

Propuestas para una efectiva
Transparencia
Presupuestaria

DIRECTORIO InfoDF

OSCAR M. GUERRA FORD
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑI
COMISIONADO CIUDADANO

ARELI CANO GUADIANA
COMISIONADA CIUDADANA

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
COMISIONADO CIUDADANO

AGUSTIN MILLÁN GÓMEZ
COMISIONADO CIUDADANO

DIRECTORIO IFAI

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
COMISIONADA PRESIDENTA

SIGRID ARZT COLUNGA
COMISIONADA

MARÍA MARVÁN LABORDE
COMISIONADA

MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO
COMISIONADA

ÁNGEL J. TRINIDAD ZALDÍVAR
COMISIONADO

© 2010

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

www.infodf.org.mx

La Morena No. 865, esquina Av. Cuauhtémoc, Colonia Narvarte Poniente, Delegación Benito Juárez, C.P. 03020, México, D.F.

www.ifai.org.mx

Av. México No. 151 Col. Del Carmen; Del. Coyoacán, México
Distrito Federal C.P. 0410

Propuestas para una efectiva Transparencia Presupuestaria



info df
Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos



ifai
Instituto Federal de
Acceso a la Información
y Protección de Datos

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
PRIMERA MESA DE ANÁLISIS TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERAL	13
PRESENTACIÓN Dra. Jacqueline Peschard Mariscal <i>COMISIONADA PRESIDENTA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS</i>	15
Mtro. Oscar Guerra Ford <i>COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL</i>	17
Lic. José María Marín <i>INVESTIGADOR DE FUNDAR</i>	21
Dr. Juan E. Pardinás <i>DIRECTOR DEL ÁREA DE FINANZAS PÚBLICAS Y BUEN GOBIERNO DEL INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD</i>	27
Lic. Luis Foncerrada Pascal <i>DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO</i>	43
Mtro. José Antonio Ardavín <i>DIRECTOR DEL CENTRO DE LA OCDE EN MÉXICO</i>	49

SEGUNDA MESA DE ANÁLISIS
TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO 53

PRESENTACIÓN

Lic. Jorge Bustillos Roqueñí
*COMISIONADO CIUDADANO DEL INSTITUTO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL* 55

Dra. María Marván Laborde
*COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS* 55

Lic. David Colmenares Páramo
EXPRESIDENTE DEL COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS 59

Dra. Flavia Rodríguez Torres
DIRECTORA DE FINANZAS PÚBLICAS AREGIONAL.COM 75

Mtro. Emilio Barriga Delgado
*DIRECTOR GENERAL DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL
DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL* 91

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara
*PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO DE LA
FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM* 103

Mtro. Oscar Guerra Ford
*COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE DEL INSTITUTO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL* 119

TERCERA MESA DE ANÁLISIS
TRANSPARENCIA EN EL GASTO DE LOS MUNICIPIOS 139

PRESENTACIÓN

Lic. María Elena Pérez-Jaén Zermeño
*COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS* 141

Areli Cano Guadiana
*COMISIONADA CIUDADANA DEL INSTITUTO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL* 142

Lic. Jaime Valls Esponda
*PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES
LOCALES DE MÉXICO, A.C. (AALMAC)
Y PRESIDENTE MUNICIPAL DE TUXTLA GUTIÉRREZ* 147

Lic. Hugo Alberto Michel Uribe
TESORERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA 153

Mtro. Guillermo M. Cejudo
*PROFESOR E INVESTIGADOR DEL CENTRO
DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS* 161

Mtro. Ricardo Joel Jiménez González
DIRECTOR GENERAL DEL CESEM-CIMTRA 177

**CUARTA MESA DE ANÁLISIS
INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA
DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL** 191

PRESENTACIÓN

Mtro. Oscar Guerra Ford
*COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE DEL INSTITUTO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL* 193

Mtra. Sigrid Arzt Colunga
*COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS* 195

Mtro. Dionisio Pérez-Jácome Friscione
SUBSECRETARIO DE EGRESOS DE LA SHCP 197

C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez
AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN 205

Dr. Jorge A. Chávez Presa
VOCAL DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL IPAB 213

Mtro. Mario M. Delgado Carrillo
SECRETARIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 229

**SÍNTESIS, EXPOSICIONES Y RECOMENDACIONES
REALIZADAS EN EL SEMINARIO PROPUESTAS
PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA** 247

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara
*PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO DE LA
FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM* 249

PRÓLOGO

Propuestas para una efectiva Transparencia Presupuestaria

En materia de transparencia de la administración pública, uno de los principales intereses de los ciudadanos se encuentra en el ejercicio de los recursos, ya que el mismo ha representado a lo largo de nuestra historia un espacio de amplia opacidad, en el cual los servidores públicos han efectuado un uso discrecional del erario.

La relevancia de la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos no sólo se encuentra en el acto ético por parte de las autoridades de informar sobre el mismo, sino también en el hecho de que los ciudadanos conozcan las normatividad que rige el uso de estos recursos.

No obstante los avances observados en nuestro país en materia de transparencia gubernamental, la situación que actualmente se vive de crisis económica y de credibilidad en las autoridades, demandan, particularmente de los diferentes niveles de gobierno y de los órganos garantes de las leyes de transparencia en México, un mayor esfuerzo por construir fórmulas que atiendan de manera eficaz la demanda elemental de profundizar la transparencia presupuestal.

En materia de análisis presupuestario, se han dado a conocer importantes estudios realizados, entre otros, por FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, por el Instituto Mexicano por la Competitividad (IMCO), Aregional, entidades gubernamentales, así como por organismos internacionales, en donde se aportan elementos que además de advertir la enorme deuda con la sociedad en materia de transparencia en el uso de los recursos presupuestales, nos hará posible avanzar en el análisis y en el diseño de fórmulas, instrumentos y estrategias para conducir a una eficiente rendición de cuentas y transparencia presupuestal.

En ese sentido, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), se dieron a la tarea de crear un espacio en el cual, considerando los diagnósticos existentes en la materia, sean elaboradas propuestas que permitan avanzar hacia una efectiva transparencia presupuestal en los diferentes niveles de gobierno, con el objetivo de generar los instrumentos que inhiban los espacios de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

Por lo anterior, el InfoDF y el IFAI, a partir de febrero de 2010, celebraron una serie de mesas de análisis a través del seminario **“Propuestas para una efectiva transparencia presupuestaria”**, las cuales tuvieron por objetivo la generación de propuestas y diagnósticos sobre el estado del acceso a la información pública y de la normatividad vigente en la materia, tanto a nivel federal, como en las entidades federativas.



Con el objetivo de enriquecer las propuestas, el seminario fue dividido en tres partes: tres sesiones con la presentación de diagnósticos y propuestas específicas por parte de especialistas; una cuarta mesa en la cual los servidores públicos encargados del ejercicio de los recursos emitieran sus opiniones sobre la viabilidad e implicaciones de las propuestas realizadas en la mesas, y finalmente, una quinta mesa con la participación de Diputados Federales.

En ese sentido, las tres primeras mesas de análisis contemplaron las siguientes temáticas:

1. Transparencia en el gasto federal.

- Clasificación administrativa, funcional y económica del gasto público.
- Gasto destinado y ejercido por los órganos autónomos.
- Presupuesto destinado a partidos políticos y sindicatos.
- Indicadores de gestión.
- Indicadores de gestión y presupuesto por resultados.

2. Transparencia en el gasto federalizado.

- Ramo 25. Previsiones y Aportaciones a los Sistemas de Educación Básica y de Adultos.
- Ramo 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.
- Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
 - *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).*
 - *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).*
 - *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).*
 - *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN).*
 - *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).*

- *Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).*
 - *Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP).*
 - *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).*
- Armonización presupuestal, contable, de auditoría y de sistemas.

3. Transparencia en el gasto de los municipios.

- Página de internet.
- Publicación de presupuesto en internet.
- Homogeneización en la presentación de los presupuestos.
- Presupuesto asignado, informes sobre su ejecución, los balances generales y los estados financieros.
- Resultados de las auditorías.

Durante las primeras tres sesiones, el seminario contó con la exposición de colaboradores de FUNDAR, el IMCO, el CEESP, la OCDE, académicos de la UNAM, consultorías privadas, presidentes municipales, académicos del CIDE, entre otros, los cuales realizaron diversas propuestas para mejorar la transparencia en los distintos niveles y órganos de gobierno.

Para la cuarta sesión, las propuestas realizadas por los especialistas fueron enviadas a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, de la Auditoría Superior de la Federación, así como del Instituto para la Protección de Ahorro Bancario, con el objetivo de que opinaran sobre las mismas.

Todas las propuestas y opiniones fueron organizadas y sintetizadas por el Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara, académico de la UNAM, a fin de ser presentadas, en una quinta mesa de análisis, ante Diputados integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, así como a los representantes de los diversos Grupos Parlamentarios de la misma Cámara, con el objetivo de que dichas propuestas sean valoradas para su posterior aplicación a través de modificaciones a la normatividad vigente en la materia.



El presente libro contiene las exposiciones y propuestas realizadas por los ponentes durante las cuatro mesas de análisis del seminario, así como un resumen con las propuestas puntuales de cada uno de los temas anteriormente descritos.

En ese sentido, esta memoria representa un valioso esfuerzo realizado por dos órganos garantes del acceso a la información pública, el InfoDF y el IFAI, los cuales a través de este tipo de seminarios buscan integrar el mayor número de opiniones y propuestas relativas a la transparencia presupuestal con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas en nuestro país.

Finalmente, nuestras instituciones agradecen la colaboración de los ponentes del seminario, ya que sus valiosas propuestas lograrán contribuir al objetivo de mejorar la rendición de cuentas por parte de los diferentes niveles de gobierno, y con ello, impulsar la consolidación de una verdadera democracia participativa.

**Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal, InfoDF**

**Instituto Federal de Acceso
a la Información y Protección de Datos, IFAI**

Transparencia en el Gasto Federal

Ponentes:

LIC. JOSÉ MARÍA MARÍN
DR. JUAN E. PARDINAS
LIC. LUIS FONCERRADA PASCAL
MTRO. JOSÉ ANTONIO ARDAVÍN



PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Primera mesa de análisis

Transparencia en el Gasto Federal

Presentación

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal

*COMISIONADA PRESIDENTA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS*

En el IFAI, a siete años de puesta en marcha de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hemos realizado una profunda reflexión sobre los logros y los retos inmediatos a los que nos enfrentamos.

No hay duda que durante los últimos siete años la transparencia ha tenido grandes y significativos avances. Hoy contamos con una reforma constitucional que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental.

La mayoría de los estados han adecuado sus leyes de acceso a la información a los mandatos del artículo 6° constitucional; contamos con órganos garantes del derecho a la información, con procedimientos expeditos para solicitar información e interponer controversias, medios electrónicos para solicitar información pública y una socialización creciente del derecho de acceso a la información.

Las consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia han superado ya la cifra de 25 millones y reflejan un incremento sostenido. En la misma forma, las solicitudes de acceso a la información han alcanzado ya, el medio millón a lo largo de un poco más de seis años de vigencia de este derecho.

No obstante, estos avances no han tenido un impacto significativo en aspectos estructurales de gran relevancia como la percepción de la corrupción o la competitividad y la rendición de cuentas.

Es así que observamos un retraso en los principales indicadores, por ejemplo, en materia de percepción de la corrupción México cayó 17 lugares en 2009. En el Índice de Competitividad bajó 8 lugares en la medición del año pasado. En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal descendimos 2 lugares en el mismo año. En el Índice Voz y Rendición de Cuentas el país perdió un punto, y en el Componente de Transparencia de las Cuentas Públicas Estatales los estados obtuvieron una calificación promedio de 3.5 puntos en la escala de uno a diez, de acuerdo al último estudio del CIDE en la materia.

Este análisis nos ha hecho concluir lo siguiente:

Primero, el modelo de transparencia hasta hoy aplicado, no ha impactado en la rendición de cuentas.

Segundo, la transparencia y la rendición de cuentas parece ir por sendas separadas.

Tercero, la rendición de cuentas se ha entendido como la generación de gran cantidad de datos que ha terminado provocando opacidad en el quehacer gubernamental.

Cuarto, se tiene clara conciencia de que la transparencia es un factor indispensable para la competitividad, pero no se ha encontrado cómo hacerla efectiva.

Ante estas conclusiones, en el IFAI hemos iniciado el desarrollo de un replanteamiento estratégico del enfoque de la transparencia para los próximos años y consecuentemente de las acciones y prioridades de la institución.

En el IFAI estamos convencidos de que es indispensable construir un círculo virtuoso entre transparencia, rendición de cuentas, buenas prácticas, fortalecimiento institucional, calidad de gobierno y competitividad.

Es justamente a partir de este replanteamiento que hoy estamos aquí, pues estamos convencidos que no es posible arribar a la verdadera rendición de cuentas si no contamos con una efectiva transparencia presupuestal.



Dra. Jacqueline Peschard Mariscal en la inauguración del Seminario.

Por eso el reto de este seminario, "Propuestas para una Efectiva Transparencia Presupuestal", es crear un espacio que permita, considerando los diagnósticos

existentes en la materia, la elaboración de propuestas que permitan avanzar hacia una transparencia presupuestal en los diferentes niveles de gobierno, que inhiba los espacios de discrecionalidad en su uso y, desde luego, la opacidad en el ejercicio de los mismos.

Estoy segura que las conclusiones de este seminario serán de gran utilidad para todos los actores que desde diferentes frentes luchamos por dotar a nuestra democracia de herramientas suficientes para crear condiciones de libertad, de seguridad y, sobre todo, de bienestar para todos los mexicanos.

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

*COMISIONADO PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL*

Las ideas son importantes, los proyectos también lo son, y es importante cuando esas ideas se vuelven proyectos, pero creo que lo principal es cuando las ideas dejan de ser proyectos y se convierten en una realidad, como es el caso del seminario “Propuestas para una efectiva transparencia presupuestaria”.

Considero a este tema como uno de análisis prioritario y en lo particular, de especial interés. Los economistas, a veces exagerando, acostumbramos decir que si no hay transparencia fiscal o presupuestaria, simplemente no hay transparencia.

Creo que la importancia del tema nadie la puede negar y el objetivo es discutir esto, analizarlo y sobre todo, hacer propuestas para mejorar la situación en la que se encuentra nuestro país en esta temática.

Recuerdo, como estudiante de economía, que en este país las reservas del Banco Central no era posible conocerlas, sólo se daban a conocer por el Presidente en su informe de cada año, pero si se quería saber sobre los meses posteriores o en cualquier momento, era imposible; había opacidad y este dato era central para muchas decisiones de inversionistas.

Durante mi trabajo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me tocó conocer, por ejemplo, que las participaciones que se entregan a estados y municipios en este país, solamente se daban a conocer a los estados que les correspondía; pero si un presidente municipal quería saber cuánto le correspondía de las participaciones por el Fondo General, etcétera, lo canalizaban con el Secretario de Finanzas, argumentando que no podían proporcionar dicha información ya que estaba prohibido.

Hoy, la información sobre las reservas del Banco Central y las participaciones, son públicas y ello permite que los presidentes municipales y gobernadores, puedan conocer y planear de mejor forma cuál es el ingreso que van a recibir por parte de la federación a través de las diversas fórmulas que existen para ello.

Es cierto, se han presentado avances en materia de transparencia, nadie los puede negar. Hoy por ejemplo, las 32 entidades del país tienen leyes de transparencia, que es un logro importante y todas contemplan las llamadas obligaciones de oficio, consistentes en información pública básica, las cuales, todos los sujetos obligados tienen que publicar en sus portales de Internet.

El InfoDF está trabajando en una propuesta, la cual presentará 40 tópicos en materia presupuestal y financiera que, según el Código de Buenas Prácticas en Materia Fiscal, deberían incluirse en todas las legislaciones ya que la mayoría de ellas, no contemplan todos estos rubros, o los contemplan de una forma muy general. Es importante señalar que no basta con incluirlas en las leyes, sino lo más importante es que dicha información se publique.

La propuesta puede ir más allá, puede incluso pensarse en establecer una disposición en la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual, a aquellas entidades que no publiquen su información, se les retenga parte de sus participaciones hasta que cumplan con dicha obligación; ello si queremos realmente que la transparencia sea una realidad.

¿Cómo hemos diseñado este Seminario de la Transparencia Presupuestaria? En esta ocasión, comenzaremos discutiendo el tema con especialistas, se presentarán muy buenos diagnósticos y propuestas, y aquí tendremos las pruebas de ello.

El objetivo recabar todas estas propuestas, a nivel federal, estatal y municipal en las tres primeras mesas., pero después, ¿qué hacer con estas propuestas?



Mtro. Oscar Guerra Ford en la inauguración del Seminario.

La idea es que el IFAI y el InfoDF sistematicemos el material expuesto por los especialistas sobre los temas que expondrán, con el objetivo de presentar estos trabajos a los encargados del diseño de políticas públicas en materia presupuestaria y con ello, definir la viabilidad y límites para que dichas propuestas se transformen en acciones concretas en la materia.

Hay que aclarar que muchas veces se nos ha señalado que las limitantes para acceder a una verdadera transparencia presupuestal están definidas en las leyes. En ese sentido, el material también será presentado ante legisladores para determinar de qué forma podemos dar apertura a este tipo de cuestiones.

Por otro lado, actualmente existe la discusión de crear una nueva ley o de renovar la Ley Federal de Transparencia, pues bien, ahí podríamos encontrar un nicho de oportunidad para incluir diversos aspectos sobre este tema.

Se está discutiendo también una reforma fiscal y como lo han demostrado diversas encuestas, dicha reforma sólo podrá llevarse a cabo si los mexicanos sabemos qué ingresos vamos a aportar de forma adicional y sobre todo, en qué se van a gastar. Eso generaría un grado mayor de confianza para que la reforma fiscal pueda ser viable por parte de la ciudadanía.

Estamos conscientes de que en muchas cosas la política pública en la materia no está en manos de estos órganos garantes, sin embargo, el señalar cómo, el debatir y proponer, sí son parte de nuestro trabajo. Estas ideas podrían llevarse a cabo a por quienes toman decisiones para poder convertirlas, también, en realidades.



PROPUESTAS PARA UNA MAYOR TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA A NIVEL FEDERAL EN MÉXICO¹

Lic. José María Marín

INVESTIGADOR DE FUNDAR

Introducción

Desde el principio de los años 80 los gobiernos del mundo comenzaron a pasar por un cambio en torno al modelo de gestión pública. Entre los temas que surgieron relevantes a los nuevos modelos de gobierno encontramos la filosofía del New Public Management (Nueva Gestión Pública) que tiene como objetivo la mejora en la eficiencia del gobierno para ejercer sus funciones. Entre los temas más amplios de gestión pública y democracias más consolidadas surge la importancia de la transparencia presupuestaria como un elemento necesario para una mejor gestión de los recursos públicos -y por ende un funcionamiento gubernamental más eficiente- para la transición a democracias más participativas.

El presupuesto de un gobierno se financia del erario público, el cual es propiedad de las ciudadanas y los ciudadanos de cada país. Esto se traduce en que el presupuesto de un país es un cúmulo de responsabilidades que el gobierno adquiere con el ciudadano y la ciudadana. Bajo esta premisa, por principio, el gobierno está obligado a informar a la ciudadanía sobre cómo recaudó recursos y cómo los planea gastar. Esto funciona de la misma manera que un banco inversionista está obligado a rendirle cuentas a sus clientes. Mayor transparencia presupuestaria aumenta la confianza de la ciudadanía para con su gobierno y es un elemento necesario para una estado cohesionado. Adicionalmente, las asignaciones presupuestarias afectan la vida de las y los ciudadanos directamente y por ende, el gobierno debe rendir cuentas sobre el uso de estos recursos.

En cuanto a su importancia práctica, la transparencia presupuestaria contribuye a la rendición de cuentas, al mejoramiento de políticas públicas y a la reducción de corrupción. Mayor información sobre cómo se están utilizando los presupuestos y una mayor apertura hacia la participación ciudadana permite una mejora en las políticas públicas, haciendo que éstas reflejen fielmente las preferencias de las y los ciudadanos y permite que expresen su descontento. La transparencia presupuestaria aumenta la eficiencia en la asignación de recursos y, además, puede contribuir en asegurar que haya una redistribución justa y previene la captura de recursos por las élites. La transparencia sobre el quehacer gubernamental también promueve la confianza en los mercados, reduciendo riesgos que propician un entorno saludable para la inversión.

¹ Documento de Trabajo México, D.F. 14 de Junio de 2010.

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

Cerrada de Alberto Zamora No. 21, Col. Villa Coyoacán, Del. Coyoacán, México D.F., 04000

Teléfono/Fax: (+52 55) 5554 3001, ext. 140 (fax)

Contacto: Miguel Pulido, Director Ejecutivo — miguel@fundar.org.mx

José María Marín, Investigador jose@fundar.org.mx

www.fundar.org.mx

Por estos motivos, la transparencia presupuestaria se debe convertir en una política por sí misma de los gobiernos. En este sentido, los gobiernos deben procurar alcanzar el mayor nivel de transparencia presupuestaria, facilitando los espacios de mejora en la gestión pública –particularmente en la asignación y uso de recursos públicos– y garantizando un elemento necesario para transitar a democracias más sólidas y participativas.

México y la transparencia presupuestaria

En las evaluaciones sobre transparencia presupuestaria, México presenta un nivel medio. Esto significa que la información que se presenta en los documentos presupuestarios se adhiere medianamente a las mejores prácticas de transparencia presupuestaria y fiscal a nivel internacional. Durante el proceso presupuestario se presenta información sobre el gasto e ingresos; sin embargo, aún existen áreas de opacidad lo que contraviene las mejores prácticas a nivel internacional, impiden la rendición de cuentas y obstaculizan la participación ciudadana. Adicionalmente, la utilidad de la información para rendir cuentas y el marco normativo no es suficiente según los usuarios de información presupuestaria en México.

