años logrados en un Congreso pluripartidista, se aprueba y expide el 25 de marzo de 2006⁵ la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal⁶. El objetivo principal al expedir el nuevo ordenamiento fue integrar un orden presupuestario con elementos de certidumbre jurídica, económicos y de transparencia en todo el proceso, así como incorporar un nuevo concepto; el de responsabilidad hacendaria.

Los antecedentes que dieron lugar a la actualización del proceso presupuestario fueron, entre otros:

- La falta de regulación del proceso de aprobación del paquete económico de cada ejercicio lo cual, generaba incertidumbre económica, jurídica y política que se basaba en una ley no actualizada.
- Que a falta de regulación en Ley, en cada ejercicio se incluían disposiciones relativas al proceso presupuestario pero que estaban sujetas a la decisión anual para su permanencia.
- La regulación anterior se fundamentaba en cuestiones técnicas contables y cuantitativas.
- El enfoque del ordenamiento anterior estaba orientado hacia la administración de los recursos financieros disponibles y no hacia resultados.

Con esta nueva ley, los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y la Administración Pública Federal estarán obligados a observar las nuevas disposiciones que rigen el proceso presupuestario en su conjunto. Según información de la SHCP (2006), para la aprobación de la ley que se analiza, el proceso tomó casi dos años y se contó con la participación adicional al Congreso de la Unión, de las entidades federativas a través de diversos foros como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), funcionarios públicos federales y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las facultades del Congreso de la Unión y la obligación de observar el cumplimiento del presupuesto público. Lo anterior significa que el nuevo ordenamiento integra principios relacionados al proceso presupuestario que antes no eran claros.

De acuerdo con la fracción XLVIII del artículo 2 de la LFPRH responsabilidad hacendaria se define como:

...la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión.

Bajo estas premisas, se establece que los pilares en los que se fundamenta la ley son: (i) el equilibrio presupuestal, (ii) la disciplina fiscal y, (iii) el cumplimiento de metas.

Adicionalmente, el segundo párrafo del artículo 1 de la LFPRH establece que:

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Así mismo, al expedirse la ley en un año de elecciones presidenciales y de cambio tanto del representante del Poder Ejecutivo como de los integrantes del Congreso de la Unión, el ordenamiento prevé un mecanismo institucional para la transición el cuál, considera la participación del presidente electo en la elaboración del paquete económico para su primer año de gestión, que en este caso fue el 2007 y que ahora, en 2012 aplica para el cambio de gobierno del PAN al PRI. Se prevé cierto retraso en las aprobaciones, pero se adelanta al primer año de gestión del nuevo Ejecutivo, sus políticas públicas.

El proceso presupuestario considera el envío de informes y propuestas del Ejecutivo previas a las iniciativas formales al Congreso de la Unión a partir del 1 de abril de cada año para iniciar con el análisis con suficiente tiempo. Esto debe considerarse como un elemento indispensable para llevar a cabo el análisis completo de los proyectos presupuestarios y no aprobar disposiciones apresuradamente como se realizaba hasta 2004⁷.

Dentro de los aspectos cualitativos de mayor relevancia que integra la ley se mencionan los siguientes:

En relación al equilibrio presupuestario, la Ley regula los casos en que las iniciativas del presupuesto podrán prever un déficit presupuestario, estableciendo claramente que aspectos deberán considerarse en ese caso, tales como el monto específico de financiamiento necesario para cubrirlo, las razones excepcionales que lo justifican y el número de ejercicios fiscales y acciones necesarias para eliminarlo.

En Responsabilidad fiscal, el ordenamiento establece mecanismos que promueven la estabilidad macroeconómica, finanzas públicas sanas y por ser un sector productivo de gran importancia para México, el uso responsable de los ingresos excedentes derivados del petróleo. Algunos de estos mecanismos se refieren a formular el presupuesto público con base en proyecciones a mediano plazo y a recurrir al déficit presupuestario solo en casos excepcionales.

