

FINANZAS PÚBLICAS

BARÓMETRO DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL ESTATAL 2023

Lineamientos para la elaboración de un presupuesto ciudadano



Presupuestos Ciudadanos: ¿por qué nos deben importar?

Presupuestos Ciudadanos en México

Los presupuestos de egresos de las entidades federativas son instrumentos que, año con año, describen la cantidad, distribución y destino de los recursos públicos de cada uno de los tres poderes – ejecutivo, legislativo y judicial –, organismos autónomos y transferencias a municipios. A lo largo de los últimos 15 años, el Barómetro de Información Presupuestal Estatal (BIPE) ha contribuido al cumplimiento del marco legal¹ y la adopción de buenas prácticas presupuestarias.² De manera particular, el BIPE se ha concentrado en la calidad en la información presupuestal y ha contribuido a una mayor transparencia y desglose de información financiera.

Uno de los **retos centrales de transparentar la información presupuestaria** es que esta no se convierta en un conjunto de datos que, más que contribuir a una efectiva rendición de cuentas, agobien a la ciudadanía.³ A pesar de la relevancia de la información que contienen los presupuestos de egresos estatales, la realidad es que el reporte de las finanzas públicas es presentado de manera compleja y técnica. Existen reglas, formatos y conceptos técnicos, por ejemplo, los clasificadores de egresos o tabuladores salariales -por solo mencionar algunos- que no son accesibles al ciudadano. A partir de 2012, la Ley General de Contabilidad Gubernamental impone la obligación de emitir documentos dirigidos a la ciudadanía que expliquen, de manera sencilla, la información financiera.

Con el objetivo de cumplir con esta obligación se creó una herramienta que permite a los gobiernos estatales difundir de manera sencilla, clara y transparente la forma en que se van a gastar los recursos públicos: **el presupuesto ciudadano**. En la actualidad, la mayoría de las entidades federativas cuentan con un presupuesto ciudadano actualizado para el ejercicio fiscal 2023. Sin embargo, cada entidad federativa cuenta con presupuestos ciudadanos distintos que oscilan entre un cumplimiento mínimo del marco legal hasta un esfuerzo por ciudadanizar la información.

¿Por qué nos deberían importar los presupuestos ciudadanos?

Los presupuestos ciudadanos son documentos elaborados por el gobierno que resumen y simplifican la información presupuestaria que es más relevante para la ciudadanía. Estos

¹ Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Disciplina Financiera, entre otras.

² El Barómetro de Información Presupuestal Estatal está compuesto por 116 criterios de los cuales, 55% tienen un fundamento legal y 45% se fundamentan en buenas prácticas presupuestarias.

³ Merino, Mauricio. *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

documentos son una práctica común que busca generar información accesible para la ciudadanía y sirven como un primer acercamiento al mundo de las finanzas públicas. Un buen presupuesto ciudadano tiene como punto de partida los intereses e inquietudes que las personas pueden tener sobre el gasto público.⁴

Ciudadanizar la información presupuestaria contribuye a una **efectiva rendición de cuentas**. Resumir y explicar la información presupuestaria de manera clara y sencilla permite que las personas comprendan en qué, cómo y cuánto dinero se gasta en cada ejercicio fiscal. Al final de cuentas, todos estos recursos públicos provienen de las contribuciones que cada ciudadano aporta al erario. Un presupuesto ciudadano es aquel que informa sobre las verdaderas prioridades que tiene el gobierno.

Conocer y comprender las prioridades del gasto de un gobierno, y en general la información presupuestaria, **beneficia a los ciudadanos y a los propios gobiernos estatales**. La ciudadanía se beneficia al conocer qué hace el gobierno con los recursos públicos y mejorar su capacidad de participar y tomar decisiones respecto a asuntos gubernamentales. A su vez, el gobierno se beneficia al responsabilizarse sobre la manera en que gasta el dinero y de esta forma permitir una efectiva rendición de cuentas y comunicar el alcance de las políticas públicas.⁵

Además, un presupuesto ciudadano funciona como un **catalizador de la participación ciudadana**. La participación ciudadana es uno de los elementos necesarios en un sistema político democrático. El contar con instrumentos que permitan que la ciudadanía se involucre dentro los asuntos públicos y comprenda la manera en que funcionan es un factor importante para lograr la participación de las personas. Ciudadanizar la información presupuestaria permite conocer cómo se formulan y ejecutan los presupuestos, así como aclarar las diferentes facultades de cada uno de los órdenes de gobierno, sus poderes y sus órganos.