Ambas conclusiones se desprenden de dos estudios de transparencia presupuestaria. El primero es el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). Este estudio analiza las percepciones de los usuarios de la información presupuestaria al igual que evalúa el marco normativo y las prácticas presupuestarias en transparencia presupuestaria y participación ciudadana del país según mejores prácticas internacionales. El segundo estudio es el Índice de Presupuesto Abierto que estudia la cantidad y calidad de la información y las prácticas presupuestarias que coadyuvan a la participación ciudadana.

Destaca del ILTP, el cual fue realizado en 2009, que México recibe una calificación de 48 puntos sobre 100 en cuanto a la existencia de un marco normativo y prácticas claras, al acceso de información y a los mecanismos formales de participación ciudadana. El Índice de Presupuesto Abierto realizado en 2008, otorga una calificación de 54 puntos sobre 100. Ambos casos establece que existen áreas de opacidad en el proceso presupuestario.

Entre las áreas de opacidad encontramos la etapa de la formulación del presupuesto, donde se presenta información mínima sobre los criterios que conllevan a la elaboración del presupuesto. También destacan áreas de opacidad en el proyecto de presupuesto y en los informes emitidos durante la ejecución del mismo. A continuación se presentan recomendaciones puntuales para mejorar la transparencia presupuestaria a nivel federal en México.

Recomendaciones

- *Publicar todos los documentos presupuestarios reconocidos como mejores prácticas de transparencia presupuestaria a nivel internacional.*

En México se publican actualmente 9 de 10 documentos presupuestarios reconocidos por mejores prácticas internacionales como necesarios para un proceso presupuestario transparente. En comparación con los documentos presupuestarios publicados en 2008 hubo la adición de un documento y la desaparición de otro. En enero de 2010 se publicó un presupuesto ciudadano; sin embargo, por disposición oficial, en la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas se eliminó el análisis de medio año como un documento independiente del segundo trimestral. Desde 2009 se presenta el segundo trimestral con un apartado llamado el Avance de Gestión donde solamente se presenta el avance financiero y no el presupuestario.

El avance financiero contenido en el avance de gestión, esto antes de que se incorporara al segundo trimestral, cumplía con los requisitos para un análisis de medio año según las características establecidas por las mejores prácticas internacionales. Ante la desaparición de este componente, se considera que no existe un análisis de medio año. El avance presupuestario es un documento importante ya que realiza un corte de caja a 6 meses de la gestión pública, permitiendo realizar un análisis a profundidad de la gestión presupuestaria y realizar subsecuentemente adecuaciones al presupuesto.

Se recomienda publicar nuevamente el avance presupuestario a 6 meses. Independientemente, de lo establecido en la Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede publicar el avance presupuestario en el mismo formato al presentado en 2008.



Lic. José María Marín



- *Publicar información utilizada en la formulación del presupuesto.*

Durante la formulación de presupuesto se generan una serie de documentos que guían la formulación del proyecto de presupuesto. Entre estos documentos se encuentran: el Plan Operativo Anual de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal (APF), sus anteproyectos de presupuesto y la carátula de techos presupuestarios enviados a cada dependencia y entidad de la APF.

Actualmente, esta información no se presenta durante la formulación del proyecto de presupuesto; sin embargo, es importante para comprender el razonamiento y los criterios utilizados para la elaboración del proyecto de presupuesto. Adicionalmente, desde la implementación de un presupuesto por resultado, es necesario saber cómo se utiliza la información sobre resultados de los programas en las decisiones presupuestarias.

Se recomienda publicar de manera oportuna es decir, durante la formulación del proyecto de presupuesto, toda la información utilizada como insumo para la formulación del proyecto de presupuesto. Esto incluye:

- las carátulas de techos presupuestarios comunicados a las dependencias y entidades de la APF;
- los anteproyectos de presupuesto elaborados por cada dependencia y entidad de la APF;
- el Plan Operativo Anual de cada dependencia y entidad de la APF; y
- los criterios utilizados para la evaluación de programas presupuestarios a partir de la información proveniente del sistema de evaluación de desempeño y su impacto en las asignaciones presupuestarias;
- seguimiento a las recomendaciones presentadas por la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que tengan un impacto en el presupuesto.

- *Publicar información oportuna y exhaustiva en el proyecto de presupuesto*

El paquete económico, compuesto principalmente por el proyecto de presupuesto, el proyecto de ley de ingresos, y los criterios generales de política económica aún carece de información necesaria para la evaluación de las propuestas y la situación de finanzas públicas.

La información contenida en el proyecto de presupuesto es indispensable para la evaluación y posterior aprobación del proyecto de presupuesto. La oportunidad y exhaustividad de la misma es determinante en cuanto al entendimiento de cómo el presupuesto logra los objetivos de política pública, la situación de las finanzas públicas en general, y la calidad de la discusión del presupuesto en el Poder Legislativo.

México aún no cumple con las mejores prácticas a nivel internacional recomendadas por organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). A grandes rasgos se recomienda que la información presupuestaria presentada en el proyecto de presupuesto se apegue a estas normas.

Específicamente se recomienda que se presente la siguiente información en el Paquete Económico presentado a la legislatura cada año el 8 de septiembre:

- las bases de cálculo de las estimaciones de ingresos y variables macroeconómicas, un ejemplo de esto son las bases tributarias;
- los analíticos presupuestarios, conocidos también como analíticos de claves que resulta de la carga de datos realizada por las dependencias y entidades de la APF;
- información exhaustiva sobre la deuda pública, su composición, plazos y destino entre otra información;
- información sobre activos financieros de la APF;
- información desagregada y exhaustiva sobre pasivos futuros y contingentes;
- presentar el presupuesto de gastos fiscales con el Paquete Económico.

Para el caso específico del Proyecto de Presupuesto se recomienda incluir la siguiente información:

- información presupuestaria multianual sobre egresos e ingresos para dos años previos y posteriores al año presupuestario;
- información desagregada sobre el destino y uso de fondos y fideicomisos

- *Publicar información exhaustiva durante la ejecución del presupuesto*

La información durante la ejecución del presupuesto es importante ya que permite conocer si el presupuesto se está ejerciendo en tiempo y forma, y a partir de esta información identificar ineficiencias en la gestión de los recursos. Por este motivo, se recomienda presentar mayor información que permita evaluar el ejercicio del gasto.

Se recomienda presentar mayor información exhaustiva sobre la causa y el impacto de subejercicios presupuestarios durante el año; las reasignaciones realizadas durante el año y el destino del gasto de los fondos y fideicomisos.

- *Normar la información y los plazos que el gobierno debe presentar*

En los últimos años han habido grandes avances en materia de transparencia presupuestaria; sin embargo, también se han visto grandes retrocesos. Actualmente no se cuenta con suficiente información presupuestaria oportuna y útil para poder hacer una valoración puntual sobre la gestión pública ni para conocer con certeza que el quehacer gubernamental. Esto se ha debido en gran medida a que la transparencia presupuestaria no se ha consolidado institucionalmente, ocasionando que esté en función de la voluntad política de la administración vigente. Para eliminar que la voluntad política rija el nivel de transparencia presupuestaria es necesario reglamentar la información que se prevé al igual que la oportunidad de ésta.

Actualmente, el Título Sexto, Capítulo I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria trata de la Información y Transparencia; sin embargo, los lineamientos presentados aquí son insuficientes para garantizar una gestión del presupuesto transparente. Es por esto que nace la necesidad de reformar el Título Sexto, Capítulo I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para incluir obligaciones de presentar información útil, detallada y oportuna durante todo el proceso presupuestario. Es necesario incluir en el capítulo aquí referido la obligación de publicar información relativa a la formulación del presupuesto, proveer de información útil y oportuna en el presupuesto que actualmente no se incluye, y ampliar información necesaria para evaluar ejecución del presupuesto presentada en los informes trimestrales y mensuales.

Se recomienda reformar el Título Sexto, Capítulo I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para incluir obligaciones de presentar información útil, detallada y oportuna durante todo el proceso presupuestario.



Inauguración del Seminario.

RETOS Y OPORTUNIDADES TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA A NIVEL ESTATAL Y FEDERAL

Dr. Juan E. Pardinas

*DIRECTOR DEL ÁREA DE FINANZAS PÚBLICAS Y BUEN GOBIERNO
DEL INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD*

Lic. Emilio Granados*

Informar sobre el origen y destino de los recursos públicos es una obligación básica de un gobierno democrático. Primero, una política tributaria nunca será exitosa si carece de transparencia y rendición de cuentas hacia el contribuyente. Sobre la base de la información se sustenta la legitimidad de exigir el pago de impuestos y la disponibilidad de un ciudadano a pagarlos. El presupuesto es un documento clave para la planeación de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas.

El presupuesto es el mecanismo más honesto para conocer las intenciones y prioridades de los gobernantes. Esto permite a la sociedad formarse una opinión objetiva sobre sus autoridades. Este documento clave de las finanzas públicas también es la base sobre la cual se comparará al final del año, con la cuenta pública, la consistencia del gobierno en la ejecución del gasto según sus intenciones originales. Este ensayo presenta los resultados de los Índices de Información Presupuestal para los tres niveles de gobierno que realiza desde 2008 el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) así como nuestras propuestas para materializar la transparencia y la rendición de cuentas.

¿Por qué es importante la transparencia presupuestal?

De 1989 a 2007, en promedio los estados y el Distrito Federal pasaron de gastar una quinta parte del gasto presupuestal total a ejercer el 46%, convirtiéndose en el nivel de gobierno que controla la mayor parte del mismo¹.

Sin embargo, esta descentralización del gasto no fue acompañada por una descentralización en la recaudación, pues en el mismo periodo, las entidades federativas pasaron de generar el 32% de sus ingresos totales a generar apenas una décima parte.

.....
* Los autores son miembros del equipo de finanzas públicas del Instituto Mexicano para la Competitividad (www.imco.org.mx).

¹ IMCO. *Índice de Competitividad Urbana 2010: Acciones urgentes para las ciudades del futuro*. México, 2010. La Federación ejerce el 43% y los municipios el 11% del gasto presupuestal total del sector público en 2007. Esta cifra no considera el gasto de las entidades contenidas en los ramos generales.

Gráfica 1. Ingresos estatales de origen federal 1989 - 2008, % del total.

Fuente: IMCO con datos de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288>

Evaluar la calidad y cantidad de información contenida en los presupuestos es importante por tres razones. En primer lugar, los presupuestos de egresos son documentos que revelan con suficiente objetividad las intenciones de los gobernantes, ya que estos asignan más recursos a aquellos conceptos que consideren prioritarios. Segundo, a diferencia de la cuenta pública, los presupuestos permiten realizar una evaluación del gasto antes del ejercicio de los recursos, cuando aún es posible revertir políticas o erogaciones perjudiciales. Finalmente, es menester contar con una base sobre la cual medir la consistencia y el desempeño de un gobierno para llevar a cabo sus funciones; para esto es útil el presupuesto de egresos.

Índice de Información Presupuestal

IMCO diseñó un cuestionario para calificar la información contenida en las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de los 31 estados, el Distrito Federal y la Federación, siendo esta la primera y única evaluación disponible de información presupuestal que está basada exclusivamente en información documental y no en la percepción sobre la transparencia presupuestal. El Índice de Información Presupuestal Federal (IIPF) y su homólogo estatal (IIFE), cuyas escalas van de 0 a 100,

se conforman de las siguientes 43 preguntas, las cuales son adaptadas dependiendo del nivel de gobierno al que se aplique el cuestionario²:

1. ¿Desglosa presupuesto del Congreso local?
2. ¿Desglosa presupuesto del Órgano Superior de Fiscalización (OSF) local?
3. ¿Desglosa presupuesto del Poder Judicial?
4. ¿Desglosa presupuesto del Tribunal de Justicia Electoral?
5. ¿Desglosa presupuesto del Instituto Estatal Electoral (organismo electoral)?
6. ¿Desglosa financiamiento público a partidos políticos?
7. ¿Desglosa financiamiento público a cada partido político?
8. ¿Desglosa presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos?
9. ¿Desglosa Presupuesto del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información?
10. ¿Desglosa gasto del Poder Ejecutivo por dependencia?
11. ¿Desglosa gasto del Poder Ejecutivo por programa?
12. ¿Desglosa deuda pública estatal?
13. ¿Desglosa deuda en pago de principal y servicio de intereses?
14. ¿Desglosa pago de ADEFAS?
15. ¿Establece el número de plazas de la Administración Pública Estatal?
16. ¿El tabulador de plazas distingue empleados de confianza y base?
17. ¿Establece el número de plazas del magisterio?
18. ¿El magisterio está desglosado entre empleados de confianza y base?
19. ¿Desglosa criterios para incrementos salariales?
20. ¿Desglosa aportaciones a un fondo especial para responder a desastres naturales?
21. ¿Presenta un tabulador de salarios de mandos medios y superiores del gobierno?
22. ¿El presupuesto presenta un tabulador de salarios del personal docente?
23. ¿Desglosa gastos de comunicación social?
24. ¿El presupuesto está disponible en la página de internet del Congreso del Estado?
25. ¿Establece criterios para la reasignación de gasto público?
26. ¿La Ley de Ingresos está disponible en internet?
27. ¿El presupuesto incluye estimaciones y desgloses de los 8 fondos del Ramo 33?
28. ¿Desglosa devoluciones de impuestos federales (tenencia, ISAN, IEPS)?
29. ¿Desglosa ingresos propios de transferencias federales?
30. ¿Presenta criterios para la administración y gasto de ingresos excedentes?
31. ¿Se define/utiliza un clasificador por objeto del gasto?

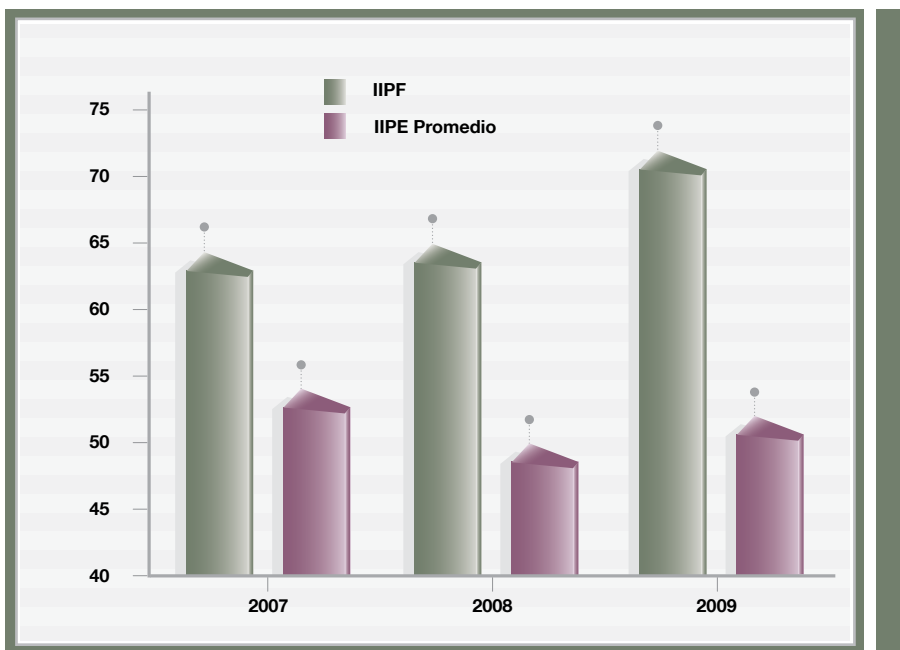
.....

La pregunta 29 a nivel federal se refiere a transferencias internacionales, por ejemplo.



- 32. ¿Se desglosan los montos destinados a Fideicomisos Públicos?
- 33. ¿Se desglosan los destinatarios de subsidios?
- 34. ¿Tiene criterios para aprobar subsidios o fideicomisos?
- 35. ¿Tiene criterios para administrar ahorros?
- 36. ¿Se desglosan transferencias para organismos de la sociedad civil?
- 37. ¿Se desglosan transferencias y subsidios a la sociedad civil para el desarrollo agrícola?
- 38. ¿Presenta montos de transferencias a municipios?
- 39. ¿Presenta montos por cada municipio?
- 40. ¿Establece montos máximos para asignación directa, invitación y licitación pública?
- 41. ¿Desglosa transferencias del Seguro Popular?
- 42. ¿Desglosa Alianza para el Campo?
- 43. ¿Desglosa por Clasificación económica?³

Gráfica 2. IIPF vs IIPE (promedio).



Fuente: IMCO.

.....
³ Pregunta agregada en 2009.

Federación

Durante los años que se ha realizado el IIPF, 2008, 2009 y 2010, el gobierno federal ha mostrado los mejores resultados en transparencia presupuestal. En promedio de 2006 a 2008, la calidad de la información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación ha obtenido una calificación superior en 15 puntos (30%) a la calificación promedio de los presupuestos estatales. Más aún, el federal es el único nivel de gobierno que ha obtenido una calificación aprobatoria que además de 2008 a 2010 ha mejorado en 12%.

A pesar de estos resultados, el presupuesto federal no emplea criterios de transparencia que pueden encontrarse en los presupuestos estatales. A continuación se enlistan algunos criterios de información que el gobierno federal podría incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación emulando las mejores prácticas de transparencia de los gobiernos de las entidades de la República. También se incluyen evidencias de las mejores prácticas estatales en materia de presupuesto.

1. Desglosar financiamiento público a cada partido político. (Veracruz, 2010)

Tabla 1.

Concepto	Financiamiento ordinario	Financiamiento extraordinario	Financiamiento para actividades específicas	Suma
Partido Acción Nacional	13,622,209.00	11,351,841.00	408,666.00	25,382,716.00
Partido Revolucionario Institucional	14,711,003.00	12,259,169.00	441,330.00	27,411,502.00
Partido de la Revolución Democrática	6,535,495.00	5,446,246.00	196,065.00	12,177,806.00
Partido del Trabajo	2,959,665.00	2,466,387.00	88,790.00	5,514,842.00
Partido Verde Ecologista de México	4,495,438.00	3,746,198.00	134,863.00	8,376,499.00
Partido Convergencia	4,694,095.00	3,911,746.00	140,823.00	8,746,664.00
Partido Revolucionario Veracruzano	3,062,814.00	2,552,345.00	91,884.00	5,707,043.00
Partido Nueva Alianza	4,495,438.00	3,746,198.00	134,863.00	8,376,499.00
Total	54,576,157.00	45,480,130.00	1,637,284.00	101,693,571.00

Fuente: Decreto Número 595 de Presupuesto de Egresos para el Estado de Veracruz, Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2010. Artículo 9, página 9.

2. Establecer el número de plazas del magisterio y distinguir entre empleados base y de confianza. (Nayarit, 2010)

Tabla 2. Miércoles 23 de diciembre de 2009

Periódico oficial 161

Balance de plazas 2010				Horas
Dependencia	Base	Cotización	Total	
Oficina del C. Gobernador	61	85	146	
Secretaría General de Gobierno	472	770	1,242	
Procuraduría General de Justicia	337	2024	2,361	
Secretaría de Finanzas	834	181	1,015	
Secretaría de Planeación	79	36	115	
Secretaría de Educación Pública Básica	1,538	72	1,610	11,215
Base Burocracia	148	0	148	
Base Magisterios	1,390	0	1,390	11,215
Confianza	0	72	72	

Fuente: Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 8, página 157.

3. Desglosar gastos de comunicación social. (Baja California, 2010)

Tabla 3.

Ramos	Prog.	Partida	Descripción	Presupuesto anual
03			Oficina del Ejecutivo	
			55 Difusión estratégica	
			30600 Servicios de Difusión e Información	
			30604 Producciones diversas	1,008,640.20
			30606 Propaganda Institucional	11,398,392.00
Total del subgrupo				12,407,032.20

Fuente: Presupuesto de Egresos 2010, página 11.

4. Desglosar transferencias y subsidios a organismos de la sociedad civil. (Colima, 2010)

Tabla 4.

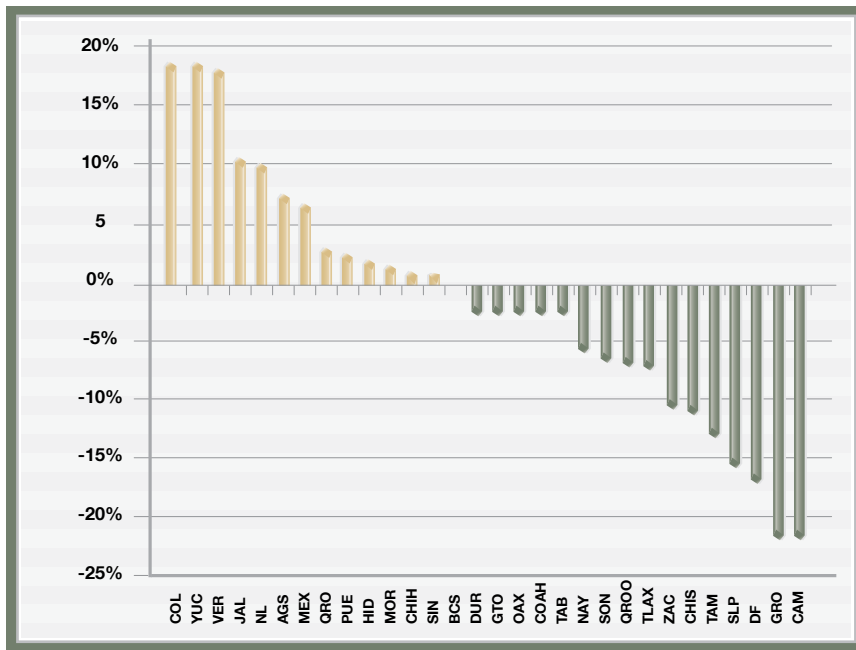
Balance de plazas 2010		
	e) Instituciones de asistencia	
4211	Instituto Down de Colima I.A.P.	91,817.84
4221	Nosotros también contamos (Jean Piaget), I.A.P.	131,967.44
4251	La Casa del Socorrito Estancia Infantil, I.A.P.	104,000.50
4252	Crear con Nuestros Hijos, I.A.P.	44,571.66
4253	Banco Diocesano de Alimentos Colima, I.A.P.	38,257.31
4255	Asociación contra el Cancer Tecomense, I.A.P.	129,820.32
4256	Sigue adelante siempre hay una luz, I.A.P.	59,428.85
4257	Mujeres al Servicio de la Comunidad Manzanillense, A.C.	126,000.00
4258	Hogar de Amor y Protección al Niño, A.C.	144,581.19
4260	Cívico Educativo, A.C.	122,121.98
4261	Centro Ecológico de Cuyutlán "El Tortugario"	164,430.00
4264	Unidos en la Esperanza de Quesería, Colima, A.C.	106,708.49
4265	Asociación de Ostomizados de Colima, I.A.P.	80,136.00

Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 7, página 10.