Para asegurar el uso responsable de los excedentes petroleros, el ordenamiento establece mecanismos técnicos y no discrecionales, para la determinación de los precios de referencia del petróleo, para la distribución y uso de los recursos excedentes así como, mecanismos de ajuste en caso de una caída en los ingresos de este sector y en el tema de finanzas sanas se establece la identificación de la relación ingreso- gasto, es decir, que cualquier acción del ejecutivo que implique mayores gastos deberá identificar en sus propuestas e iniciativas el origen de los recursos para cubrirlos.

Por último, en el tema de transparencia, con fundamento en los principios antes mencionados, se elimina la discrecionalidad para definir el destino de los subejercicios previendo en algunos casos sanciones. Para los fideicomisos se regula la solicitud de información para que sea puntual y veraz así como se promueve la rendición de cuentas en estas figuras. En otros temas se clarifican su operación como en el caso de los donativos, subsidios en general y en los adeudos de ejercicios fiscales anteriores. (ADEFAS). En todo esto, un aspecto importante, es la consideración de sanciones a los funcionarios públicos que no observen las disposiciones aplicables por lo que la transparencia se aplica como un mecanismo de rendición de cuentas.

En relación a que la LFPRH supone un nuevo orden presupuestario, la disposición prevé reglas claras en el proceso de aprobación de los presupuestos federales, tanto en ingresos como en egresos. En este sentido, se amplían sustancialmente los periodos de revisión y discusión del paquete económico que tendrá el Congreso de la Unión tomando como fecha de inicio del proceso presupuestario, como se menciona, el 1 de abril de cada año y como fecha límite para presentar las iniciativas correspondientes el 8 de septiembre que coincide con lo que establece el artículo 74 de la CPEUM. En relación a las fechas de aprobación se establece que la Ley de Ingresos deberá ser aprobada por los diputados a más tardar el 20 de octubre y por los senadores el 31 de octubre⁸. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre que coincide con la fecha que actualmente contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74.

Adicionalmente, este nuevo ordenamiento integra temas de modernización presupuestaria que establecen disposiciones que modifican los sistemas actuales de regulación del gasto. Se establecen disposiciones de planeación y de evaluación de los resultados con metas a mediano plazo. Se establecen mecanismos de evaluación del impacto de las obras públicas en la población, se prevén reglas para asegurar que los proyectos de inversión a largo plazo (PIDIREGAS) sean rentables y se regulan las operaciones por medios electrónicos en pro de la eficiencia y eficacia administrativa.

Por último, el reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fue expedido el día 27 de junio de 2006 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de junio para iniciar su vigencia al día siguiente y tiene por objetivo reglamentar de manera más específica lo que la ley establece. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es a partir del 2007, el ordenamiento que regula el proceso presupuestario federal de manera integral y asegurando una mayor permanencia y certidumbre jurídica así como, estableciendo la evaluación del desempeño a través del mecanismo de la administración por resultados, sin embargo, regula la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y no asegura la participación del ciudadano, por lo que no promueve la democracia.

5. PERCEPCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

En México, se han realizados pocos esfuerzos para motivar la participación de los ciudadanos con pobres resultados ya que no relejan la generación de una cultura de participación ciudadana. Asimismo, son escasos los ejemplos locales en los que se ha alcanzado una mayor participación, como el caso de los contralores ciudadanos del gobierno del Distrito Federal y los contralores ciudadanos en el proceso de adquisiciones del municipio de San Pedro Garza García en Nuevo León.