¿Qué debe llevar un presupuesto ciudadano?

Para poder lograr que tanto ciudadanos y gobierno se vean beneficiados por los presupuestos ciudadanos es necesario que sean de calidad y que provean de información útil. Un primer acercamiento a los presupuestos ciudadanos es cumplir con la regulación emitida por el Consejo

⁴ International Budget Partnership. "El Poder De Simplificar Las Cosas: Una Guía Del Gobierno Para Desarrollar Presupuestos Ciudadanos." International Budget Partnership, 2012. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>.

⁵ *Ibidem*.

Nacional de Armonización Contable (CONAC). El CONAC cuenta con una regulación específica con los requisitos mínimos para la difusión ciudadana de la información de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, la cual comprende los siguientes apartados:

- **¿Qué es la Ley de Ingresos y cuál es su importancia?**
- **¿De dónde obtienen los gobiernos sus ingresos?**
- **¿Qué es el Presupuesto de Egresos y cuál es su importancia?**
- **¿En qué se gasta?**
- **¿Para qué se gasta?**
- **¿Qué pueden hacer los ciudadanos?**

Además de los requerimientos mínimos que señala la norma, en el IMCO consideramos que el Presupuesto Ciudadano de las entidades federativas y los municipios debe guiarse bajo los siguientes lineamientos:

- **Lenguaje ciudadano:** la redacción del presupuesto debe ser clara, sencilla y accesible para toda la ciudadanía. En el caso de conceptos técnicos se debe incluir un glosario que defina cada uno de ellos.
- **Ciclo presupuestario:** para que el presupuesto ciudadano sirva como una puerta al mundo de las finanzas públicas es necesario que se detallen las etapas del ciclo presupuestario.
- **Contexto económico:** se debe proporcionar a la ciudadanía un contexto económico básico sobre el estado de las finanzas públicas. Este contexto debe incluir, como mínimo, los ingresos y egresos de ejercicios anteriores, la deuda estatal y la inversión pública.
- **Sintético:** la información del presupuesto ciudadano debe ser concreta y simple.
- **Versión amigable:** el diseño del presupuesto ciudadano debe ser atractivo y amigable para los ciudadanos acompañada de ejemplificaciones y gráficos que sean asequibles.
- **Información relevante:** la información presentada en el presupuesto ciudadano debe de ser relevante. Para lograr esto es necesario consultar a la ciudadanía sobre sus inquietudes e intereses sobre las finanzas públicas.

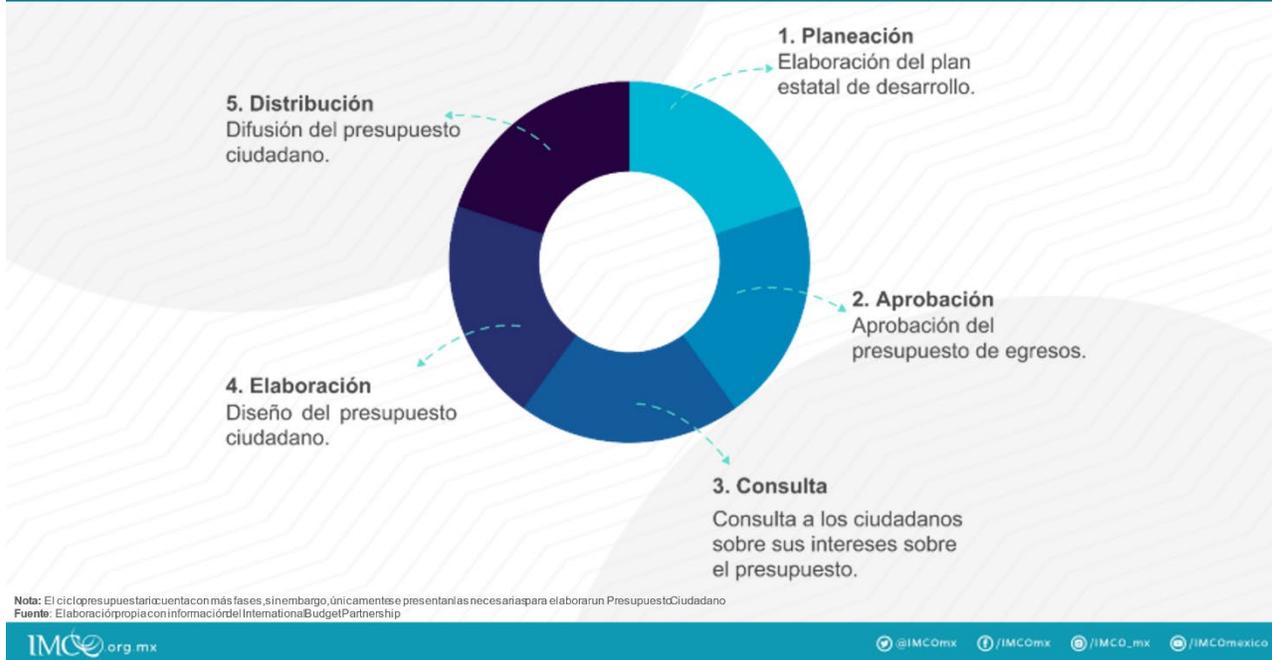
¿Cómo elaborar un Presupuesto Ciudadano?