Estados

La calificación promedio de toda la información presupuestal estatal ha sido poco satisfactoria: 53, 50 y 52 para cada evaluación de 2008 a 2010. Jalisco ha obtenido la mejor calificación en promedio para el trienio (73 puntos), mientras que Baja California Sur ha permanecido en último lugar con una calificación de cero puntos. En la mayoría de los estados la calidad y cantidad de la información contenida en sus presupuestos ha empeorado. Sin embargo, un grupo considerable de estados han logrado recabar y publicar cada vez más información presupuestal, destacando los casos de Colima y Yucatán en los cuales la calificación mejoró en 19% entre 2008 y 2010.

Gráfica 3. Cambio porcentual en calificación IIPE de 2008 a 2010.



Fuente: IMCO con datos de IIPE. Disponible en <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas>

Propuestas para mejorar la transparencia

El Índice de Información Presupuestal está construido bajo la premisa de que una mayor visibilidad de los presupuestos y cuentas públicas se traducirá en un mejor desempeño y eficiencia en la ejecución del gasto. Además, es previsible que el contraste vertical en mejores y peores prácticas influya en el comportamiento de los tres niveles de gobierno, mientras que horizontalmente se prevé que motive a las entidades federativas más rezagadas. Si alguna entidad federativa publica cierta información básica es de esperarse que el gobierno federal y las demás entidades también puedan hacerlo. En esta sección se presentan algunos ejemplos de las mejores prácticas que se observan en las entidades de México en términos de información presupuestal completa y transparente, mismas que la Federación podría emular en el Presupuesto de Egresos (y viceversa) para mejorar sustancialmente en este rubro. Asimismo, se muestran las peores prácticas presupuestales a nivel estatal a fin de ilustrar el riesgo de mal uso o desperdicio que corren las transferencias federales.

Jalisco reporta su deuda con mayor detalle que la Federación

La mejor práctica presupuestal en materia de información sobre endeudamiento público se encuentra en el presupuesto de egresos del estado de Jalisco. Es la única entidad que ofrece un reporte detallado de la situación de la deuda pública por acreedor, destino e importe contratado, fecha de suscripción y vencimiento, decreto de contratación, y la tasa de interés con la cual se obtuvo el crédito. Cabe destacar que ni siquiera el gobierno federal ofrece información tan detallada sobre el estado de la deuda pública.

Tabla 5. Informe de la Situación de la deuda pública

Acreedor	Destino	Fecha de Suscripción	Importe contratado	Saldos estimados diciembre 2009		Decreto	Tasa de Interés contratada	Fecha de vencimiento
				udis	Pesos			
Dexia	Adq. Maq. Pesada	Nov. /06	100,000,000		28,848,692	21437	TIIE+.35	Nov /2010
Santander	Reest 2 creditos propios	Oct 17/07	409,057,943		622,375,784	21849	TIIE+.29	Sep /2027
Banco Interacciones, S.A.*	Reest 2 creditos de Bancomer en udis	Oct 15/07	665,000,000		598,331,723	21849	TIIE+.29	Sep /2027
Banco Mercantil del Norte*	Reest 2 creditos c/HSBC y Bancomer 400	Oct 19/07	632,300,000		390,213,138	21849	TIIE+.29	Oct /2027
Banco Mercantil del Norte*	Reest 3 creditos con Banamex	Oct 19/07	374,700,000		339,223,169	21849	TIIE+.29	Oct /2027
Scotiabank Inverlat*	Reest creditos propio	Oct 9/07	185,000,000		174,213,909	21849	TIIE+.29	Sep /2027
BBVA Bancomer	Adq. Maq. Pesada	May 6/09	548,000,000		456,666,667	22555	Si TIIE>5.5%, TIIE+1.58, si es < 8.08%	Abr /2013

Fuente: Jalisco, Presupuesto de Egresos 2010, volumen III, página 62.

Solamente Sinaloa y Veracruz publican el financiamiento otorgado a cada partido político

Los partidos políticos son un instrumento paralelo de la administración pública presente en todos los niveles de gobierno, y como tal su financiamiento representa una categoría más de las finanzas públicas. En años electorales, las prerrogativas a partidos políticos pueden superar el presupuesto anual de alguna secretaría de estado. Aún así, la transparencia en torno al financiamiento público a partidos políticos a nivel estatal es mínima. Tan sólo Sinaloa y Veracruz publican en sus presupuestos los recursos desglosados a cada partido político⁴. A los 3 mil 450 millones de pesos que se entregan a los partidos a nivel federal es necesario sumar las asignaciones a nivel estatal para tener un universo completo del financiamiento público a los partidos políticos en México. El siguiente es un extracto del presupuesto de egresos de Sinaloa para 2010:

Tabla 6.

Partido Político	Monto
Partido Acción Nacional	50,226,100
Partido Revolucionario Institucional	59,340,395
Partido de la Revolución Democrática	13,668,004
Partido del Trabajo	6,668,890
Partido Verde Ecologista de México	6,130,292
Partido Convergencia	5,297,092
Partido Nueva Alianza	13,300,011
Total	\$154,630,784

Fuente: Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el Ejercicio Fiscal del año 2010, anexo 11, página 45.

Chihuahua informa ejemplarmente sobre sueldos y salarios

Por la descentralización de educación y salud, uno de los mayores gastos de las entidades federativas se realiza en el pago de servicios personales, es decir, sueldos y salarios de los servidores públicos. Las entidades federativas reportan que los servicios personales representan en promedio el 17% de su gasto total. Sin embargo,

.....
⁴ El presupuesto de egresos del estado de Veracruz en 2009 desglosa por primera vez las prerrogativas a cada partido político.

al incluir la nómina no reportada para maestros y del total de instituciones y órganos de gobierno, esta cifra aumenta a 68% del gasto total estatal⁵. El crecimiento del gasto en servicios personales de los gobiernos no es malo por sí mismo, pues dentro de la nómina también se encuentran enfermeras, maestros y policías. Sin embargo, la falta de transparencia impide conocer si este crecimiento ha sido el resultado de un cuerpo policiaco más grande o mayores salarios para altos funcionarios, más funcionarios o peor aún una combinación de ambos factores. Jalisco es uno de los 5 estados que desglosan el tamaño y los sueldos del magisterio.

Tabla 7. Presupuesto de egresos 2010 (Plantilla por plazas y horas)

09 Secretaría de Educación (Subsistema Estatal)							
Plazas	Horas	Categoría puesto	Nomenclatura	Nivel salarial	Nivel tabulador	Zona económica	Sueldo mensual bruto por plaza/hora
76		EO181	Maestra de Jardín de niños	3		3	7,248
38		EO181	Maestra de Jardín de niños	4		3	7,248
15		EO181	Maestra de Jardín de niños	5		3	7,248
6		EO181	Maestra de Jardín de niños	6		3	7,248
9		EO181	Maestra de Jardín de niños	7		3	7,248
6		EO181	Maestra de Jardín de niños	8		3	7,248
2		EO181	Maestra de Jardín de niños	9		3	7,248
256		EO281	Maestro de grupo de primaria	3		3	7,248

Fuente: Jalisco, Presupuesto de Egresos 2010, volumen IV, página 43.

Peores prácticas presupuestales

Coahuila omite reportar el destino de excedentes de ingresos

Para el 2008, los Criterios Generales de Política Económica establecían un precio estimado del barril de petróleo en 47 dólares por barril. Sin embargo, al término de

.....
⁵ IMCO. *Índice de Información Presupuestal de los Estados (IIPE). Trayectoria 2008 - 2010*. Disponible en: <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/indice.html>

ese año el precio del petróleo crudo mexicano promedió 84 dólares por barril,⁶ lo cual a su vez resulta en transferencias adicionales a las arcas estatales. En Coahuila, el presupuesto de egresos de 2010 establece en el artículo 14 que el destino de estos recursos adicionales es decisión exclusiva del Poder Ejecutivo sin que se discuta o se apruebe por el Poder Legislativo:

“Para los efectos del artículo 102 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y del segundo párrafo del artículo 41 de la Ley Reglamentaria del Presupuesto de Egresos del Estado se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas, en caso de que durante el ejercicio fiscal de 2010 la Hacienda Pública del Estado cuente con disponibilidad de recursos superiores a la cobertura del gasto público autorizado en el presente Decreto, los aplique dentro de los programas sociales, prioritarios o de inversión pública.”

Fuente: Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 14, página 30.

Chiapas: lenguaje ambiguo

La Ley General de Contabilidad Gubernamental representa un avance trascendental en la armonización de la contabilidad durante y al final de un año fiscal, lo cual facilitará enormemente la recopilación, publicación y comparación de información, pero no considera la información presupuestal. A través de los presupuestos de las entidades federativas y al interior de cada uno, un mismo concepto puede tener diferentes nombres. En el presupuesto de Chiapas para el año 2009, por ejemplo, la partida de deuda pública aparece con el nombre de “Fideicomiso para la Instrumentación Financiera” en una sección y “Obligaciones” en otra. Esto impide realizar una clasificación correcta del gasto público.

Tabla 8.

Desarrollo Económico y Empleo	\$2,628'079,208.07
Fideicomiso para la Instrumentación Financiera	\$732'334,746.00
Unidades Responsables de Apoyo	
270 00 Obligaciones	\$732'334,746.00

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas, para el Ejercicio Fiscal 2009. Artículos 6 y 8, páginas 7 y 11.

.....
 6 PEMEX. *Indicadores Petroleros*. Disponible en <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=16&catID=12155>

En Colima se aplican múltiples bolsas de prestaciones

Tabla 9.

1. Servicios Personales (Capítulo 1000):		
Partida	Concepto	Monto
1101	Sueldos	252,004,071.42
1102	Sobresueldos	136,820,499.30
1304	Bono Especial	3,789,703.60
1305	Bono de Burócrata	5,893,889.08
1306	Estímulo de Fin de Año	2,010,839.08
1307	Bono para compra de Juguetes	1,281,276.37

Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2010, artículo 7, página 7.

Un asalariado promedio en el sector privado de Colima tiene ingresos diarios de 198 pesos. Mientras tanto, un colimense quien presta sus servicios al gobierno del estado en promedio percibe 766 pesos por cada día laboral,⁷ casi cuatro veces más. Una explicación para este diferencial salarial, del cual se beneficia apenas el 2% de la población económicamente activa, es una extensa lista de prestaciones laborales adicionales al salario para los servidores públicos. Entre ellas, en el presupuesto de Colima para 2010 pueden encontrarse las siguientes: “bono especial, bono del burócrata, estímulo fin de año, bono para compra de juguetes, puntualidad y asistencia, estímulo de puntualidad y día de reyes” entre otras prestaciones. Aunque no es nocivo el hecho de que los servidores públicos tengan prestaciones, es deseable que el ingreso total de los servidores públicos sea agrupado en el menor número de partidas posibles para facilitar su vigilancia y comparación con otras entidades.

Inconsistencia y resistencia a mejorar

No obstante existe legislación federal y estatal en cuanto a transparencia y acceso a la información pública, estas no regulan el contenido de los presupuestos de egresos o las leyes de ingresos. Por ello, a pesar de que algunos estados han optado por mejorar la cantidad y calidad en la información presupuestal, otros han elegido lo contrario. En esta sección se describen algunos ejemplos de información que han

.....
⁷ IMCO con datos del *Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2010* y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Disponible en http://www.stps.gob.mx/DGIET/web/menu_infsector.htm

omitido los estados que más han empeorado en cuanto a prácticas presupuestales de 2008 a 2010.

Baja California (-22%)

En 2010, el presupuesto de Baja California no establece el número de plazas de la Administración Pública Estatal y el magisterio. A continuación, se muestra el extracto del presupuesto de 2009 en donde esta información sí se desglosaba:

Tabla 10. Artículo 14 El presente Presupuesto de egresos comprende la cantidad de 13,819 plazas y 124,309 horas-semana-mes de magisterio; así como 8,872 plazas de burocracia, distribuidas como sigue:

1. Plazas de Burocracia:					
Ramo	Descripción	Base	Confianza	Relación Administrativa	Total
03	Oficina del Ejecutivo	17	61	0	78
04	Secretaría General de Gobierno	110	394	0	504
05	Oficialía Mayor	408	104	0	512
06	Procuraduría General de Justicia	387	789	1,400	2,576
07	Secretaría de Planeación y Finanzas	359	435	0	794

Fuente: Presupuesto de Egresos de Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2009. Artículo 14, página 8.

Distrito Federal (-17%)

Para 2008 y 2009, el presupuesto de egresos del Distrito Federal incluía un tabulador de sueldos de la Administración Pública que en 2010 se omitió. La imagen debajo es el tabulador de sueldos presentado en el presupuesto de 2009.

Artículo 33.- Las remuneraciones netas que corresponden a los servidores públicos de mandos por conceptos de sueldo, compensaciones y prestaciones, no podán ser superiores a las establecidas a continuación:

Tabla 11. Tabulador de Sueldos de la Administración Pública del Distrito Federal para el año 2009

Cargo	Salarios Mínimos Generales Mensuales de la zona "A"
Jefe de Gobierno	54
Secretario o puestos homólogos	53
Jefe Delegacional	51
Subsecretario o puestos homólogos	51
Director General o puestos homólogos	49

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 2009, artículo 33, página 14.



Dr. Juan Ernesto Pardinias y Mtro. José Antonio Ardaín



IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF)

Lic. Luis Foncerrada Pascal

*DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO*

Dado que el PEF es el principal elemento de política pública, cada año durante su elaboración y proceso de aprobación, se deberían tomar en cuenta los objetivos y metas del sexenio, así como las evaluaciones de los resultados anteriores, con el propósito de que el presupuesto resultante esté alineado y enfocado a lograr que se cumplan dichos objetivos y metas.

Para lograr lo anterior, es fundamental contar con información oportuna y suficiente que permita hacer un diagnóstico preciso de la situación actual y por lo tanto de los ajustes necesarios que se deben realizar para conseguir las metas propuestas. La opacidad y la falta de información, dificultan la adecuada toma de decisiones y en consecuencia, la capacidad del gobierno para actuar de forma eficiente.

Tomando en cuenta estos aspectos, el CEESP considera que se requiere una mayor transparencia y eficiencia del gasto público en 4 niveles:

1. Elaboración de los Presupuestos de Egresos

La elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es básicamente una “caja negra” que utiliza como punto de partida el presupuesto del año previo, provocando que el presupuesto tenga un importante componente inercial que mantiene las deficiencias e ineficiencias del mismo a través del tiempo.

La elaboración del PEF debería de estar ligado a la pregunta, ¿Qué se va a entregar al pueblo de México, en términos de resultados y no de gestión, a cambio del presupuesto que se está solicitando? En la actualidad esto se pretende hacer mediante las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que cada Dependencia elabora para algunos programas presupuestales a su cargo. Sin embargo, esto abarca una parte relativamente pequeña del presupuesto solicitado y en muchas ocasiones los indicadores de desempeño se refieren más a gestiones que a resultados.

2. Presentación y Proceso de Aprobación

El presupuesto solicitado para el siguiente ejercicio fiscal está publicado en formato PDF, lo cual dificulta hacer comparaciones y obstaculiza el adecuado análisis del mismo por parte de los legisladores y de sus equipos técnicos, así como de

* Las opiniones que se exponen en esta publicación son resultado del análisis técnico que realizan los especialistas del CEESP, y no necesariamente representan el punto de vista del Consejo Coordinador Empresarial, A. C., ni de ninguno de sus organismos asociados.

los investigadores, académicos o del sector privado. La forma en que se presenta actualmente el presupuesto de egresos requiere una seria modernización, a fin de permitir elaborar comparaciones y análisis sobre los aspectos más importantes. El CEESP considera que el PEF debería presentarse de tal forma que se pueda comparar lo presupuestado el año anterior, las modificaciones autorizadas y los montos solicitados para el siguiente ejercicio, al nivel de cada dependencia o entidad, y para todas las clasificaciones de gasto, eliminando detalles que son irrelevantes en las decisiones. Además, se debería hacer referencia a los avances en el cumplimiento de las metas propuestas o al desempeño de las Dependencias de la Administración Pública Federal, para de esta forma poder ligar el presupuesto a los resultados.

Tabla 1.

Total	59,135.9
PROCAMPO para Vivir Mejor	15,601.8
Programa para la Adquisición de Activos Prouctivos	7,500.0
Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados	800.0
Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	100.0
Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados	6,612.1
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	320.0
Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados	3,542.1
Programa de Soporte	888.0
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	4,554.0
Ampliaciones Determinadas por la Cámara de Diputados	1,100.0
Programa de Atención a Problemas Estructurales	6,950.1
Ampliaciones Determinadas por la Cámara de Diputados	5,450.0
Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural	320.8
Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados	250.0
Total original	45,880.9
Total	13,255.0

Fuente:

Si bien la Cámara de Diputados tiene la facultad para modificar el Proyecto de PEF, es importante conocer las razones, las justificaciones y los autores de los cambios realizados.

Por ejemplo, en el PEF 2010 el Ejecutivo Federal solicitó un total de 45,880.9 millones de pesos para los subsidios agropecuarios. Durante el proceso de aprobación en la Cámara de Diputados, se le asignaron 13,255 mdp adicionales, para un total de 59,135.9 mdp sin conocerse los motivos que justifican dicho aumento.

3. Ejecución

La transparencia y la rendición de cuentas también son importantes durante la ejecución de los recursos, por lo que el CEESP considera importante que en cualquier momento del ciclo presupuestario, la sociedad en general pueda tener acceso a las respuestas de las siguientes preguntas:

- ¿A quién se le paga?
- ¿En qué lugar del país?
- ¿Por qué concepto se le paga?
- ¿De qué programa?
- ¿Cuál es el resultado/impacto/objetivo que se busca?

4. Evaluación

Actualmente los mecanismos para evaluar los resultados obtenidos y la calidad de los servicios proporcionados por el gobierno son complicados e ineficientes. El CEESP considera que para lograr una adecuada implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), debe de existir un sistema de evaluación eficaz, capaz de proporcionar información oportuna que permita relacionar el presupuesto a los logros obtenidos.

Supuestamente las principales metas del sexenio están contenidas en los Programas Sectoriales que cada Dependencia Federal tiene a su cargo, los cuales deben ser "... documentos estratégicos y tener orientación a resultados; deben permitir relacionarlos con el presupuesto anual, a fin de asegurar su ejecución; y deben permitir hacer evaluaciones periódicas sobre el trabajo de las Dependencias"¹. Sin embargo en la realidad esto no se cumple. Por esta razón el CEESP diseñó un procedimiento de evaluación de las Dependencias de la Administración Pública Federal (DAPF) respecto al cumplimiento de sus Programas Sectoriales.

Como primer paso para llegar a tal calificación, el CEESP clasificó los indicadores contenidos en los Programas Sectoriales en "indicadores de resultados" e "indicadores de gestión", dándole una mayor importancia al cumplimiento de los primeros. Ante la inexistencia de metas intermedias durante el sexenio, se asumió que la relación

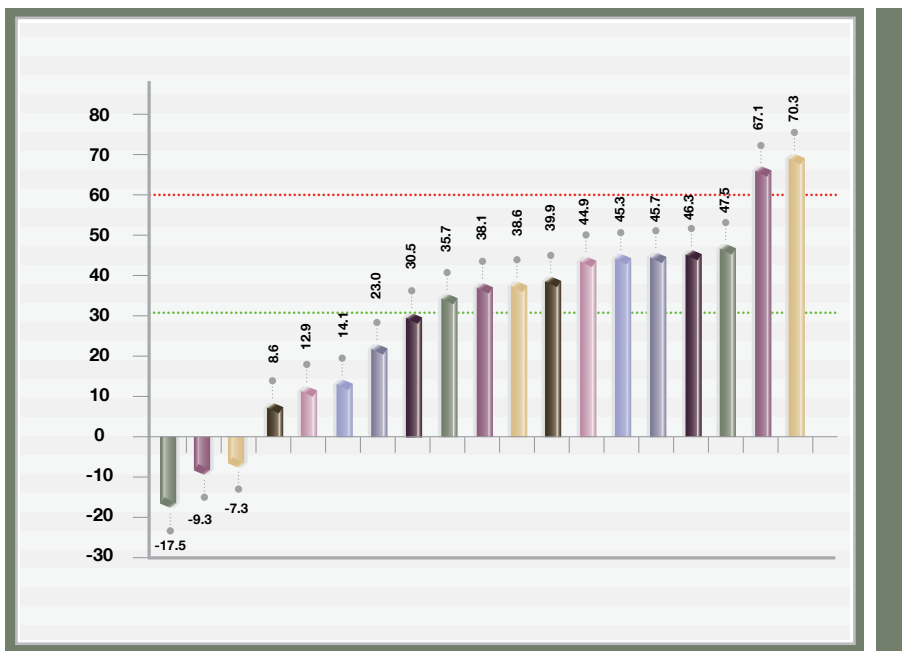
.....
¹ Alineación del Plan Nacional de Desarrollo con los programas presupuestales. Presidencia de la República, 2008.

entre la línea base y la meta a 2012 es lineal, lo cual puede no ser totalmente correcto, pero es una manera práctica de evaluar los avances parciales.