Con estos antecedentes y la baja calificación que México ha obtenido en el ámbito internacional según lo revisado en este artículo, se justificó la elaboración de una investigación, como proyecto de tesis de maestría de Ricardo Rodríguez Larragoity, dirigida y asesorada por las autoras del presente artículo y realizada con el apoyo económico del Cuerpo Académico Gestión pública de la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la UANL, cuyo objetivo central fue conocer la opinión y postura que los representantes del ciudadano en el Congreso de la Unión, específicamente los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, tienen sobre la posibilidad de una mayor apertura presupuestaria y por lo tanto mayor participación ciudadana. El ejercicio no es nuevo y con la evidencia del ILTP parecería inútil, sin embargo, la aproximación desde un ciudadano, sin representación o alianza con grupos de la sociedad civil ni representante de algún medio de comunicación, ofrece resultados interesantes precisamente porque se representa el acceso a la información y a los Diputados de una forma casual, sin apoyo y sin compromiso o consecuencias políticas.

La intención inicial fue entrevistar al menos a 12 integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por lo que se envió invitación a 50 personas entre diputados y asesores. Se recibió respuesta afirmativa de solo 6 personas: tres diputados, 2 asesores e inclusive, de 1 funcionario de la SHCP que participa como representante de la SHCP en la comisión. La entrevista a profundidad se construyó con cinco preguntas y en cada una se establecieron entre 10 y 15 palabras asociadas. La entrevista la aplicó el estudiante de maestría quien acudió a la Cámara de Diputados y esperó a ser atendido por las personas que aceptaron ser entrevistados. Estos fueron los resultados.

¿Cuáles son los principales ámbitos en los cuales los diputados/partidos/SHCP inciden en la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación y en qué grado?

El 50% de los entrevistados mencionaron el Proyecto o Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El 50%, menciono la palabra gasto y el 79% menciono al Ejecutivo o Presidente de la República. Asimismo, solo dos entrevistados mencionaron la palabra impuestos y otros dos señalaron que como diputados inciden en la aprobación del presupuesto. El 43% menciono que inciden en el PEF al destinar o asignar recursos y otro 43% al definir prioridades en el PEF.

El 57% de los entrevistados (con 33 menciones) dijo al menos una vez la palabra proyecto o PEF con lo que se entiende que para la mitad de los diputados esto no es un variable de suma importancia pues no mencionaron una sola vez al PEF en toda la entrevista. El 50% mencionó la palabra gasto lo que nos indica que de alguna u otra forma tienen conocimiento de que el proceso

presupuestal incluye una parte del gasto público en nuestro país. Sólo 5 entrevistados mencionaron que pueden incidir al estipular las políticas o reglas de operación del PEF.

¿En qué forma ustedes captan o la ciudadanía participa en los principales rubros del PEF?

Una persona mencionó que no había mecanismos de participación y el 14% dijo que a través de convocatorias. El 71% de los entrevistados mencionó la palabra diputado o que la forma de participar de los ciudadanos puede ser a través de los diputados con 28 menciones y en esta misma pregunta o variable el 71% mencionaron en 46 ocasiones la palabra comisión o comisiones. El 64% de los entrevistados mencionaron que los ciudadanos pueden participar a través de organizaciones o agrupaciones civiles. Sin embargo, pareciera que solo las mencionaron por ser una forma visible o tangible de la participación en nuestro país, pero estas no pueden presentar propuestas ni tienen derecho a voto en la aprobación del PEF, solo tienen voz si las llegasen a invitar a participar en foros o consultas que organice la comisión de presupuesto y cuenta pública.

¿Cómo pueden los diputados/partidos/SHCP abrir más espacios de participación ciudadana para conformar el presupuesto de acuerdo a las necesidades de la población?

El 71% de los entrevistados mencionaron el término participación, el 29% dijo que a través de foros y solo un entrevistado mencionó la necesidad de realizar reformas y otro más mencionó a las redes sociales como mecanismos de participación. Lo anterior es de suma trascendencia ya que todo lo que se haga para promover la participación pero sin hacer los cambios a la Constitución, serán como mencionó uno de los entrevistados: “pura ideas y puras buenas intenciones que no se podrán poner en práctica”.