Elaborar un Presupuesto Ciudadano es una obligación que tienen todas las entidades federativas. Sin embargo, **esta obligación puede ser aprovechada** por los propios gobiernos estatales para interactuar con la ciudadanía y **activar la participación ciudadana**. Por medio de estos presupuestos, los ciudadanos pueden involucrarse, informarse y dar seguimiento al ciclo

presupuestario. A continuación los pasos para lograr una elaboración exitosa de un Presupuesto Ciudadano:⁶

1. **Planeación presupuestal:** el presupuesto de egresos de las entidades federativas debe ser planificado en conformidad con los objetivos, metas y prioridades establecidos en los planes estatales de desarrollo.
2. **Aprobación del presupuesto:** el proyecto de presupuesto de egresos se presenta ante el congreso del estado para su aprobación.
3. **Consulta de intereses ciudadanos:** contar con un presupuesto ciudadano que no tome en cuenta a los ciudadanos sería un despropósito. Las consultas ciudadanas son necesarias para que el presupuesto ciudadano sea atractivo y apele a la ciudadanía. Las consultas pueden llevarse a cabo por medio de asambleas deliberativas, reuniones y encuestas.
4. **Elaboración del presupuesto ciudadano:** una vez que se conocen los intereses de la ciudadanía se puede realizar un presupuesto ciudadano atractivo, sintético y enfocado a explicar las diferentes inquietudes ciudadanas.
5. **Distribución:** para que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos y esté informada sobre las prioridades de gasto se necesita una buena difusión. Esta difusión se puede dar a través de redes sociales, las páginas oficiales y medios de comunicación.

Figura 1. Elaboración de Presupuesto Ciudadano



⁶Ibidem.

Buenas y malas prácticas estatales

Presentar información técnica y compleja, como lo son las finanzas públicas, no es tarea sencilla. En la actualidad, la mayoría de las entidades federativas llevan a cabo un **gran esfuerzo por ciudadanizar la información** presentada en los presupuestos de egresos. Sin embargo, los lineamientos establecidos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el Consejo Nacional de Armonización Contable son mínimos y ambiguos. En consecuencia, a pesar de los esfuerzos actuales, existen buenas y malas prácticas que se pueden adoptar y evitar respectivamente.

Buenas prácticas: un Presupuesto Ciudadano amigable para toda la ciudadanía **contiene elementos mínimos** como a) un glosario de términos presupuestarios, b) la explicación del ciclo presupuestario, c) la importancia de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, d) el entorno económico y e) las prioridades del gasto. Estos elementos permiten que la ciudadanía comprenda cómo es que el gobierno obtiene sus recursos y en qué los gastó.

La institucionalización de buenas prácticas en los Presupuestos Ciudadanos es necesaria para que el potencial de estos instrumentos no se desaproveche. Que la ciudadanía comprenda las finanzas públicas de su estado fomenta **la rendición de cuentas**.