Debido a la inexistencia de información en los portales de Internet de las DAPF respecto al seguimiento de las metas publicadas en los Programas Sectoriales, el CEESP realizó una solicitud de información a cada Dependencia por medio de INFOMEX, a fin de conocer el avance en las metas establecidas en dichos Programas.

En total, se evaluaron 452 indicadores, 241 fueron catalogados como indicadores de resultados y 211 como indicadores de gestión. De los 452 indicadores, el 37% fue evaluado positivamente, el 41% negativamente y para el 22% restante no se obtuvo la información. Del total de indicadores positivos (168), 48% correspondió a indicadores de resultados y 52% a indicadores de gestión, mientras que de los 185 indicadores negativos, el 62% fueron indicadores de resultados y el 38% restante, indicadores de gestión. De los 99 indicadores para los cuales no se tuvo información, 45% corresponden a indicadores de resultados y 55% a indicadores de gestión. Las calificaciones asignadas a cada DAPF se presentan en el cuadro adjunto:

Gráfica 1. Calificaciones de las Dependencias Federales.



Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C.

Propuestas del CEESP en materia de transparencia y rendición de cuentas

1. La información sobre las metas del sexenio, así como de los logros alcanzados, debe estar disponible en cada página de Internet de las Entidades y Dependencias Federales, además se debería establecer claramente la relación entre el presupuesto asignado y las metas sustantivas a lograr por cada dependencia o entidad. Asimismo, esta información debe presentarse en un formato amigable (no PDF) para que los analistas puedan realizar las comparaciones que juzguen pertinentes.
2. Extender obligatoriamente a entidades federativas y municipios el mecanismo de subasta electrónica que se ha iniciado en el Gobierno Federal.
3. Modificar leyes y reglamentos a fin de que la Auditoría Superior de la Federación realice revisiones y recomendaciones en tiempo real, y no solamente sobre la Cuenta Pública. El hecho de que exista un retraso de más de un año imposibilita que sea una herramienta preventiva de malos manejos.
4. El CEESP propone convertir el actual sistema de vigilancia (Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación) en un organismo independiente, autónomo, con capacidad técnica para llevar a cabo:
 - Auditorías en tiempo real y en forma aleatoria, como lo hace el SAT, pero en este caso para el propio gobierno,
 - Modernizar el enfoque de las auditorías para que no sean solamente contables.
5. Hacer una reingeniería de la administración pública federal, de los tres Poderes e la Unión y de los estados y municipios, con base en objetivos sociales claramente establecidos, transparencia y metas de desempeño que permitan conocer, de manera objetiva y oportuna, el grado de cumplimiento de las responsabilidades asignadas, para eliminar, o en su caso simplificar procesos, funciones y actividades que están duplicadas o son innecesarias.
6. Realizar una revisión y simplificación del gasto corriente, incluyendo todos los programas y subsidios gubernamentales, con el propósito de fortalecer los que sirven para combatir la pobreza extrema y reducir la vulnerabilidad de la población más pobre, o para mejorar la eficiencia económica y eliminar los programas que no sirven.
7. Extender el actual Sistema de Evaluación del Desempeño a los tres Poderes de la Unión y acelerar el de los gobiernos locales. El compromiso con la elevación de la calidad del gasto público no puede estar limitado solamente a algunas áreas del Gobierno Federal,

sino que debe involucrar a todo el aparato público. La austeridad y cuidado del dinero no debe ser privativo de algunas partes del Gobierno, mientras que otras continúen como si no existiera límite a los recursos.

8. Establecer la obligación de que todas las leyes u ordenamientos emanados del Congreso de la Unión que impliquen un cargo nuevo al erario, cumplan con una Manifestación de Impacto Presupuestal, así como con un análisis costo-beneficio, o costo-eficiencia que demuestre sus beneficios netos sociales.
9. Establecer que todos los desembolsos que hagan las entidades públicas de todos los niveles de gobierno y para cualquier propósito, tengan que hacerse con cheque nominativo para depósito en cuenta del beneficiario o mediante transferencia electrónica y que no puedan cambiarse cheques por efectivo.



Lic. Luis Foncerrada Pascal

RECOMENDACIONES DE LA OCDE PARA CONSOLIDAR LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Mtro. José Antonio Ardavín

DIRECTOR DEL CENTRO DE LA OCDE EN MÉXICO

Actualmente, la transparencia presupuestaria es un asunto de interés público prioritario, ya que constituye uno de los parámetros de la eficiencia del ejercicio del gobierno, de su capacidad de administración y de su visión estadista. Consciente de su importancia, cada año la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lleva a cabo una serie de estudios e informes sobre el tema presupuestario que abarcan a los países que la integran. México, desde luego, en su calidad de país miembro, es objeto de estudio por parte de los especialistas de la Organización.

Así, el 7 de enero de 2010 se presentó en la capital del país el Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, acto en el que estuvieron presentes el Presidente Felipe Calderón y el Secretario General de la OCDE, Angel Gurría. Se trató de un acontecimiento de enorme valor, ya que este informe pone especial énfasis en el rubro de la transparencia y de sus múltiples formas. Esta publicación recoge mucho del espíritu de la OCDE para promover el desarrollo y las buenas prácticas en los gobiernos, por lo cual considero valioso retomar las recomendaciones que la OCDE hace sobre el proceso presupuestario que, a menudo, es tan complejo como poco conocido.

El Estudio tiene la virtud de ser prácticamente un manual para formarse una idea clara acerca de la participación del Presidente, las secretarías de Estado, el Congreso y la Auditoría Superior de la Federación en dicho proceso. Su utilidad descriptiva es incuestionable y constituye un marco de referencia idónea para entender las recomendaciones que acabo de mencionar.

Compuesto por cinco capítulos, plantea un panorama general sobre el estado del país en los últimos años, examina la formulación, la aprobación y la ejecución del presupuesto, precisa la función del Congreso, aborda la gestión financiera y señala la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas para la obtención de resultados.

Reconoce los avances que significaron la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, que dio lugar a lo que conocemos como el Sistema de Evaluación del Desempeño, al que por cierto le falta mucho por concluir como proceso; la reforma fiscal de 2007, que integró algunos aspectos sobre cómo se debe presentar la iniciativa y el cambio en algunas de las fechas; la nueva Ley del ISSSTE, que tiene más un beneficio fiscal para el gobierno y, en 2008, la Ley de Contabilidad Gubernamental, que pretende homologar a nivel federal, estatal y local las cuentas gubernamentales a fin de que se pueda hablar en los mismos términos y se facilite la comunicación.

Las recomendaciones

De los análisis del *Estudio* se deriva una serie de recomendaciones en materia de transparencia, en este caso en relación con la situación de México, las cuales cito a continuación:

Establecer un marco de gasto de mediano plazo, más integral. Hoy en día se reconoce que el presupuesto es el instrumento de política pública más importante del gobierno y, aunque sea de carácter anual, muchos países de la OCDE deben, obligatoriamente, registrar las tendencias presupuestales hacia los tres o cinco años siguientes. Incluso, deben considerar estimaciones de los próximos 20 años sobre temas como el cambio demográfico o los pasivos de largo plazo del gobierno, con la finalidad precisamente de fijar prioridades en el futuro y que el presupuesto esté alineado con éstas.

Mejorar la presentación del presupuesto y en particular revisar la pertinencia de la estructura económica de éste. El presupuesto se ha venido cambiando en los últimos años y se le han asignado distintas formas de clasificación económica, programática. Sin embargo, la OCDE hace una observación muy puntual: “El presupuesto mexicano presenta un volumen enorme de información”. Por ende, si los documentos correspondientes al presupuesto se concentraran más en los programas, y disminuyera su volumen consecuentemente, aumentarían su transparencia y legibilidad. Parece un asunto trivial, pero en la práctica es de enorme relevancia que una fuente de información sea precisa, concisa, confiable y muy práctica.

Ahora bien, en otro tenor, la OCDE ha dado su debida preponderancia al papel que desempeñan el Congreso y la Auditoría Superior de la Federación en el proceso presupuestario:

Es importante que el Congreso se comprometa como un actor fundamental en esta nueva etapa de la presupuestación por desempeño. Es de todos conocido que el presupuesto se prepara con base en el del año anterior, sin criterios. Por ello, hoy surge la imperiosa necesidad de que se generen objetivos por programa que deriven en resultados palpables y medibles, todo lo cual se convierta en el insumo fundamental del presupuesto del año siguiente.

La Auditoría Superior de la Federación debe generar información más eficiente, más oportuna y de fácil acceso. Generar un proceso de eficiencia del tiempo contribuiría a que los ejercicios presupuestales contaran con una mejor base de información. De esa forma, aunque existiera cierto tipo de auditorías que requirieran de un mayor plazo, la revisión general del ejercicio anterior se entregaría cuando se esté haciendo el ejercicio siguiente, precisamente para que sea un insumo útil de fiscalización y seguimiento.

Se sugiere que se hagan informes ejecutivos por cada una de las áreas de trabajo y que se les entreguen a las comisiones respectivas, como la Comisión de Educación de la Cámara, la Comisión de Salud, la Comisión de Medio Ambiente, etcétera. Es

decir, que se envíen a las comisiones correspondientes al presupuesto de la secretaría en cuestión. Entonces podría tenerse un sistema como el de Estados Unidos, en el cual hay una discusión previa, a nivel de comisiones temáticas, acerca del presupuesto del año anterior. Se podrían hacer sugerencias a cada comisión y a la Comisión de Presupuesto sobre algunos de los puntos específicos que deben tomarse en cuenta para el presupuesto del siguiente año.

En cuanto a la ejecución del presupuesto y la gestión financiera, he aquí algunos aspectos importantes:

La OCDE recomienda mejorar la discreción y flexibilidad de los funcionarios a cargo de programas, y de los encargados de un presupuesto específico. Hoy vivimos inmersos en un país que es extremadamente legalista. De modo que el funcionario público encargado de cualquier programa está más preocupado por el cumplimiento o “palomeo” de todos los requisitos que la normatividad le exige que por reducir la pobreza o aumentar la calidad de la educación. En mi opinión, el IFAI y la Secretaría de la Función Pública juegan un papel extraordinario en este tema, ya que deben tener la prudencia para saber indicar cuáles son los requisitos de transparencia, pero sin fomentar una cultura burocrática de exigencia exageradamente puntual, de llenado irreflexivo de formatos por el solo hecho de cubrir el trámite, sino más bien procurando el cumplimiento de objetivos tales como elevar el porcentaje de alumnos o reducir el nivel de reprobación, por ejemplo. Es imperativo trabajar sobre este aspecto. La Secretaría de la Función Pública debe encargarse del cambio cultural, debe abanderarlo.

Fortalecer la gestión por desempeño en las funciones. Esto concierne, sobre todo, a rubros como personal, adquisiciones y regulación del gobierno.

Revisar y evaluar la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Considero que esta recomendación obedece a que la transparencia está estrechamente vinculada al desarrollo profesional de las personas. Vale la pena hacer una revisión global de la situación actual, detectar necesidades y, principalmente, tratar de integrar la presupuestación por resultados a los incentivos personales, tanto para la contratación como para el ejercicio y la evaluación individual de cada persona.

La OCDE sugiere conformar una especie de grupo “informal” integrado por todas las partes involucradas en el proceso presupuestario, que determine metas y les dé seguimiento. En otras palabras, ese grupo podría componerse, por ejemplo, por la Comisión de Presupuesto, Hacienda y varios de los actores relevantes. La idea no es que se trate de un grupo estructural, sino un grupo efectivamente informal que actúe con soltura para integrar a todas las partes que intervienen en el proceso presupuestario y que son factor para propiciar la transparencia. Un grupo que, sin embargo, ponga metas a los pasos de esta reforma y las vigile, con un sentido común de compromiso.

En relación con la propuesta de un nuevo sistema de evaluación por desempeño, la idea de calificar programas y políticas vinculadas al presupuesto y la evaluación de los procesos de gestión y de los servicios públicos, hago estas observaciones:

Es recomendable integrar más la información sobre el desempeño en los procedimientos de toma de decisiones. Ello proporciona una base fundamental para el proceso.

Para ello, la OCDE sugiere un enfoque secuencial por etapas. Lo describo a continuación:

Primera etapa. Mejorar la calidad de los datos sobre desempeño de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información. Considero que actualmente es la etapa en que nos encontramos. Es deseable que cada secretaría defina con claridad cuáles son sus indicadores de desempeño; asimismo, que revise con otras instancias internacionales si éstos son los indicadores más adecuados, si son indicadores que implican verdaderamente metas posibles y de gran trascendencia.

Segunda etapa. Fortalecer y modernizar la gestión financiera en las secretarías de Estado. Una vez que se obtenga la información sobre el desempeño, puede aprovecharse para mejorar la gestión de los programas.

Tercera etapa. Cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno. Éste es un gran reto de largo plazo. A este tema me refería al señalar que es necesario cambiar la cultura del funcionario público.

Conclusión

A menudo se habla de equilibrar una excesiva regulación burocrática con una cultura discrecional en el ejercicio de la función pública. Por un lado escucho que la práctica usada es la discrecionalidad y por otro que hay que desregular o hay que evitar las normas. Mi convicción es que el tema de la transparencia no se contrapone al tema de una mejor regulación, una eficiencia y mayor elasticidad en el presupuesto.

En la medida en que se avance en la transición hacia una estructura programática y un enfoque en resultados será posible reducir el nivel de detalle en el presupuesto, al igual que el número de partidas presupuestarias, otorgando, de esa manera, mayor flexibilidad a los administradores de los programas para el uso de los recursos presupuestarios.

Transparencia en el Gasto Federalizado

Ponentes:

LIC. DAVID COLMENARES PÁRAMO
DRA. FLAVIA RODRÍGUEZ TORRES
MTRO. EMILIO BARRIGA DELGADO
MTRO. ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA
MTRO. OSCAR GUERRA FORD



PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Segunda mesa de análisis

Transparencia en el Gasto Federalizado

Presentación

Lic. Jorge Bustillos Roqueñí

COMISIONADO CIUDADANO DEL INSTITUTO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Sin duda, el tema que nos ocupa en este seminario a la luz de una profunda crisis económica presupuestal en el país, reviste una gran importancia. Así lo comentábamos con los compañeros comisionados del IFAI en el marco del Seminario Internacional que hicimos en noviembre del año pasado y coincidíamos en la importancia que tendría apostar esfuerzos para tratar de reunir a especialistas en el tema de Transparencia Presupuestaria, para formular propuestas que pudiéramos empujar hacia adelante para mejorar nuestros sistemas de rendición de cuentas y hacer más efectiva la Transparencia Presupuestal.

Para nosotros es de gran importancia que las propuestas que de aquí salgan puedan contribuir a ese propósito y puedan construir mejores vías de información para la gente y den claridad en la forma como se utilizan los recursos públicos en nuestro país.

Dra. María Marván Laborde

COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

Ante todo celebro esta coordinación y cooperación entre el InfoDF y el IFAI para desarrollar estas mesas de trabajo sobre la transparencia y la rendición de cuentas, en donde están involucrados, todos y cada uno de los órdenes de gobierno del país, como todas las fuerzas políticas.

La mesa de hoy tiene el propósito de analizar el gasto federalizado. Un tema que involucra a diversos actores y órdenes de gobierno, así como a diferentes normas y reglas presupuestales lo que dificulta la transparencia. Como ejemplo, en materia de Educación Pública si se requiere información sobre una entidad federativa nos remiten a la SEP, ésta a la Secretaría de Hacienda y ésta de nuevo a la entidad federativa. Conocer qué sucedió con ese gasto es bastante complejo.

Por eso, cuando nos preguntamos y discutimos por qué no avanza la reforma fiscal (llevamos por lo menos 20 años discutiendo que debe haber una reforma fiscal integral) y cada sexenio le reclamamos al Presidente que no lo haya logrado, y cada

legislatura le reclamamos a diputados y senadores que no lo hayan logrado, y cada año lamenta Hacienda que no se haya logrado; la realidad es que si la gente no sabe qué se hace con sus impuestos, no tiene por qué estar dispuesta a pagar más o aceptar o exigir un esquema fiscal distinto. Considero que sin transparencia fiscal difícilmente vamos a avanzar en una reforma fiscal en serio.

Existen experiencias en el mundo, y se pueden citar, donde los propios ciudadanos reclaman que se incrementen impuestos, pero lo reclaman a cambio de participar en el programa que decide cómo se gasta y se vigila dicho gasto.

La Mesa del día de hoy hablará del gasto federalizado. Sólo para darnos una idea de su tamaño, de acuerdo con el presupuesto de egresos de la federación para este año de 2010, cinco de cada diez pesos del gasto programable es ejercido por estados y municipios; es decir, es parte de este gasto federalizado que el gobierno federal entrega a los estados y municipios para impulsar el desarrollo regional y cubrir las necesidades de la población local. Esto incluye, desde luego, el gasto en salud, en educación, seguridad pública y obras públicas.



Dra. María Marván Laborde y Lic. Jorge Bustillos Roqueñí

La integración del gasto federalizado parte de las participaciones de ingresos federales que son recursos a los que tienen derecho los estados y municipios, por su adición al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Tenemos además las aportaciones federales, definidas como aquellas transferencias a las haciendas públicas de los estados, el Distrito Federal y de los municipios, en donde se condiciona el gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. Objetivos en materia de educación, salud, infraestructura social, seguridad pública. Los dos ramos generales del gasto federalizado que tienen las partidas presupuestarias más altas son las participaciones y aportaciones federales.

Por otra parte, tenemos subsidios federalizados otorgados a través de diversos ramos del PEF a las entidades federativas, entre los cuales destacan, por ejemplo, los Fondos para la Infraestructura de los Estados, Fondos de Estabilización de los Ingresos en las Entidades Federativas, Fondos Regionales, Subsidios a los Municipios para Seguridad Pública, hoy tan de moda, una forma relativamente fácil de vender la necesidad de tener más dinero, fondos metropolitanos cuando concurren cuatro, cinco o seis municipios en una misma área urbana; por mencionar sólo algunos de los ejemplos, que nos son más familiares.

Después vienen los convenios de descentralización y reasignación. Existe, como todos en la mesa saben, seguro ustedes también, una gran variedad de recursos descentralizados a través de programas sujetos a reglas de operación, o gasto federal reasignado, ya bien sea administrado de manera directa por los estados o bien en coordinación con el Distrito Federal. Este tipo de gasto tiene el objetivo de transferir responsabilidades, recursos humanos y materiales, así como otorgar recursos financieros a fin de promover un gasto público más eficiente y eficaz.

Evidentemente todas estas maneras de transferir gasto, de transferir dinero de la Federación hacia los estados y los municipios, tienen un marco normativo, hay reglas que supongo que cuando los legisladores las hicieron, las pretendieron claras; no obstante, lo que hoy vemos no es que falten reglas, sino que es la abundancia de ellas las hace no las hace tan claras. Y no es difícil encontrarlos, en muchas ocasiones, en que unas reglas contradicen a las otras. De modo que los ejecutores de gasto muchas veces se encontrarán frente a un contralor preguntándole a qué regla le hago caso o de manera un poco más cínica con cuál me vas a castigar menos, o si mejor le echo la llave a la caja fuerte y no gasto nada.

A veces nos preguntamos por qué el subejercicio es tan alto, no sólo en el gasto federalizado y muchas veces tiene que ver con todo este marco normativo. Nada más por darnos una idea el marco normativo del gasto federalizado, este empieza, con el propio decreto de PEF, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que exige justamente transparencia sobre el presupuesto, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Reglas para la Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal y alguna que otra norma a nivel local.

Evidentemente hay que partir de la lógica de que por el tamaño y la estructura del gasto, la estructura política del país, el tamaño del país, no podemos pensar en una simplicidad inocente, digamos. Construir la simplicidad requiere un gran esfuerzo de las autoridades, requiere un gran esfuerzo de todos los que participan de este gasto y muchas veces es mucho más sencilla la falta de simplicidad, porque ahí es

precisamente donde se esconden recovecos y donde pueden crecer los enormes ámbitos de discrecionalidad y opacidad.

La problemática creo que es clara, la razón de la mesa creo que cae por ella misma, simplemente me gustaría remarcar: necesitamos transitar, creo yo, en dos líneas importantes, exigencia en la rendición de cuentas con control de las autoridades en donde el vigilante sea vigilado sin lugar a dudas y, la exigencia de los ciudadanos para conocer el manejo del gasto, lo que exige también simplicidad para el ciudadano.

Creo que eso justifica plenamente nuestra presencia en este Seminario, nuestra organización en este Seminario y nuestra preocupación como organismo federal, como organismos locales y como ciudadanos.