En la actualidad, donde cada vez más ciudadanos utilizan la tecnología para informarse e interactuar con otros ciudadanos o con su gobierno, solo uno de los entrevistados mencionó a las redes sociales y resalto su importancia como mecanismo de participación en el que los ciudadanos se pueden apoyar para hacer llegar sus propuestas concretas.

¿Cuáles son las etapas más importantes del ciclo presupuestal y cómo podría aumentarse la participación ciudadana en dichas etapas?

El 93% se refirió a la etapa de elaboración del presupuesto y debemos mencionar que es una de las palabras que tuvo más menciones durante las entrevistas ya que la mencionaron 122 ocasiones. También, el 43% dijo que la etapa de la aprobación era importante. El 21% la evaluación y el 36% la rendición de cuentas. Resaltando este hecho ya que la mayoría de los entrevistados eran diputados federales y solo ellos están facultados por la Constitución para aprobar el PEF. Además al observar la poca importancia que le otorgan a la evaluación y a la rendición de cuentas, se comprueba que no lo vinculan con los procesos presupuestarios siguientes o con la posible responsabilidad del funcionario público.

¿En qué forma se puede promover el interés y la participación ciudadana en lo que se refiere al proceso y la determinación del PEF?

El 43% menciona que los políticos y diputados deben ser sensibles y acercarse a su comunidad que fue la que los eligió para poder representarlos y para que, de alguna manera sus representados, puedan incidir en el presupuesto en beneficio de su comunidad. Solo tres de las personas entrevistadas mencionaron al presupuesto participativo entre las formas en que puede promover el interés y la participación de la ciudadanía en el proceso de determinación del PEF. Solo tres entrevistados mencionaron un mecanismo concreto de participación que ha sido utilizado en países como Brasil, Chile, Argentina e inclusive en México a nivel local.

Se resalta el hecho de que uno de los entrevistados menciona sin rodeos que no existen canales de participación a través de los cuales los ciudadanos puedan participar en el ciclo presupuestal. Esto es trascendental ya que como se comentara en las conclusiones no hay forma de que los ciudadanos puedan incidir en el PEF.

CONCLUSIONES

Las finanzas públicas son el reflejo de una buena o mala administración y a través de la percepción del ciudadano en el aprovechamiento y uso eficiente de los recursos públicos es como se promueve la credibilidad en un Estado. La legislación presupuestaria federal actual, desde la integración del capítulo IV a la LIF, la LFPRH y también, la Ley General de Contabilidad Gubernamental son un avance sustancial debido principalmente a que la gestión pública en materia hacendaria federal se integra en un marco jurídico que califica la actuación de los sujetos en función de la responsabilidad que se tiene al referirse a las decisiones de origen y aplicación del erario. Es sustantivo debido a que se dirige a las personas y no únicamente a los procedimientos, es decir, a la forma en que se efectúan los procedimientos establecidos, a los objetivos y metas logrados y en general, a la evaluación de los resultados.

Así mismo, ahora se pretende integrar a este sistema de información financiera que promueve la transparencia y rendición de cuentas a las entidades federativas y municipios a través del ordenamiento general, de aplicación en los tres órdenes de gobierno, de la Ley general de contabilidad gubernamental.

Por otro lado, el ejercicio auténtico de una democracia se promueve frecuentemente y no idealmente, con las presiones políticas que puede ejercer un cambio ideológico en el Poder Ejecutivo pero que resulta positivo mientras exista debate y discusión con un objetivo auténtico y de interés público. Por lo que lo que ofrece el índice de democracia es fundamental ya que se debe considerar dentro de una democracia otros aspectos además del electoral, tales como el desarrollo de una cultura política y una ciudadanía activa. Este índice para México, refleja lo que actualmente sucede,

se alude a la democracia pero no se promueve en todos los aspectos necesarios para considerarse como democracia plena.