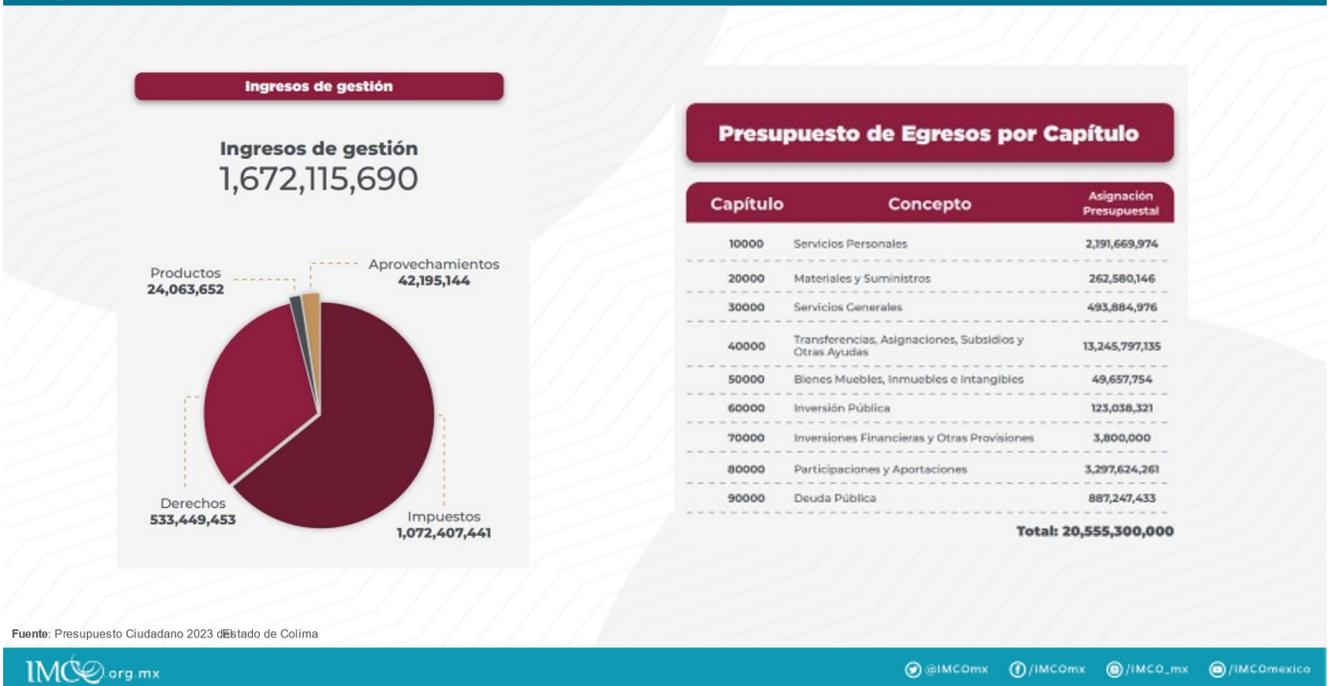
Figura 2. Buenas Prácticas del Estado de Nuevo León



Malas prácticas: los presupuestos ciudadanos elaborados por los gobiernos estatales únicamente replican la información que está en el presupuesto sin mayor explicación o sin priorizar los mensajes clave. Al replicar los clasificadores del CONAC dentro de un Presupuesto Ciudadano no se contribuye a la ciudadanización de las finanzas públicas. Esto abona poco o nada a la comprensión de las finanzas públicas por parte de la ciudadanía.

Más allá de replicar los clasificadores y formatos que se presentan en el presupuesto de egresos, los Presupuestos Ciudadanos deben estar orientados a proveer información relevante para la ciudadanía. Una persona no tiene por qué saber los diferentes rubros de los ingresos o los tipos de gasto que existen en el mundo de las finanzas públicas. Sin embargo, es probable que le interesen los programas sociales, los proyectos de inversión o las prioridades del gasto. En consecuencia, el enfoque del **Presupuesto Ciudadano debe estar orientado a los intereses de la ciudadanía** y no en replicar formatos y números sin ningún contexto o explicación.

Figura 3. Malas Prácticas del Estado de Colima



INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.