FEDERALISMO Y TRANSPARENCIA FISCAL (LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES)

Lic. David Colmenares Páramo

EXPRESIDENTE DEL COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS

Para abordar el tema de la transparencia fiscal es necesario conocer que es lo que vamos a transparentar. En este caso serían las transferencias no condicionadas, las participaciones que se pagan a estados y municipios, y las no condicionadas, las aportaciones, recursos federales desconcentrados que se gastan de acuerdo a reglas de operación aparentemente concertadas, pero que son impuestas unilateralmente por la autoridad central o federal.

Además, desde que se hizo el primer Diagnóstico Integral de las Finanzas Estatales en 2003 se observó la dificultad de comparar la información de las cuentas públicas de las entidades federativas, particularmente en el tema de las transferencias, no condicionadas (las participaciones) y las condicionadas, se observaban diferencias en la contabilidad gubernamental, incluso en el grado de desagregación de las mismas. Algunos estados no desagregaban e incluían los subsidios en su “globalización”, lo cual permitía por ejemplo, escamotearle recursos a los municipios, violando la Ley de Coordinación Fiscal, aunque ese es otro tema. Los grados de desagregación de los que sí lo hacían también lo hacían heterogéneo. Una entidad no ponía cifras a su Ley de Ingresos, subestimaban la mayoría los ingresos previstos, los periódicos oficiales no circulaban en las entidades, con muchas áreas de opacidad, por ejemplo en la plantilla de los empleados del gobierno, los sueldos de los funcionarios y muchas cuentas públicas simbólicas, pero dictaminadas positivamente por el control del congreso local.

En los últimos años se han dado avances, sin embargo aún existen tentaciones para esconder la información en muchas dependencias federales y estatales, se ha modificado la Ley en materia de transparencia, contabilidad y presupuesto, hay obligaciones en materia de transparencia, de armonización contable, del uso de indicadores de desempeño, de la instrumentación del presupuesto base resultados. Todas las entidades tienen su Ley de Transparencia, algunas muy opacas, ahí están las controversias que han señalado los responsables de los Órganos Garantes, hay otras que los aprietan presupuestariamente y abusan de la información restringida, pero aun así hay avances.

Participaciones y aportaciones

Veamos nuestro universo de trabajo, esto es veamos de manera apretada las transferencias, esto es las participaciones (no condicionadas) y las de gasto federal desconcentrado condicionado (las aportaciones), que son recursos federales sujetos a normas y fiscalización federal o central.

Las Participaciones:

Las participaciones son la contraprestación que se paga a los estados por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que implicó la cesión del uso de sus potestades tributarias al gobierno central o federal, en virtud de que los impuestos llamados federales son en realidad impuestos concurrentes –como el IVA o el ISR- esto es los pueden aplicar las entidades federativas, sin embargo los han dejado en suspenso o no los aplican, en virtud de que reciben participaciones, derivado un Convenio de Adhesión que data de 1980.

Hoy el monto participable se calcula con un porcentaje de la también llamada Recaudación Federal Participable (RFP), asciende al 22.5 % aproximadamente, de los cuales 5 puntos son para los municipios y 17 % para las entidades federativas, insuficiente para las necesidades de gasto en materia de infraestructura y desarrollo social e injusto para todas, pero especialmente para quienes reciben menos recursos de los que su economía aporta, teniendo hoy prácticamente desaparecido el esquema compensatorio con el que nace la coordinación fiscal en 1980, ya que las participaciones se reciben por población.

En el SNCF fueron desapareciendo de manera paulatina, las facultades discrecionales en relación a las participaciones, incluso se crea un Comité de Vigilancia, que ha tenido debates intensos respecto al cálculo de las mismas, siempre con dudas por parte de las entidades federativas respecto a su cálculo.

En 2002 fue intenso, Sinaloa presentó una Controversia que perdió, porque se demostró en ese momento que la Secretaría de Hacienda, a través había calculado correctamente los ingresos participables. En 2004 se hizo un gran debate respecto al cálculo correcto de los excedentes petroleros, debido al incremento excesivo de las Adefas, intervino la CONAGO, se crea un Grupo de Trabajo con el Gobernador de Hidalgo (Manuel Ángel Núñez Soto) que concluyó con un proceso que incrementó los excedentes pagados a los estados en 7 mil millones de pesos, distribuidos a través del PAFEF con la fórmula del FIES y cartas de todos los gobernadores reconociendo la exactitud de los cálculos.

Hoy las entidades tienen dudas sobre la información del FARP y del Fondo para Inversión en las Entidades Federativas, que en este Foro abordará Emilio Barriga.

Hay también inquietud en temas como el registro en enero de un pago de PEMEX que asciende a 82 mil millones de pesos por concepto de de IVA, creando la ilusión de participaciones superiores en 15 % a las estimadas, revirtiendo lo sucedido en 2009. A junio de 2010, prácticamente se reduce el porcentaje de incremento respecto a lo programado y se prevé un segundo semestre tormentoso.

Las Aportaciones.

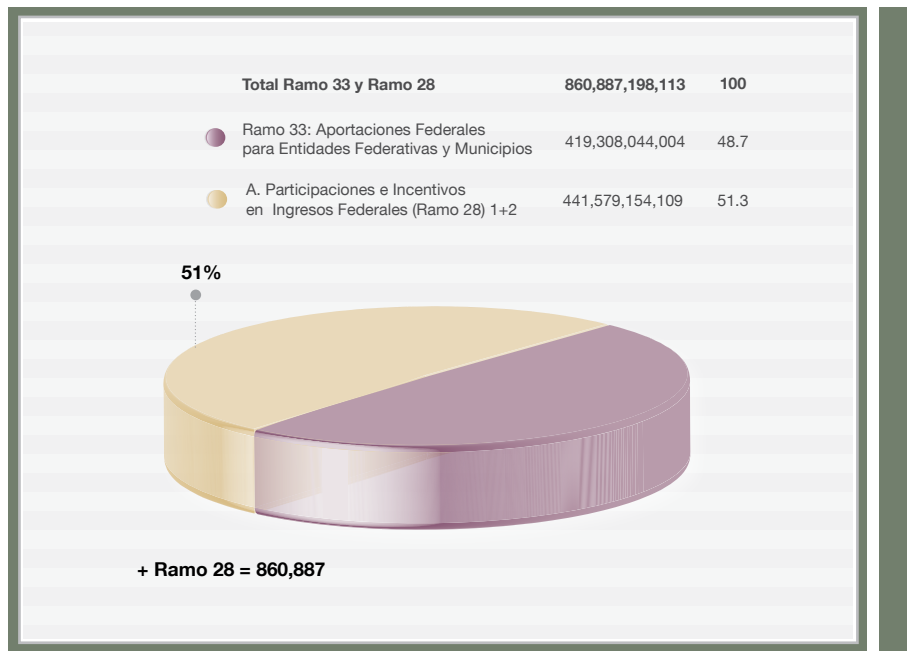
Las otras transferencias son las condicionadas, ocho fondos de Aportaciones integrados en el Ramo 33 del PEF, capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que

se crea en 1998 con un Proyecto de 3 Fondos, pero quedaron 6, destacando los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), que representa la mayor parte del mismo y los del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social (FASSA). Posteriormente se agrega el de Seguridad y se agrega a partir de 2007 el Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas (FAFEF), antes en el Ramo 39 como PAFEF, con una referencia del 1.4% de la RFP, por debajo de su nivel histórico desde 1998 que era de 1.8%.

Cifras a 2010:

En el PEF para 2010 se han estimado recursos para los Ramos 28 y 33 por 860.9 millones de pesos, de los cuales el 51 por ciento corresponden a éste último.

Gráfica 1. Recursos de los Ramos 28 y 33 estimados para 2010 (Pesos)



Fuente: Elaborado con datos del PEF, 2010

De los 441.6 mil millones del Ramo 28 para 2010, el 75 por ciento se concentra en el Fondo General de Participaciones y 9.3 por ciento entre los incentivos a la Venta Final de Gasolinas y Diesel e ISAN.



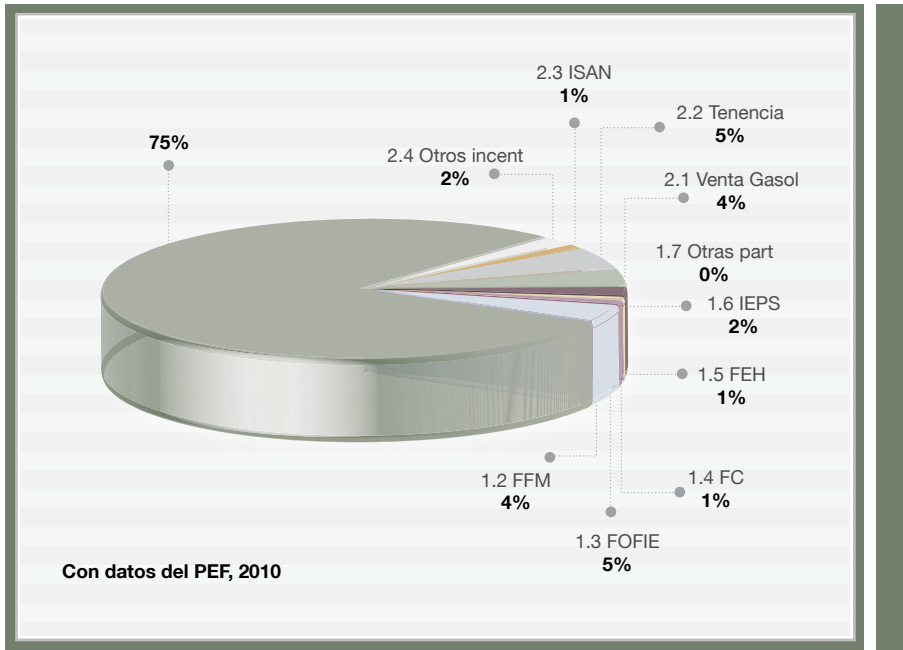
Tabla 1. Ramo General 28: Participaciones e Incentivos a Entidades federativas y Municipios
Estimación 2010 (consolidado)

	Pesos	%
A. Participaciones e Incentivos en Ingresos Federales (Ramo 28) 1 + 2	441,579,154,109	100.0
1. Participaciones	385,564,852,031	87.3
1.1 Fondo General de Participaciones	331,489,408,019	75.1
1.2 Fondo de Fomento Municipal	16,554,617,498	3.7
1.3 Fondo de Fiscalización	20,693,271,870	4.7
1.4 Fondo de Compensación	4,323,636,364	1.0
1.5 Fondo de Extracción de Hidrocarburos	2,850,272,082	0.6
1.6 Impuesto especial sobre producción y servicios	7,175,872,003	1.6
1.7 0.136% de la RFP	2,251,427,980	0.5
1.8 3.17% del Derecho adicional sobre la extracción de petróleo	226,346,215	0.1
2. Incentivos Económicos	56,014,302,078	12.7
2.1 Incentivos a la Venta Final de Gasolinas y Diesel 2008	19,456,363,636	4.4
2.2 Incentivos de tenencia o uso vehículos	21,661,443,858	4.9
2.3 Incentivos sobre automóviles Nuevos más compensación	5,866,298,388	1.3
2.3.1 Fondo de compensación de ISAN 2/	1,839,198,388	0.4
2.3.2 Incentivos sobre automóviles nuevos	4,027,100,000	0.9
2.4 Otros incentivos económicos	9,030,196,196	2.0

Fuente: Elaborado con datos del PEF, 2010

En esta otra gráfica se puede apreciar el peso del FGP y los Incentivos por Tenencia y la Venta Final de Gasolina y Diesel en 2010.

Gráfica 2. Ramo General 28: Participaciones e Incentivos a Entidades Federativas y Municipios Estimación 2010 (Consolidado)



Fuente: Elaborado con datos del PEF, 2010

Dentro del Ramo 33 destacan los recursos canalizados al FAEB (55%), al FASSA (12.7%), el FORTAMUN-DF (10.1%) y el FAIS (9.9%).

Tabla 2. Ramo General 33: Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios Estimación de Aportaciones 2010 (consolidado)

	Pesos	%
Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	419,308,044,004	100.0
I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	234,357,706,491	55.9
II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	53,100,077,838	12.7
III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	41,386,542,500	9.9
III. i Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)	5,016,048,951	1.2



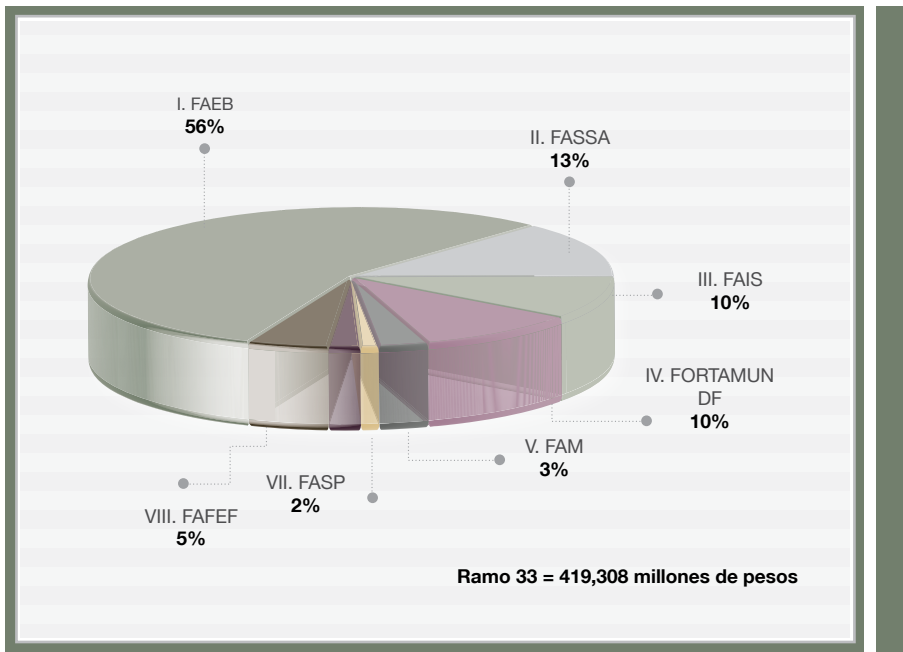
	Pesos	%
III. ii Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	36,370,493,549	8.7
IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) 2010	42,417,895,139	10.1
V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	13,475,458,238	3.2
V. i Asistencia Social	6,146,227,311	1.5
V. ii Infraestructura Educativa Básica	4,690,707,793	1.1
V. iii Infraestructura Educativa Superior	2,638,523,134	0.6
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	4,477,099,998	1.1
VI: i Educación Tecnológica	2,662,608,819	0.6
VI: ii Educación de Adultos	1,814,491,179	0.4
VII: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	6,916,800,000	1.6
VIII: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	23,176,463,800	5.5

Fuente: Elaborado con datos del PEF, 2010

Las Aportaciones, más conocidas como Ramo 33 surge en 1998, en el contexto de la negociación del FOBAPROA, integrando en un solo ramo recursos que ya existían en diferentes ramos, creándose sólo como nuevo el FORTAMUN, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el DF (aunque después se le excluyó, y se le reintegró fondos). Así, estos fondos tuvieron un origen político, producto de las negociaciones en el Congreso. Por ello se crea el FORTAMUN con recursos adicionales referenciados al 2.5% de la RFP y se decidió distribuirlo de acuerdo al número de habitantes, lo cual favoreció a las capitales económicas y políticas de los estados, en un número importante panistas. Eso desestimuló el esfuerzo recaudatorio del Fondo de Fomento Municipal (participaciones) que se distribuía de acuerdo el esfuerzo recaudatorio de predial y agua, con apenas el 1 % de la RFP, 2.5 veces menos que el FORTAMUN, que además nace en un limbo de opacidad, porque desde un principio se decidió que los estados los registraran en sus cuentas públicas como "recursos propios para fines contables", que no lo son, pero que no perdían su carácter de federales. Creo confusión respecto a quien los fiscalizaba, al final nadie.

Ante la limitación de recursos y falta de autonomía presupuestal de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para la fiscalización se establecen convenios con

Gráfica 1. Distribución Del Ramo General 33: Aportaciones A Entidades Federativas y Municipios
Estimación de Aportaciones 2010



Fuente: Elaborado con datos del PEF, 2010

los órganos de fiscalización de los Congresos locales, que en general están en situaciones más difíciles, aunque no todos entraron en ese esquema.

Y ahí continúan los problemas no sólo de transparencia y opacidad, también de rendición de cuentas, en virtud de que en las entidades federativas donde no se ha dado un proceso de gobiernos divididos, ni alternancia en el poder ejecutivo estatal, hay una vinculación estrecha entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, lo que distorsiona la rendición de cuentas.

Ahí está el caso cuando el Congreso de Oaxaca expulsó prácticamente a los auditores de la ASF cuando quisieron fiscalizar los recursos del Ramo 33, lo que provocó incluso una Controversia Constitucional, que perdió el Congreso de Oaxaca, sin que hubiera después acciones concretas en ese tema de la propia ASF que dejó se muriera el tema por razones políticas. Eso profundiza la opacidad en recursos que son federales. Por ello es necesario que se registren los recursos de las Aportaciones como lo que son, transferencias federales condicionadas, no ingresos propios que serían materia de los congresos locales.

■ Veán ustedes lo que están comentando hoy los medios, en un asunto que no es nuevo, para variar en Oaxaca, es el caso de los recursos derivados del Convenio de Descentralización en el Sector Salud, con funcionarios federales estatales y federales involucrados, algunos exonerados totalmente, pero con 9 con proceso penal en curso.



Lic. David Colmenares Páramo

Otra práctica que alimenta la opacidad es la naturaleza de las sanciones y la lentitud de los procesos. Cuando es evidente que hay un acuerdo estatal para desviar el uso de los recursos, la sanción es reintegrarlos, lo que se resuelve con recursos estatales. Muchos de los desvíos son de naturaleza política y de ahí esa práctica nociva, más donde el Congreso está subordinado al Ejecutivo.

Ahora bien, cada Fondo tiene su propia problemática, como es el caso del FAEB y del FASA, recursos desconcentrados, no descentralizados, federales, no locales, sectores donde las entidades federativas realizan funciones por encargo del Gobierno Federal.

Educación Básica:

La educación básica nunca se ha descentralizado, sólo se desconcentraron los servicios administrativos, se usan en muchos casos recursos propios para compensar

la insuficiencia de los federales, pero son “apoyos” ubicados presupuestalmente de forma correcta. Por supuesto que hay casos diferentes.

De ahí los problemas que se han visto con algunos gobiernos estatales, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas, que han hablado de “regresar la educación, porque nunca la han tenido, lo que tienen es los servicios administrativos. Se les han transferido nuevas responsabilidades y no los recursos suficientes y está el problema de la relación con los sindicatos, asunto lleno de opacidad. En las revisiones que se hicieron en 2009, a cargo de una empresa contratada por la Cámara de Diputados, las observaciones reflejan la realidad de que casi el 98 % del FAEB se destina a pagar salarios y prestaciones de los maestros. Hay observaciones en relación a los comisionados, a labores ajenas a las del contrato, no pago de los impuestos federales retenidos, principalmente el ISPT, jineteo de recursos, no aplicación de sanciones, etcétera.

Combate a la Pobreza:

En relación a los programas contra la pobreza, recordemos que en el Programa Nacional de Solidaridad allá por 1990, que en términos de participación ciudadana y rendición de cuentas, fue una experiencia exitosa con la creación de la figura del Contralor Social. Este programa se basó en la Participación ciudadana, con una gran vinculación social, que en Oaxaca tuvo su máxima expresión al inicio de los años noventa, siendo Gobernador Heladio Ramírez López y Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Este programa era discrecional pero a partir de 1996, se utilizan fórmulas promovidas por Carlos Rojas, que la eliminan con indicadores vinculados a la pobreza. Desde entonces se excluye al DF, que hoy lo demanda. La razón porque era una dependencia federal y aunque todavía no tiene su autonomía, en aquel entonces se justificaba, hoy ya no.

Resultados de la Fiscalización:

La fiscalización de los recursos condicionados se realiza a través de convenios firmados con los gobiernos de los estados o de la ASF con los congresos locales.

Revisando las observaciones que se hicieron a la cuenta pública de 2008, veríamos que en FAEF y en FASA, hay muchas observaciones, como pagos incorrectos al personal, personal comisionado al sindicato, exceso de comisionados, pagos en exceso, pago de obras no realizadas, no pagan el ISPT retenido –eso es particularmente delicado en el sector educativo-, manejo indebido de los productos financieros –esto es que los intereses de los recursos que se generan o se ingresan a las cuentas del Estado o más claro, no se conoce el destino de los mismos -, esto es un mal manejo de los recursos federales –hay estados donde los recursos que van a los municipios se les retrasan de una manera impresionante o se les niegan-, falta de documentación comprobatoria del destino del gasto, etcétera.

En el caso de FAEF, se observó falta de documentación comprobatoria del gasto -está en todos los fondos-, productos financieros mal aplicados, no entero del Impuesto Sobre la Renta, pago a personas con cargos de elección popular, a personal no localizado, pago de conceptos que no están incluidos en los programas.

En el caso del FASA viene algo parecido a penas convencionales no aplicadas a proveedores. En el FAIS, el de combate a la pobreza, obras y acciones que no cumplieron con su función, falta de documentación comprobatoria, intereses generados no reintegrados, inadecuada aplicación de penas convencionales, igual que en el FASSA.

En el FORTAMUNDF, se aprecia prácticamente lo mismo, igual que en el FAM, en el FAETA y en el FAIS. Anticipos no amortizados, etcétera.

Aquí lo interesante es ver que la SF realizó, el año pasado, 337 auditorías y solicitó 151 a los organismos con los que tiene convenios de las entidades federativas. Las recuperaciones en 2009, ascendieron a 16 mil 961 millones de pesos, de las cuales han sido operadas 4 mil 577, la tercera parte. Algunas son incobrables, se solventan y las otras generalmente no se pagan.