Esto se comprobó, cuando un ciudadano, Ricardo Rodríguez Larragoity, pretendió con una respuesta bajísima, obtener una opinión sobre la participación ciudadana en el proceso presupuestario de los Diputados que participan en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Las respuestas de quienes aceptaron, mostraron poco claridad en los procedimientos, en la necesidad de participación ciudadana e inclusive, reconocieron su baja incidencia en las decisiones de la aprobación del PEF. Adicionalmente, el simple hecho de constatar la dificultad para acceder a ellos, la negativa de la mayoría y lo pobre de sus respuestas, son por sí mismo, falta de acción democrática.

Es aquí, en el que se reconoce como de gran valor la información que ofrece el índice de presupuesto abierto ya que su objetivo es precisamente medir la disponibilidad de información en todo el proceso presupuestario y la capacidad, entonces de incidir en las decisiones, del ciudadano en general.

El avance en este sentido, fue a partir de 2010, la publicación electrónica de la SHCP de un presupuesto ciudadano que, reconociendo su didáctico contenido, no ha sido divulgado adecuadamente y no presenta información suficiente para la toma de decisiones. Este esfuerzo, se considera como un requisito de cumplimiento para mejorar las calificaciones internacionales pero no una estrategia de información real.

Como conclusión final, existen avances en el marco regulatorio presupuestario, mayor participación pluripartidista y un plan acertado para la integración a este sistema a los órdenes estatales y municipales. Sin embargo, sigue siendo una práctica exclusiva de relación intergubernamental lo que en cierto grado, abona a la democracia pero no lo suficiente para que los gobernados, sin ser integrantes del aparato gubernamental o expertos en la materia, participen, se informen y puedan incidir en las decisiones, sobre todo, de asignación de gasto. Por lo que, la apertura presupuestal sigue estando en México como internacionalmente ha sido calificada, reprobada.

REFERENCIAS

- ¹ Lo referente a las generalidades de un presupuesto público se tomó del Trabajo Preparatorio 1 de la Primera Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004 en México ya que se trata de una conceptualización práctica elaborada por especialistas en el área y con la participación de representantes de las entidades federativas.
- ² Definición que presentó el Dr. John M. Ackerman del Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM en el Diplomado de Transparencia, combate a la corrupción y Estado de derecho el 9 de octubre de 2006.
- ³ En México participan para la Encuesta de Presupuesto Abierto México, Fundar, centro de Análisis e investigación. www.fundar.org.mx
- ⁴ The Economist Intelligence Unit (2010)

- ⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 e iniciar su vigencia el 1 de abril del mismo año.
- ⁶ Ordenamiento regulador de la práctica presupuestaria federal vigente por casi 30 años.
- ⁷ Para el ejercicio 2005 se reformó el artículo 74 de la CPEUM anticipando la fecha límite que tiene el Ejecutivo para presentar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos al Congreso. La fecha límite es el 8 de septiembre.
- ⁸ La LFPRH prevé distintos plazos en el caso del primer año de una nueva administración.

**Adriana Verónica
Hinojosa Cruz**

Es Profesor investigador de la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

**Karla Annett
Sáenz López**

Es Profesor investigador de la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

BIBLIOGRAFÍA

- Encuesta de presupuesto abierto (2010) *International Budget Partnership* USA www.open-budgetindex.org
- Fundar, Centro de análisis e investigación, A. C. (2012) Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, resultados para México, México www.fundar.org.mx
- Índice de democracia 2010 (2010) *Economist Intelligence Unit*. United Kingdom. www.eiu.com
- Ley de Ingresos de la Federación (de 1989 a 2007), México.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006 y vigente), México.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México.
- Material Diplomado en Transparencia, Combate a la Corrupción y Estado de Derecho.(2006) Participación Dr. John Ackerman, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (de 1989 a 2007), México.
- Rodríguez, R. (2012) Participación de los ciudadanos en el proceso presupuestal en México. Tesina inédita: UANL, México.
- Trabajos preparatorios de la Primera Convención Nacional Hacendaria (2004), México.