Pero si quitamos el FAEF y el FASA, las observaciones son de mil 500, los errores y omisiones son de mil 586 millones.

Si hablamos de que el Ramo 33 trae este año más de 400 mil millones de pesos, vemos que es realmente una parte mínima la que se puede auditar por este mecanismo y este es un incentivo a la opacidad y la débil rendición de cuentas.

A nivel de las entidades federativas, desde luego, destacan las observaciones a las entidades que tienen mayores recursos, como Jalisco, el Estado de México, Michoacán.

Hay otro tema, que aunque no es el de la reunión, pero viene al caso, tiene que ver con la falta de recursos o la suficiencia presupuestal de instituciones como la Auditoría Superior de Fiscalización, los de los congresos locales y los órganos garantes de la transparencia como el InfoDF.

Reconozco el esfuerzo que han estado realizando tanto Oscar Guerra, como el resto de los comisionados del interior del país. La realidad es heterodoxa, muy heterogénea la suficiencia presupuestaria de cada uno de ellos.

La suficiencia presupuestaria de cada uno de ellos es un tema que tendría que abordarse para fortalecer la transparencia, que es el afán del Gobierno Federal para controlar el destino de los recursos transferidos, con una gran cantidad de informes solicitados y reglas de operación, no favorables a las entidades federativas y municipios. De los ocho fondos siete están precedidos por una serie larga de Convenios y Acuerdos, muchos unilaterales. Se les solicita un exceso de información, repito más tendiente al control que a la transparencia para los ciudadanos.

Comentaba con el titular del InfoDF que en el caso del FAEF y FASSA la opción es revisar los convenios, darles suficiencia presupuestaria.

Habría que pensar en cambiar la naturaleza de algunos de los fondos, para en los que proceda, transferirles a los estados toda la responsabilidad y a los congresos locales la de la fiscalización.

Desde luego hay ciertas cosas que en los gobiernos estatales se tienen que hacer. Por ejemplo, el hecho de que la obra pública esté dispersa en varias dependencias se presta a la corrupción. En algunas entidades federativas, el Secretario de Salud en lugar de hacer salud o política de salud es constructor de hospitales.

Entonces realmente aquí la opción es que solamente haya un frente de construcción en cada estado, de preferencia ya sea un organismo público descentralizado, que además podría recuperar el IVA pagado.

Un elemento que debe destacarse aquí para fortalecer la transparencia, es el avance en cuanto a informes que se establecieron como obligatorios en el artículo 48 de la LCF de acuerdo con lo publicado en el DOF del 27 de diciembre de 2006.

Los informes en cuestión que se deben presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se refieren al ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales. Es de señalar que los Estados y el Distrito Federal deben reportar tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquella de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos.

También es de destacar que la información consolidada debe ser enviada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal, la cual debe incluirla en los informes trimestrales que se entregan al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Asimismo, dicha información se pone a disposición para consulta en su página electrónica de Internet.

De igual manera, se especifica en el artículo 48, que los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes en los órganos locales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.

Lo anterior se vio fortalecido con las modificaciones a los artículos 85 de la LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA y el 49 de la Ley de Coordinación Fiscal publicadas el uno de octubre de 2007.

Así en el artículo 85 de la LFPRH se indica que los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos

de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de la Ley PFRH, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.

Además en el inciso II, se indica que las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP,, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos.

Para ello se establece que remitirán al Ejecutivo Federal la información se remitirá al Ejecutivo Federal consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

En cuanto al artículo 49 de la LEY DE COORDINACIÓN FISCAL se precisan las autoridades y etapas para la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos. De esta forma:

- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes.
- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En el mismo artículo 49 se indica que el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por otra parte, un tema de preocupación particular en la CNH fue el de la falta de homologación de la contabilidad gubernamental, tema en el que se han dado avances sustantivos.

Al respecto debe señalarse que la legislación otorga autonomía a los tres niveles de gobierno para definir sus propios esquemas contables y de rendición de cuentas. Si bien, existen avances y bases sólidas en el proceso de armonización del Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, con la creación del **Consejo Nacional de Armonización Contable instalado en enero de 2009 a partir de la Ley de contabilidad Gubernamental publicada en el DOF el 31 de Diciembre de 2008,**

los avances en los Gobiernos Municipales son menos significativos, sin embargo, existen experiencias alentadoras.

Desde la perspectiva de las entidades federativas, el modelo federal no en todos los casos es aplicable a las Entidades Federativas y a los Municipios.

El problema es que existe una diversidad de sistemas contables entre las diferentes entidades federativas y municipios, por lo que no permiten su comparabilidad, a esto hay que agregar la falta de uniformidad en las cuentas públicas en estructuras, contenidos, alcances y oportunidad.

Esto se ve más acentuado, debido a la heterogeneidad de criterios para el registro de operaciones, por ejemplo, la mayor parte de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas no consolida la información del sector central y el paraestatal.

A partir de todo lo anterior, ¿cuáles serían los objetivos de transparencia que se buscarían en el marco del federalismo fiscal? Desde de nuestro punto de vista serían los siguientes:

- Lograr que los tres niveles del Gobierno utilicen esquemas contables debidamente armonizados y generen cuentas compatibles.
- Construir un gobierno con calidad total, que use los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos.
- Promover la política de gobiernos abiertos y transparentes, que provea información confiable, suficiente y oportuna, sobre el quehacer gubernamental.
- Garantizar la adecuada administración de los recursos públicos, unificando dependencias que atiendan funciones semejantes, por ejemplo, que en todos los órdenes de gobierno haya un solo frente de construcción.
- Adoptar marcos jurídicos similares.
- Revisar los Convenios establecidos para mejorar las reglas de operación, su congruencia, constitucionalidad, viabilidad y transparencia.
- Revisar las Leyes de transparencia de la federación y las entidades federativas con el fin de fortalecer las reglas de transparencia en materia de gasto federalizado.
- Establecer en los ordenamientos legales correspondientes que la Transparencia es un instrumentos de política pública.
- Definir coberturas institucionales y operativas homogéneas.
- Actualizar los principios y normas de contabilidad gubernamental,

considerando las características de los tres niveles de gobierno y las emitidas por organismos internacionales.

- Establecer instrumentos técnicos comunes: catálogos, clasificadores, manuales, guías, etc.
- Estandarizar la generación de informes presupuestarios, financieros y patrimoniales, respecto a contenido, estructura, desagregación y oportunidad, principalmente.
- Implantar Sistemas Integrales de Administración Financiera que se sustenten en el esquema contable.
- Impulsar significativamente la transparencia y rendición de cuentas.
- Fortalecer las tareas de planeación, ejecución, control, evaluación y fiscalización.
- Recuperar figuras como la del Contralor Social y crear un Sistema de Observación Ciudadana.
- Contar con información consolidada en apoyo a la planeación nacional y regional.
- Inhibir prácticas ilícitas y de corrupción.
- Disponer de esquemas que apoyen la gestión gubernamental (toma de decisiones).
- Armonizar los esquemas de contabilidad gubernamental y estandarizar las Cuentas Públicas, entre: Gobierno Federal – Estados – Municipios.
- Redefinir la naturaleza de la Cuenta Pública con el fin de:
 - *Fortalecer la fiscalización*
 - *Promover la evaluación*
 - *Apoyar la administración*
 - *Transparentar la gestión*
- Conformar un grupo de trabajo dentro del Sistema de Coordinación Fiscal relacionado con los temas de transparencia para poder mejorar estas cuestiones.

Conclusiones

Un problema inicial para mejorar la eficiencia y transparencia del Ramo 33 es terminar con la simulación de que “son recursos propios de las entidades federativas, con fines contables”.

En el caso del FAEB y el FASSA se trata sólo de recursos desconcentrados y son fundamentalmente sueldos y salarios, que son regulados centralmente.

En el resto de los fondos, habría que revisar su naturaleza y pensar en pasar efectivamente algunos a la responsabilidad integral de los gobiernos estatales y municipales, no como en el caso de la educación básica y salud.

La multiplicidad de Convenios y Acuerdos del Ramo 33, limita la eficacia del uso de los recursos y contamina la fiscalización.

Son muchos los Informes y los tramos de control, pero para las autoridades presupuestarias, para controlar no para eficientar.

Los congresos locales deben jugar un papel central en el proceso, fortaleciendo sus mecanismos de transparencia y fiscalización.

Los gobiernos de los estados deben también hacer su tarea. En primer lugar fortalecer presupuestariamente a los Órganos Garantes de la misma, con un porcentaje o algún otro indicador que de certidumbre y suficiencia presupuestaria a los mismos.

Desburocratizar sus órganos de control, como en el caso de Puebla que tiene más de 700 empleados.

En la parte operativa, en cada entidad federativa debe tener sólo un frente de construcción, ya sea una dependencia o un organismo público descentralizado. Lo que pasa en Oaxaca o Guerrero es el ejemplo de que gran parte de las responsabilidades de los secretarios de salud, es la construcción.

Debe utilizarse más el servicio de consultores externos especializados en fiscalización.

Revisar las reglas de operación, así como los convenios y acuerdos para introducir el tema de la transparencia.

TRANSPARENCIA EN EL TRASPASO DE LOS FONDOS FEDERALES DE LOS ESTADOS A LOS MUNICIPIOS, 2009

Dra. Flavia Rodríguez Torres

DIRECTORA DE FINANZAS PÚBLICAS AREGIONAL.COM

Introducción

Las modificaciones introducidas al Artículo 6º constitucional realizadas en 2007 conforman las bases para el avance en materia de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales. Estas modificaciones permiten utilizar las nuevas tecnologías de la información para mejorar la supervisión y fiscalización en el cumplimiento de las reglamentaciones en estas materias, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a los estados y municipios. En este sentido, el Artículo 3ro transitorio de dicha reforma establece:

“La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.”¹

En el pasado año 2009, se venció el plazo para que las entidades federativas cumplan con los requerimientos necesarios para publicar en los medios electrónicos todo lo referente a la asignación y distribución de los recursos federales que se les transfieren anualmente, incluyendo los destinados a sus respectivos municipios. Por esta razón, se eligió particularmente el año 2009 para evaluar la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades federativas y el Distrito Federal para el traspaso de los recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); así como de los recursos del Fondo General de Participaciones a sus municipios.

Estos tres fondos se seleccionaron para el análisis porque son los de mayor importancia entre los recursos que la Federación les transfiere a los municipios, a través de las Tesorerías de los estados. Así, la importancia del FAIS radica en que sus recursos están etiquetados para la superación de la pobreza extrema y combate a la marginación. La del FORTAMUN-DF, porque este fondo se destina al cumplimiento de las obligaciones financieras de los municipios, y a la atención de la seguridad pública municipal. Por su parte, las Participaciones Federales son la principal fuente de ingresos para los ayuntamientos.

Debe destacarse que, para la realización del análisis que se hace a continuación sobre los fondos FAIS y FORTAMUN-DF se está partiendo de la reglamentación contenida en el Artículo 48 de la LCF que estipula claramente que ***“los estados y el Distrito***

Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales...publicaran los informes en los órganos oficiales de difusión y los pondrán a la disposición del público en general a través de sus páginas en internet o de otros medios locales de difusión.”

Por consiguiente, el análisis que sigue se basó en la revisión de la publicación de los acuerdos, Leyes estatales de Coordinación Fiscal e informes que respaldan la entrega de las Aportaciones Federales y las Participaciones Federales de los estados a los municipios, publicados en la página web de los gobiernos estatales y en forma electrónica en sus órganos oficiales de difusión.

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El FAIS forma parte del Ramo 33 de Aportaciones Federales y se destina exclusivamente para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Debido a que los recursos del FAIS tienen como objetivo fomentar el desarrollo de los estados y municipios, es particularmente importante contar con información precisa sobre la aplicación de los recursos de este fondo. Esto servirá no sólo para garantizar su uso adecuado, sino que ayudará también a evaluar la efectividad de la aplicación de los mismos en la disminución de la pobreza extrema, a través de la construcción de obras de infraestructura social.

En los Artículos del 32 al 35 de la LCF se encuentran los principales lineamientos que regulan los recursos de este fondo. Así, en el Artículo 33 se estipula el destino de los recursos, de la siguiente manera: **“Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros:...”**

Igualmente en el Artículo referido se reglamentan las obligaciones de los estados y municipios de hacer del conocimiento de los habitantes, los montos que se reciben para las obras y acciones a realizar, su costo, ubicación, meta y beneficiario. Asimismo, se especifica la promoción que deben hacer para la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia y todos los pasos para el seguimiento y evaluación de las obras, así como informar al final del ejercicio, los resultados alcanzados.

Por último, en los Artículos 48 y 49 de la LCF se establece la reglamentación para la fiscalización y rendición de cuentas que deben tener todas las transferencias federales etiquetadas correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales. Así, por ejemplo el Artículo 48 establece: **“Los estados y el Distrito Federal realizarán**

informes sobre el ejercicio y el destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, reportando tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquéllas de sus respectivos Municipios, en los fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos, a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre.”

Más aún se especifica que los informes deben publicarse en los órganos locales oficiales de difusión y deben estar a disposición del público en sus páginas electrónicas de internet o de otros medios locales de difusión.

Por su parte, en el Artículo 49 se detalla cómo se deben fiscalizar los fondos y se reglamenta que en caso de que no se cumplan con los destinos especificados, ***“Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos...serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales y locales, según corresponda conforme a las etapas a la que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.”***

Por su parte, en el Artículo 34 se proporcionan las fórmulas y variables para la determinación de los recursos correspondientes a cada municipio individual de este fondo. Con ella se determinan los niveles de pobreza extrema, utilizando las normas establecidas para necesidades básicas y los valores para el cálculo de la fórmula establecidos y publicados por la SEDESOL cada año.

De igual forma, en este Artículo se establece que los estados con base a los lineamientos de la SEDESOL deben publicar a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal, las distribuciones del FISM entre sus municipios, así como las fórmulas y respectiva metodología, justificando cada elemento, especificándose en el Artículo 34, que los estados deben comunicar a sus gobiernos municipales y publicar en su órgano de difusión oficial antes del 31 de enero el calendario de distribución de los recursos.

Además de cumplir con las reglas enumeradas, los gobiernos estatales deben también apearse a lo establecido por la SEDESOL, que es el órgano a través del cual, el Ejecutivo Federal, transfiere a los estados, y éstos a los municipios, los recursos correspondientes a este fondo.

En este sentido la SEDESOL establece los lineamientos y formatos de entrega para etiquetar y homologar la información sobre el ejercicio de los recursos del FAIS con el fin de facilitar a las entidades federativas la entrega de reportes trimestrales y la rendición de cuentas de estos recursos.

Por último, en el Artículo 35 de la LCF se establece cómo los estados deben distribuir los recursos del FISM, de conformidad con una fórmula que destaque el carácter redistributivo de estas aportaciones. Asimismo, en este Artículo se especifican muy claramente que los estados deben entregar los recursos del FISM, de conformidad al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados y éstos deben comunicar a los gobiernos municipales el susodicho calendario y publicarse a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

1.1 Transparencia en el traspaso de los recursos del FAIS

Para verificar la transparencia de los gobiernos estatales en la transferencia de los recursos del FAIS a sus municipios, se examinó que éstos publicaran en su página web toda la documentación e información que le exige la LCF para el traslado de estos recursos. Para esto se revisó que se tuviera: la metodología que se utilizó para la distribución de los recursos; explicación de la fórmula que se utilizó para estos fines, así como de las variables que entran en dicha fórmula; y si se explicaron los cálculos de las variables. Igualmente se revisó si se publicaron los montos que se debían entregar a cada municipio y si se publicó el calendario de distribución de los recursos. Por último, se verificó si se les habían explicado las reglas de uso de estos recursos a los gobiernos municipales.

Esta última información es de especial relevancia cuando se tienen nuevas autoridades en los ayuntamientos, porque generalmente una buena parte de los nuevos funcionarios no conocen el destino que deben tener los recursos federales etiquetados, por lo que luego no cumplen con los fines perseguidos.

En el cuadro 1 se presentan los resultados que se obtuvieron de la verificación realizada a las páginas web de los gobiernos estatales y a los documentos publicados en forma electrónica de los órganos oficiales de difusión de los estados.

Tabla 1. Cumplimiento de las Reglas sobre difusión de la información por los estados sobre Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 2009

Regla Publicación	Estados que Cumplen	Estados que no cumplen	Otros
Metodología	27	4	
Fórmula utilizada	27	4	
Descripción Variables	27	4	
Cálculo de variables	14	7	10 explican los cálculos
Montos a entregar a municipios	29	2	
Calendario distribución	26	3	2 de acuerdo calendario entrega recursos SHCP
Uso de recursos	26	4	1 sólo enumera destino de los recursos

Fuente: aregional.com, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como se aprecia en el cuadro 1, en general hay un buen cumplimiento de todas la reglamentación de la LCF, para la distribución de los recursos del FAIS a los

municipios, siendo la de mayor cumplimiento por los estados la de informar a sus ayuntamiento de los montos que se le entregarán por concepto de este fondo.

En el cuadro 2 se presenta el cumplimiento por estado de cada una de las siete reglas que se establecieron para el análisis de la transparencia de los estados en el traspaso de los recursos del FAIS a sus municipios. En este cuadro se puede observar que solamente 15 estados cumplen con toda la reglamentación, mientras que Quintana Roo y Baja California Sur no cumplen con ninguna.

Tabla 2. Cumplimiento de los estados con las reglas de publicación del FAIS, 2009

Regla Publicación	Número de estados	Entidades Federativas
Estados que cumplen con todas las reglas LCF	15	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango, Guerrero, Tamaulipas, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca* San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz* y Yucatán
Estados que cumplen con seis de las reglas LCF, y explican la fórmula pero no la calculan	5	Coahuila, Colima, Querétaro, Sinaloa, y Zacatecas
Cumplen con 6 de las siete reglas, no muestran los cálculos de las fórmulas	6	Estado de México, Guanajuato**, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala
Cumple con cuatro reglas: no reporta los cálculos y no incluye regla de uso de los recursos, solo destino de los fondos.	1	Puebla
Cumplen solamente con la publicación de los montos	2	Michoacán** y Jalisco
No tienen disponible las informaciones ni en su página web ni en su DO en forma electrónica	2	Baja California Sur y Quintana Roo

Nota: *Oaxaca y Veracruz no incluyen calendario sólo se refieren a que harán la entrega de los recursos, de acuerdo con la entrega de la SHCP.

**no incluye las reglas uso de recursos sólo menciona destino de los fondos.

Fuente: aregional.com, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

En lo que se refiere a la fiscalización, rendición de cuentas y sanciones con respecto a los recursos del FAIS, en el cuadro 3 se muestra que solamente 8 estados cumplen con algunas de las reglamentaciones especificadas en los Artículos 48 y 49 de la LCF, siendo Chiapas, Veracruz y Yucatán los estados de mayor cumplimiento, debido a que publican reglas sobre fiscalización, rendición de cuentas, y las sanciones que se aplican en caso de violación de las reglas.

En cambio, los otros cinco estados sólo reglamentan la publicación y entrega de reportes trimestrales, así como reglas sobre rendición de cuentas, no así de sanciones.

Tabla 3. Cumplimiento de las entidades federativas con las reglas de Fiscalización y Rendición de Cuentas del FAIS en la LCF, 2009.

Reglas Publicadas	Número de estados	Entidades Federativas que cumplen
Establecen supervisión, rendición de cuentas y sanciones	3	Chiapas, Veracruz y Yucatán
Establecen reportes trimestrales y rendición de cuentas	5	Chihuahua, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco

Fuente: aregional.com, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal, FORTAMUN-DF

En los Artículos 36 al 38, de la LCF, se establecen los lineamientos generales para la regulación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

De la totalidad de los recursos destinados al FORTAMUN-DF, el 90.97 por ciento de los mismos se destina a los estados, con fines de ser distribuidos entre sus respectivos municipios, en proporción directa con el número de habitantes con que cuenta cada uno de ellos.

Para el caso del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, la Federación le transfiere el 9.03 por ciento de la totalidad de los recursos restantes del fondo citado, de los cuales el 75 por ciento debe ser repartido en función de la población residente en cada demarcación, mientras que el 25 por ciento restante se distribuirá tomando en consideración a la población flotante en cada una de ellas. Tanto las entidades federativas como el Distrito Federal deben utilizar la información poblacional publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la distribución de los recursos.

Tal como se expresó, el marco legal que respalda la entrega de los recursos de este fondo lo constituyen los Artículos 33 al 38 de la LCF. En el 33 se reglamenta hacer del conocimiento de los habitantes de los estados y municipios los montos que se entreguen para las obras y acciones a realizar, el costo, su ubicación, metas y beneficiarios de los programas. Asimismo, se debe publicar al final de cada ejercicio los resultados alcanzados.

En el Artículo 37 se establece que los recursos de este fondo se destinarán al cumplimiento de las obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Por su parte, en el Artículo 38 se regula que las entidades federativas distribuirán los recursos del FORTAMUN-DF que corresponda a sus municipios, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno.

2.1. Transparencia en el traspaso de los recursos del FORTAMUN-DF

Para evaluar la transparencia en el traspaso de los recursos del FORTAMUN-DF desde a los estados a los municipios, se revisaron si estaba publicada la información requerida en los Artículos 33 a 38 de la LCF, en el sentido de que si se publicó la metodología que se establece para la distribución de los recursos; si se especificó la población de cada municipio, en función de la cual se distribuyen los recursos; monto que se debe entregar a cada municipio por este fondo, la calendarización de las entregas; y, por último, si se publicó el destino y uso que deben tener estas transferencias.

Se esperaba que todos los acuerdos e información solicitada en la LCF se encontraran publicados en formato electrónico en las respectivas páginas web de los estados, o por lo menos en la versión electrónica de los diarios oficiales de las entidades federativas. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 4.

Tabla 4. Cumplimiento de las reglas por estado sobre el traspaso de los recursos del FORTAMUN-DF, 2009.

Regla Publicación	Estados que Cumplen	Estados que no cumplen	Otros
Metodología	24	7	1 tiene una guía
Población cada municipio	18	4	10 usaron estadísticas del INEGI
Monto a entregar a cada municipio	32		
Calendario distribución	29	1	2 de acuerdo calendario SHCP
Uso de recursos	21	4	

Fuente: aregional.com, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como se puede observar en el cuadro anterior, de las 32 entidades federativas, 24 publican la metodología utilizada para realizar el traspaso de los recursos del fondo, aunque sólo 18 cumplen con publicar la información correspondiente a la población que tiene cada municipio. Asimismo, únicamente 10 utilizan la información estadística del INEGI. Igualmente, 4 entidades no cumplen con la publicación del destino que se debe dar a estos recursos.

Esta ausencia de información dificulta a los municipios realizar una adecuada planeación sobre el destino que deben tener los recursos, ya que no cuentan con certidumbre sobre los montos reales de los que podrán disponer. De manera más explícita, el cuadro 5 muestra los resultados obtenidos en la evaluación tomando en cuenta el número de reglas que cumple cada estado. Como puede observarse, de las 32 entidades federativas, únicamente 12 contaron con la totalidad de las cinco reglas mencionadas anteriormente, al comunicar en sus órganos de difusión oficiales y en la versión electrónica de sus Diarios Oficiales la información sobre el traspaso de los recursos del FORTAMUN-DF.

Por otro lado, once entidades federativas cumplieron de manera parcial con las reglas de publicación, omitiendo al menos una de las reglas de publicación establecidas en la LCF sobre la distribución de los recursos de este fondo a los municipios y demarcaciones territoriales.

Es importante señalar que siete estados únicamente hacen referencia a la Ley sin especificar las reglas a las que se apegaron para la distribución de los recursos. Sin embargo, los casos de Quintana Roo y Jalisco son los más preocupantes, debido a que son las dos únicas entidades que no publicaron la información correspondiente a los criterios que utilizaron para distribuir los recursos del fondo entre sus municipios.

Tabla 5. Cumplimiento de estados con las reglas de publicación del FORTAMUN-DF, 2009

Regla de Publicación	Número de estados	Entidades Federativas
Cumplen con todas las reglas LCF	12	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala
Cumplen con 4 de las reglas	7	Baja California, Coahuila, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Querétaro y Yucatán
no incluyen metodología		Oaxaca y Querétaro
no incluyen destino recursos		Puebla y Yucatán
no incluyen reglas uso de recursos		Baja California y Guerrero
no incluye población		Coahuila

No cumplen con dos reglas o más	4	Distrito Federal, Michoacán, Nayarit y Veracruz
no incluyen metodología		Michoacán, Nayarit y Veracruz
no incluyen población		Distrito Federal y Veracruz
no incluyen reglas uso de recursos		Michoacán, Distrito Federal y Nayarit
Hacen referencia a la Ley y no especifican las reglas	7	Colima, Nuevo León, Guanajuato, Puebla, Tamaulipas, Sonora y Zacatecas
No tiene disponible información ni en su página web ni en su DO en forma electrónica	2	Quintana Roo y Jalisco

Fuente: **aregional.com**, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

En lo que respecta al cumplimiento de las disposiciones de los Artículos 48 y 49 sobre fiscalización y rendición de cuentas sobre los recursos de este fondo, los resultados de la revisión realizada se muestran en el cuadro 6.

Tabla 6. Cumplimiento de las entidades federativa de las reglas sobre fiscalización y rendición de cuentas del FOTAMUN-DF en la LCF, 2009.

Reglas Publicadas	Número de estados	Entidades Federativas que cumplen
Establece supervisión, rendición de cuentas y sanciones	1	Chiapas
Establecen reportes trimestrales y rendición de cuentas	4	Chihuahua, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala

Fuente: **aregional.com**, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, solamente cinco estados tienen incluido dentro de sus documentos y acuerdos reglas sobre la rendición de cuentas, cuatro de ellos: Chihuahua, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala especifican que se deben entregar reportes trimestrales sobre la evolución de los recursos, así como la necesidad de rendición de cuentas. Sin embargo, solamente Chiapas establece reglas sobre la fiscalización que debe tener este fondo y establece sanciones en caso de incumplimiento.



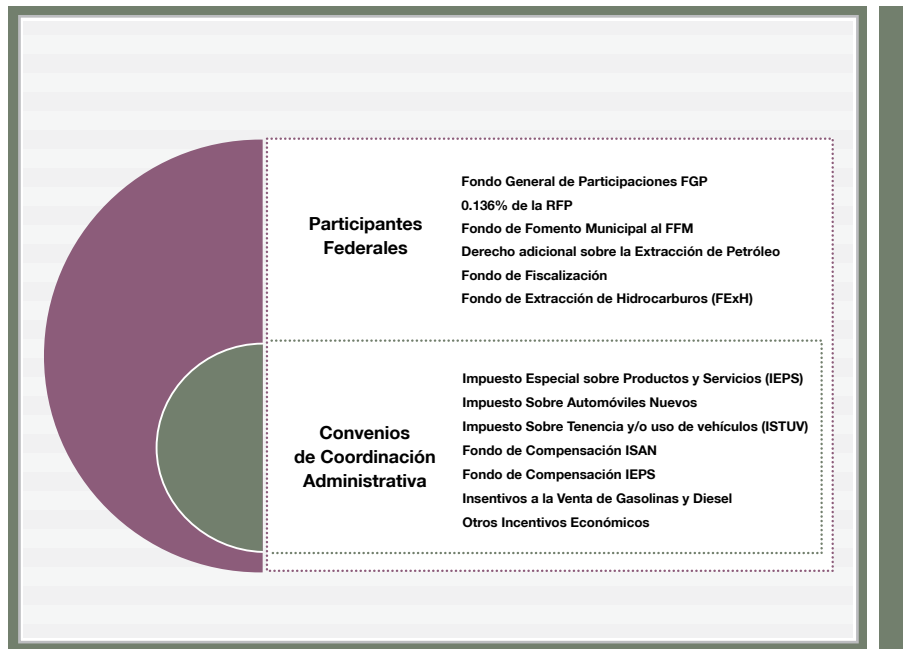
3. Ramo 28, Fondo General de Participaciones

Las Participaciones Federales representan la mayor fuente de recursos para el financiamiento de las haciendas públicas de los gobiernos estatales y municipales. El carácter de libre disposición de estos recursos permite que sean utilizados para el financiamiento de los gastos administrativos y de una buena parte de las necesidades de inversión de los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo a los lineamientos de la LCF, El Ramo 28 de Participaciones Federales está integrado por trece fondos, que se dividen en dos grandes grupos: las Participaciones como tales, el Fondo de Fomento Municipal y los fondos que se otorgan por incentivos y convenios celebrados con la Federación. Esta estructura se muestra en el esquema 1.

El primer grupo está conformado por siete fondos, de los cuales los más importantes son el Fondo General de Participaciones (FGP); el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y el Fondo de Fiscalización (FOFIE).

Figura 1. Estructura del Ramo 28, Participaciones Federales.



Fuente: aregional.com, con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otro lado, dentro del segundo grupo conformado por los Incentivos y Convenios, el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV) es el que más recursos genera a las haciendas locales. Finalmente, complementando las Participaciones, se encuentran también los recursos destinados a los municipios en donde se realizan actividades de extracción de petróleo (Derecho Adicional Sobre la Extracción del Petróleo); y los recursos a municipios fronterizos que colaboran con la Federación para combatir la entrada de mercancía extranjera de forma ilegal.

3.1. Transparencia y rendición de cuentas en el traspaso de las Participaciones Federales

Los recursos federalizados representan una alta proporción de los ingresos municipales, por esta razón, es de suma importancia que los gobiernos estatales como receptores y redistribuidores de tales recursos se apeguen a los lineamientos que establece de la LCF y al Artículo 3 transitorio del Artículo 6º Constitucional en materia de rendición de cuentas y transparencia. Esto permitirá a los gobiernos locales tener mayor certidumbre sobre los recursos transferidos y sobre el estricto apego a la ley con que debe llevarse esta distribución.

El marco legal que sustenta las reglas a las que deben apegarse los estados para la distribución de Participaciones hacia sus municipios está comprendido en los Artículos 1 al 9 de la LCF. Para los fines de este documento lo establecido en el Artículo 6, es fundamental para poder dar seguimiento al cumplimiento por los estados de todas las reglas establecidas para el traspaso de los recursos de las Participaciones Federales, de los estados a los municipios. Dicho Artículo establece entre otras cosas que:

“Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 20. de esta Ley”.

Siendo lo más importante para los fines de este documento el 4to. párrafo de este Artículo, en el cual se establece que:

“Los Gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al artículo 3 de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios... También deben publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y en su caso el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.”

Del párrafo anterior se tomaron los lineamientos para verificar si las entidades federativas habían cumplido con las siguientes reglas de publicación para el traspaso de los recursos de las Participaciones Federales correspondientes a sus municipios. Las reglas seleccionadas fueron las siguientes: metodología utilizada para realizar los traspasos; porcentajes de los recursos que les traspasaron a cada uno de sus municipios por concepto del FGP; fórmulas y cálculos utilizados; descripción de las variables utilizadas en las fórmulas; montos traspasados a cada municipio del FGP, FFM y de los demás fondos que componen el Ramo 28; y calendarios de distribución del FGP, FFM y de los demás fondos.

3.2 Transparencia en el traspaso de las Participaciones Federales desde los estados a los municipios

Basados en las seis reglas seleccionadas se revisaron los documentos y acuerdos publicados para el año 2009 sobre las Participaciones Federales que los estados reciben de la Federación y de las cuales tienen la obligación de transferir al menos el 20.0 por ciento a sus municipios.

En el 2009, el cumplimiento de la reglamentación en el traspaso de estos recursos por parte de las entidades federativas fue muy disímil. En el cuadro 7 se presentan los resultados de la revisión realizada al cumplimiento de las reglas por parte de los estados.

Tabla 7. Cumplimiento de los estados de las reglas sobre participaciones federales, 2009.

Regla Publicación	Estados que Cumplen	Estados que no cumplen	Otros
Metodología	20	12	
Porcentaje a municipios FGP y FFM	28	4	
Fórmula y cálculos	17	15	
Descripción Variables utilizadas	22	10	
Monto a c/municipio FGP	27	4	1 Agregado todos los fondos
Montos a c/municipio FFM	27	5	
Monto a c/municipio Otros Fondos	21	10	1 Solo IEPS a gasolina y diesel
Calendario distribución FGP	26	5	1 Agregado todos los fondos
Calendario distribución FFM	26	6	
Calendario distribución Otros Fondos	22	10	

Fuente: aregional.com, con datos de las publicaciones de la página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como se puede observar en el cuadro anterior, de las 32 entidades federativas, 28 publican los porcentajes que corresponden a sus municipios como parte del FGP y el FFM, 27 publican los montos a repartir correspondientes a los mismos fondos, mientras que sólo uno publica de manera agregada la cantidad transferida como parte de todos los fondos.

Sin embargo, en doce entidades no se publica la metodología utilizada para realizar la distribución de los recursos, mientras que quince omiten la información correspondiente a las fórmulas y los cálculos en los que basaron dicha distribución. Esto es preocupante, porque significa que la información más necesaria para los municipios, para reconfirmar y calcular correctamente cuánto le corresponden de los recursos del FGP, alrededor del 50 por ciento de los estados no la publican.

De manera más explícita, el cuadro 8 muestra los resultados obtenidos en la evaluación, tomando en cuenta el número de reglas que cumple cada estado:

Tabla 8. Cumplimiento de los estados de las reglas de publicación para la distribución de Participaciones Federales a los municipios, 2009.

Regla de Publicación	Número de estados	Entidades Federativas
Estados que cumplen con todas las reglas de la LCF	8	Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Michoacán y Sonora
Información faltante referida a otros documentos	3	Distrito Federal, Chihuahua y Zacatecas
Metodología		Chihuahua
Otros fondos		Distrito Federal y Zacatecas
No cumplen con una de las reglas	6	Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Puebla, Veracruz y Guanajuato
No cumplen con 2 o 3 reglas	4	Baja California, Nayarit, Querétaro y Tamaulipas
Metodología, fórmulas y descripción de las variables		Tamaulipas
Formulas y descripción de variables		Baja California y Nayarit
Metodología y fórmulas		Querétaro
No cumplen con cuatro o más reglas	7	Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Yucatán
Metodología, fórmulas, descripción de variables y calendarios		Quintana Roo
Montos y calendarios		Oaxaca
Metodología, fórmulas, descripción de variables y otros		Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco y Yucatán
No tiene información en su página web ni en su diario oficial en forma electrónica	4	Baja California Sur, Morelos, San Luis Potosí y Tlaxcala

Fuente: aregional.com, con datos de las publicaciones de las página web y de los formatos electrónicos de los Diarios Oficiales estatales.

Como puede observarse, de las 32 entidades federativas únicamente ocho tomaron en cuenta en su totalidad las reglas de publicación utilizadas para esta evaluación al comunicar en sus páginas web y/o en la versión electrónica de sus Gacetas Oficiales la información más importante sobre los criterios utilizados para el traspaso de las Participaciones Federales hacia los municipios en 2009.

Asimismo, en dicho cuadro se muestra de manera explícita que la regla que menos se cumple es la de la información sobre la metodología, las fórmulas utilizadas y la descripción de las variables que componen la fórmula. Es decir, las más necesarias para determinar correctamente cuál debe ser el monto que se le debe transferir a cada municipio.

Dentro de los que no cumplen con algunas de las reglas citadas se encuentran Baja California, Nayarit, Querétaro y Tamaulipas, estados que cumplieron de manera parcial con las reglas de publicación y que omitieron al menos una de las reglas citadas anteriormente.

Por otro lado es importante destacar que 7 entidades federativas no cumplieron con publicar al menos el 40 por ciento de la información requerida sobre las reglas a las que se apegaron para la distribución de los recursos, incluyendo las que más nos preocupan, metodología y formulas utilizadas. Entre los casos que más preocupan se encuentran los de Baja California Sur, Morelos, San Luis Potosí y Tlaxcala, porque no publican ninguna de las informaciones requeridas en las leyes que nos ocupan, en todo lo que se refiere al traspaso de los recursos a los municipios, al menos no se encuentran ni en su página web, ni en sus diarios oficiales.



Fuente: Archivo InfoDF

Conclusiones

En el año 2009, más de la mitad de las entidades federativas incumplieron con las disposiciones establecidas en la LCF, y en el Artículo 3 Transitorio que se realizó al Artículo 6 Constitucional para la transparencia y la rendición de cuentas sobre el traspaso de los recursos federales desde las entidades federativas hacia sus respectivos municipios.

La información proporcionada por las ocho entidades que cumplieron con lo establecido en la LCF en cuanto al traspaso de Participaciones Federales de los estados hacia sus municipios el pasado año, son ejemplos a seguir sobre la transparencia en la información.

La falta de transparencia en la que incurren la mayoría de las entidades federativas al transferir a sus municipios las Participaciones Federales que les corresponden causa a los Ayuntamientos diversas dificultades para la toma de decisiones en materia del gasto que se financiarán con estos recursos.

La falta de cumplimiento de la reglamentación debe llevar a sanciones específicas a las entidades federativas, en la medida en las que éstas no se apeguen a los lineamientos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, y el Artículo 6º Constitucional. Para esto se requiere, además, que se avance en la supervisión y rendición de cuentas de los recursos federales por parte de los gobiernos estatales, ya que es precisamente en esta área donde menos se cumplen las reglas.

A este respecto, sólo siete entidades federativas especifican las reglas para la fiscalización y rendición de cuentas sobre las transferencias federales y únicamente Chiapas especifica sanciones para la falta de cumplimiento con la reglamentación para la distribución de las Aportaciones Federales, mientras que Veracruz y Yucatán sólo establecen esta última regla en relación con la distribución de los recursos del FAIS.

Se considera que se requiere de un esquema claro y preciso sobre el destino y uso de los fondos federales, así como una reglamentación transparente y sencilla sobre las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento, ya que esto permitirá un uso más racional y eficiente de los escasos recursos públicos.

En este sentido se recomienda contar una mayor coordinación entre las autoridades a los tres niveles de gobierno basada en un Plan Nacional de Desarrollo que contemple las prioridades existentes en estos tres niveles de gobierno en el ejercicio de los recursos, especialmente de los del fondo FAIS y FORTAMUN-DF.

Por último, y no menos importante para los fines de la transparencia en el manejo de los recursos federales, se considera que a las autoridades estatales y municipales que inician funciones se les debe capacitar en relación con todos los fondos federales que se les transfieren, especialmente en su uso y destino y muy especialmente sobre las reglas que se deben de cumplir en relación con cada uno de los recursos de estos fondos.

SEMINARIO: PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Mtro. Emilio Barriga Delgado

*DIRECTOR GENERAL DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL
DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL*

Introducción

El ciclo del gasto federalizado puede dividirse de manera general en cuatro grandes momentos:

1. Cálculo y determinación del gasto federalizado.
2. Ministración de los recursos.
3. Ejecución de los recursos ministrados.
4. Rendición de cuentas de los recursos ejercidos.

Dada la importancia del primero de éstos, es decir, el cálculo y determinación de los recursos a distribuir a las Entidades Federativas bajo el marco del sistema nacional de coordinación fiscal, la presente propuesta se centra en este primer momento.

¿Es simétrico el cálculo de la Recaudación Federal Participable (RFP) en materia de los impuestos y derechos que la conforman?

El artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que, la RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

El 100% de la recaudación obtenida por la federación de todos los impuestos, forman parte de la RFP.

Sin embargo, el artículo 261 de la Ley Federal de Derechos establece que la recaudación obtenida por el derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos para campos en el Paleocanal de Chicontepec y del derecho especial sobre hidrocarburos para campos en aguas profundas, se le aplicará la tasa de 85.31%; el monto que resulte de esta operación se considerará como RFP.

Por tanto, el cálculo para determinar la parte petrolera y tributaria de la RFP no es simétrico lo que ocasiona falta de transparencia al dificultar su determinación y seguimiento.

Componentes de la Recaudación Federal Participable

A. RFP Bruta	}	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos Tributarios ➔ 100% • Derechos <ul style="list-style-type: none"> - <i>Hidrocarburos</i> ➔ 85.31% - <i>Minería</i> • Accesorios
B. Deducir a la RFP Bruta	}	<ul style="list-style-type: none"> • Devoluciones • Compensaciones • Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos • Impuesto Sobre Automóviles nuevos • 80% Tabacos Labrados • 20% Bebidas Alcohólicas • 20% Cerveza • Derechos Especiales por Extracción de Petróleo • Derechos Adicionales por Extracción de Petróleo • Incentivos Económicos • 6% Lotería
C.RFP Neta (A-B)	}	<ul style="list-style-type: none"> • Base de cálculo de las participaciones (Ramo 28)

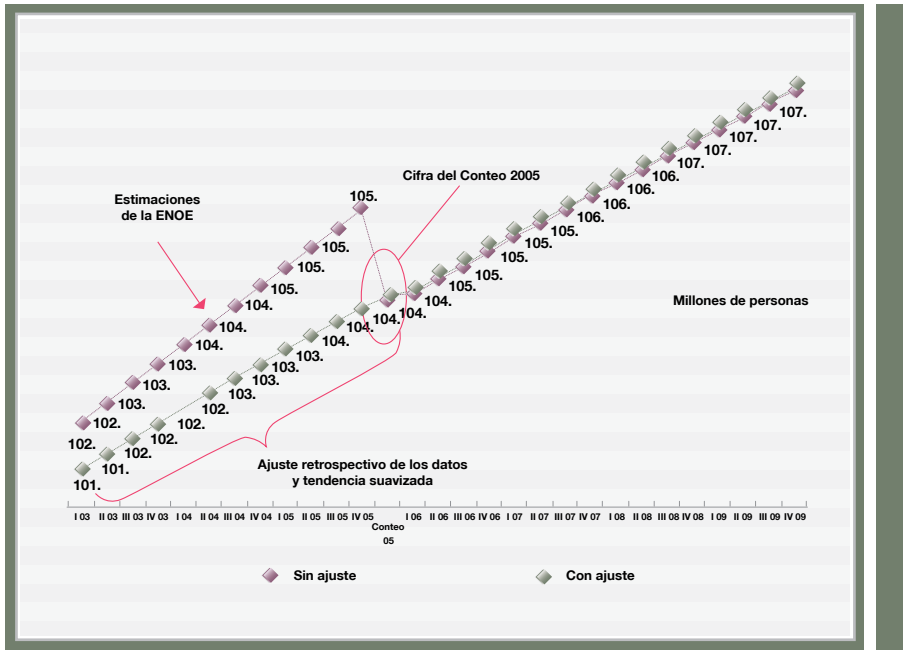
¿Es simétrico el trato que se le da a las estimaciones de la Población por Entidad Federativa realizada por el INEGI?

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, se debe utilizar como fuente para determinar la población por Entidad Federativa la última publicación oficial del INEGI, que para el caso es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que se publica trimestralmente.

En el pasado reciente las estimaciones de población por Entidad Federativa de la ENOE mostraron tener sesgos en relación con el Censo de Población y Vivienda.

Por lo anterior, una vez publicados los datos de población del Censo, las estimaciones de población de la ENOE, fueron ajustados en retrospectiva y en perspectiva, ajuste que no vino acompañado del respectivo resarcimiento a aquellas Entidades Federativas cuya población fue subestimada sistemáticamente.

Gráfica 1.



Fuente: INEGI

Como resultado de estas “inconsistencias” en las estimaciones de población del INEGI, el Congreso de la Unión obligó al Instituto a proporcionar información metodológica de sus estimaciones a la Cámara de Diputados:

- El “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios” en su artículo segundo transitorio, establece la obligación al INEGI de notificar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la metodología a utilizar para estimar los niveles de población por entidad federativa.

A lo que el INEGI responde que:

La institución gubernamental legalmente facultada para elaborar proyecciones de población es el Consejo Nacional de Población (CONAPO), las cuales son publicadas el primero de julio de cada uno de los años de proyección. El INEGI, realiza estimaciones de población para fechas diferentes y para áreas geográficas específicas, las que se obtienen por medio de interpolaciones de las cifras del CONAPO. Enseguida se presentan los resultados más recientes de nivel de entidad federativa.

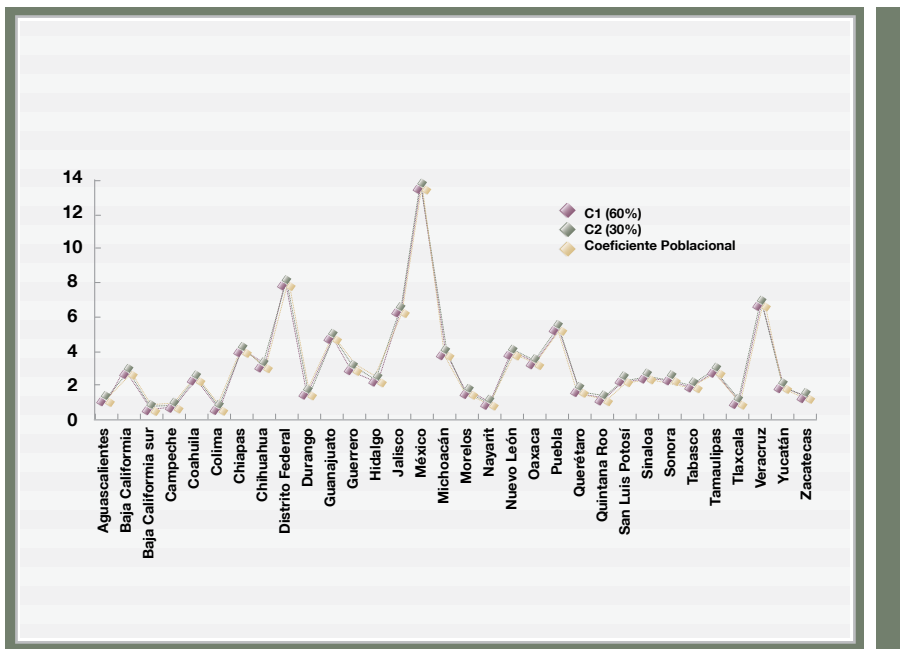
Es decir, existe una asimetría en el trato que se le da a las estimaciones de la Población por Entidad Federativa que publica el INEGI, ya que la Ley de Coordinación Fiscal establece que la información se debe de obtener del INEGI siendo que el mismo Instituto reconoce que ellos no son la autoridad facultada en la materia.

¿Por qué afecta a las entidades las estimaciones de población?

Con las modificaciones a las fórmulas para distribuir las participaciones que entraron en vigor en enero de 2008, el coeficiente con el que se distribuyen las participaciones es el poblacional.

Como se aprecia en la gráfica los coeficientes con los que se distribuye el 60% y el 30% del Fondo General de Participaciones, son indistinguibles del coeficiente poblacional. Es decir, en el nuevo sistema de fórmulas de distribución de participaciones, la variable relevante es la población.

Gráfica 2. Coeficiente C1 y C2 del Fondo General versus Coeficiente Poblacional, por entidad Federativa (Porcentaje)

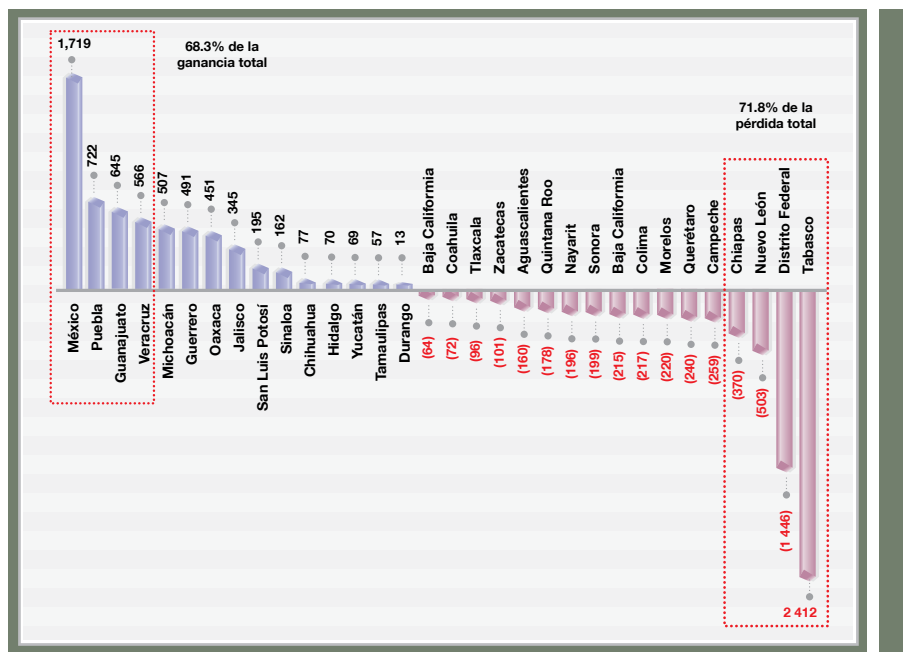


Fuente: INEGI

¿Es simétrico el efecto de las nuevas fórmulas de participaciones?

Las ganancias y las pérdidas de las nuevas fórmulas están altamente concentradas en muy pocas Entidades Federativas lo que hace que su efecto sea altamente asimétrico.

Gráfica 3. Diferencia con las fórmulas vigentes a partir del 1 de enero de 2008 y las vigentes al 31 de diciembre de 2007, por entidad federativa (millones de pesos)



Fuente: Dirección General de Enlace Institucional-Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

¿Se creó algún fondo de compensación para resarcir el efecto de las nuevas fórmulas de participaciones?

En el Dictamen aprobado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados se consideró la creación de un Fondo de Compensación, "con el objeto de robustecer el componente solidario del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del país, **fortalecer las haciendas públicas de las Entidades Federativas y municipios y dotarles de recursos para que puedan hacer frente a**

cualquier impacto transitorio derivado de la entrada en vigor de este Decreto y, en especial, de las nuevas fórmulas de distribución de los diferentes fondos...”

A pesar de lo anterior, el Fondo de Compensación se distribuye **únicamente** entre las 10 Entidades Federativas que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero de acuerdo al INEGI, lo cual no necesariamente compensa a aquellas entidades que se ven afectadas por la entrada en vigor de las nuevas fórmulas de distribución, como es el caso de Tabasco, el Distrito Federal y Nuevo León.

De hecho, parte de los recursos de este Fondo se distribuyen a las dos Entidades Federativas que resultaron más favorecidas con las nuevas fórmulas como los Estados de México y Puebla, contradiciendo el fin para el cual se creó este Fondo. Es decir, el Fondo de Compensación es altamente asimétrico en su aplicación ya que le asigna recursos a quien se beneficia de las nuevas fórmulas y no compensa a quien se ha resultado más afectado.

¿Es simétrica la protección al riesgo en la parte petrolera de la RFP?

Es de considerar, que las coberturas petroleras contratadas por la federación, no son participables a las entidades federativas, aun en situaciones económicas adversas.

Lo anterior, considerando que las Entidades Federativas son socios de la federación en el riesgo de la volatilidad del componente petrolero y no obstante que pagan indirectamente parte del costo de las coberturas.

¿Es simétrico el trato que se le ha dado a los Fondos de Estabilización, en particular, el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización?

Al igual que el ejercicio fiscal 2009, durante el ejercicio fiscal de 2010, de los recursos que genere el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE), 71 mil 666.6 millones de pesos se destinarán a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación...

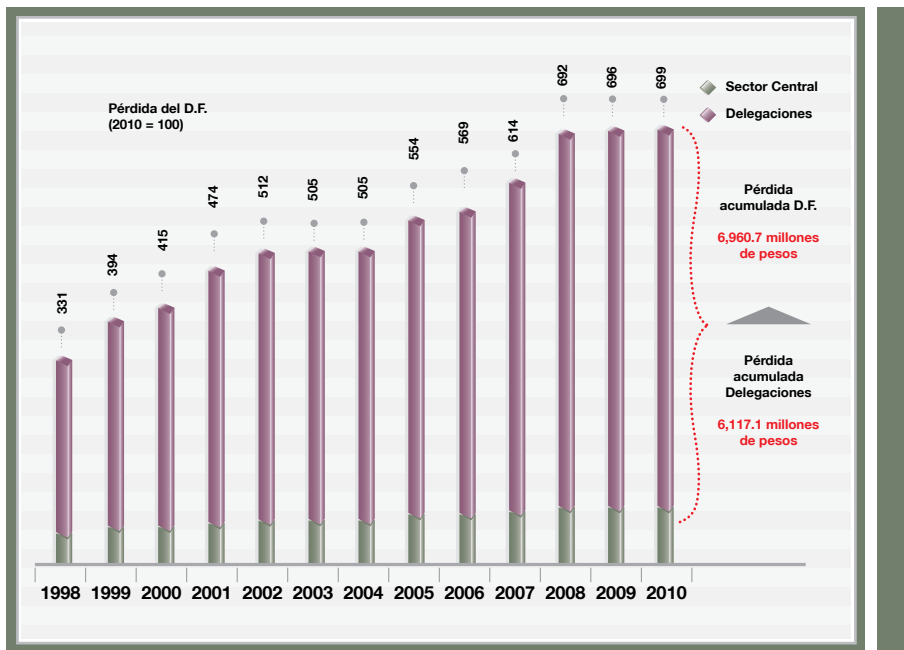
Es importante considerar que el utilizar los recursos del DSHFE para un fin distinto al contemplado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria afecta a las entidades federativas, ya que los recursos destinados a los Fondos contemplados en la Ley en comento son menores y a consecuencia no se distribuyen los recursos a que hace referencia el inciso a), la fracción V, artículo 19 del mismo ordenamiento.

No obstante lo anterior, las entidades federativas no pueden desviar los recursos del Derecho sobre Exportación de Petróleo Crudo (DEEP), el cual alimenta al Fondo de Estabilización de las Entidades Federativas (FEIEF).

¿Es simétrico el trato que se le ha dado a las Entidades Federativas en la asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)?

El Distrito Federal es la única Entidad Federativa que no recibe recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual tiene como objetivo atender a la población en condiciones de pobreza, lo que representa una importante pérdida para la Ciudad.

Gráfica 4.



Nota: La pérdida del FAIS 2010, es en base a la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal 2010
Fuente: Dirección General de Enlace Interinstitucional-Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

¿Es simétrica la protección al riesgo en la parte petrolera de la RFP?

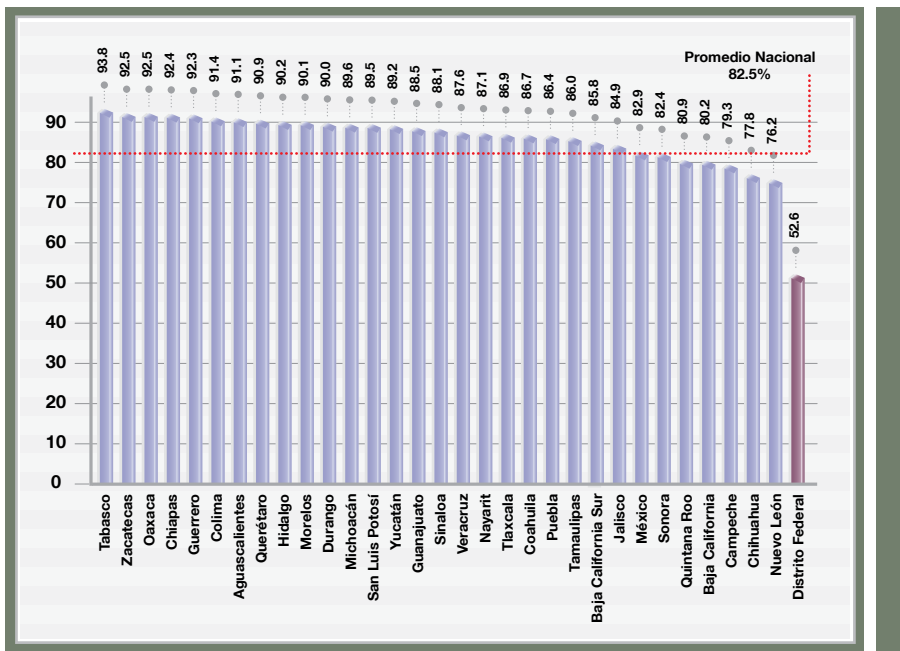
Es de considerar, que las coberturas petroleras contratadas por el Gobierno Federal, no son participables a las Entidades Federativas, aun en situaciones económicas adversas.

Lo anterior, considerando que las Entidades Federativas son socios de la federación en el riesgo de la volatilidad del componente petrolero, sin embargo, las entidades al no ser participadas de los beneficios de las coberturas, absorben directamente el costo de éstas, esto aun y cuando las entidades federativas pagan indirectamente parte del costo de las coberturas.

¿Es simétrica la base recaudatoria de las entidades federativas en relación a la Federación?

No es simétrica ya que existe una dependencia muy elevada de los ingresos federales en las Entidades Federativas.

Gráfica 5. Dependencia de los Estados a Ingresos Federales 2000-2007



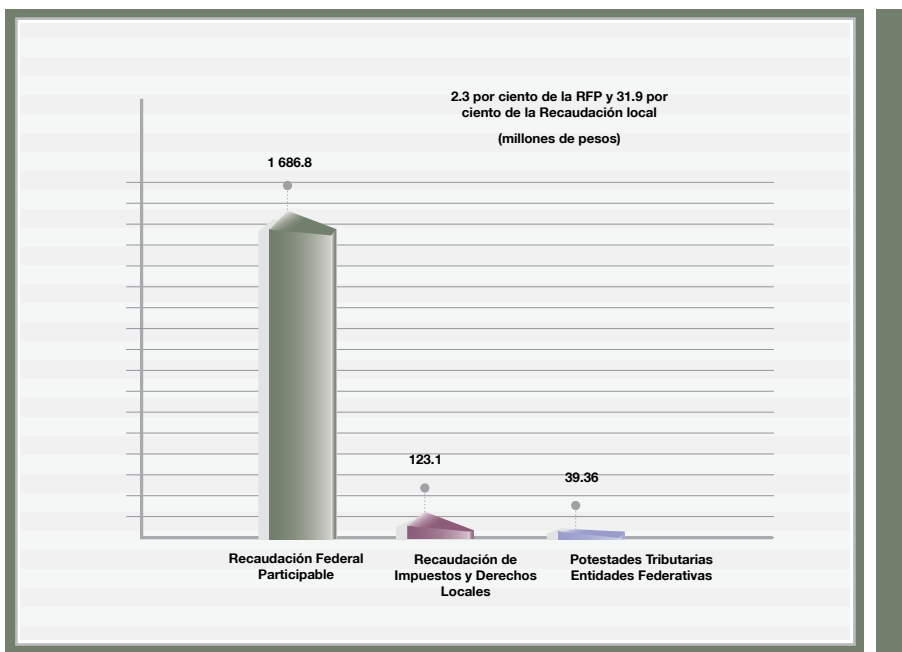
Fuente: Dirección General de Enlace Interinstitucional-Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

¿Son suficientes las potestades tributarias cedidas a las entidades federativas?

Es necesario considerar que las potestades tributarias de las Entidades Federativas (impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, impuesto sobre automóviles nuevos,

impuesto a la venta de combustibles, Repecos, entre otros), tiene un bajo potencial recaudatorio, ya que dichas potestades representan sólo el 2.3% de la RFP y 31.9% de la recaudación de Impuestos y derechos locales.

Gráfica 6.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2008 y Cuentas Públicas de las Entidades Federativas

Reflexiones

El sistema de coordinación fiscal actual es asimétrico debido a las siguientes características:

- La determinación de la RFP difiere entre la parte petrolera y la tributaria lo cual complica su cálculo y dificulta su seguimiento.
- Aun y cuando la población se volvió la variable relevante en el sistema de distribución de participaciones y la información se toma de la ENOE que publica el INEGI, el Instituto reconoce que ellos no son la institución gubernamental legalmente facultada para hacer estimaciones de población.

- Los ganadores y perdedores con las nuevas fórmulas de participaciones están altamente concentradas en unas pocas Entidades Federativas y no existen mecanismo de compensación.
- Existe una diversidad de fondos que se han constituido con ingresos de las entidades federativas que no están sujetos a reglas de operación y cuyo destino no se informa detalladamente.
- Bajo potencial recaudatorio: las potestades tributarias de las entidades federativas representan el 2.3% de la RFP.



Mtro. Emilio Barriga Delgado y Mtro. Amílbal Gutiérrez Lara

Recomendaciones

- Para propósitos de claridad, transparencia y simetría, tanto el componente tributario como petrolero de la RFP deben de ser participables al 100%.
- En virtud de que el INEGI se ha declarado como autoridad NO facultada para estimar la población por Entidad Federativa, para propósitos de claridad y transparencia en la distribución de participaciones federales, se debe modificar la Ley de Coordinación Fiscal para que la información oficial de población no sea la publicada por el INEGI sino

la dada a conocer oficialmente por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) o la de los Censos y Conteos.

- Se debe de establecer en términos de Ley de Coordinación Fiscal, un Fondo de Compensación que efectivamente resarza a aquellas Entidades Federativas que se vieron afectadas con la entrada en vigor de las nuevas fórmulas para distribuir participaciones federales, ya que el Fondo de Compensación actual, no cumple con su objetivo, en virtud de que le asigna recursos a las Entidades Federativas que se han beneficiado en mayor medida por la aplicación de las nuevas fórmulas.
- El Gobierno Federal debe informar detalladamente el destino del DSHFE que se constituye con ingresos excedentes y parte de cuya aplicación no atiende a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Para propósitos de EQUIDAD, claridad, transparencia y simetría el FAIS se debe distribuir a todas y cada una de las Entidades Federativas que califiquen para recibir el Fondo de acuerdo con la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.
- En aras de la EQUIDAD, claridad, transparencia y simetría se debe de dotar a las Entidades Federativas de mayores potestades tributarias.

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara¹

PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM

Durante las últimas dos décadas, México experimentó importantes procesos de democratización y descentralización que dieron paso a una mayor pluralidad política, a la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales y a la modificación del arreglo institucional a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. En esta idea, el proceso de determinación, gestión, ejercicio y supervisión del principal instrumento de política pública del país, el gasto público, se modificó al tiempo que nuevos actores hicieron su aparición en la arena pública y se redefinieron las responsabilidades en los tres ámbitos de gobierno.

La descentralización implicó la transferencia de funciones, tales como educación, salud e infraestructura social, hacia las entidades federativas y municipios, esto bajo el supuesto de que la cercanía de los gobiernos locales con la ciudadanía les permitiría responder con mayor eficacia y eficiencia a las necesidades de servicios públicos de la población. En este sentido, la transferencia de funciones fue acompañada de la transferencia de recursos públicos por parte del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, con lo cual se crearon nuevas partidas presupuestales que en su conjunto constituyen el gasto federalizado. Cabe resaltar que la asignación de recursos federalizados ha sido creciente. En 2009 aproximadamente el 50% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) lo ejercieron los gobiernos estatales.

Frente a lo anterior y en un contexto de alternancia política, se transformó el marco institucional con el objetivo de generar los mecanismos que permitieran la transparencia y rendición de cuentas. La reforma al artículo 6° constitucional sentó las bases para modificar las normas legales, los procesos administrativos y organizacionales; así como los valores de los funcionarios públicos a fin de evitar el manejo discrecional de la información, lo cual incluye también el ejercicio de los recursos públicos. De esta manera, la reforma incluyó nuevas obligaciones para cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, en materia de transparencia y acceso a la información, archivos administrativos, indicadores de gestión, publicidad en el uso de los recursos públicos, contabilidad gubernamental, presupuestos por resultados, evaluación de políticas y fiscalización.

Aunado a la reforma al artículo 6 constitucional se han realizado cambios importantes a la normatividad fiscal vigente con el propósito de que la administración de los

.....
¹ Profesor de carrera de la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Economía de la UNAM y colaborador del noticiero Enfoque.

recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, control, equidad y transparencia (SHCP, 2006). Sin embargo, persisten dificultades para darle total transparencia y fiscalizar el gasto federalizado; éste no es un asunto menor, ya que los recursos federalizados representan un alto porcentaje de los recursos públicos del país, pero además, se espera que el ejercicio de este gasto tenga un alto impacto en la ciudadanía, pues son los gobiernos locales quienes ejercen estos recursos y conocen mejor las necesidades propias de cada región.

Dada la problemática que muestra el gasto federalizado en términos de la capacidad institucional para darle mayor transparencia, en este documento se presenta un panorama general del proceso de descentralización del gasto público y las características del gasto federalizado.

El gasto público federalizado

Durante la mayor parte del siglo XX, en México prevaleció un arreglo político que permitió centralizar funciones a favor del gobierno federal, con lo cual el destino de los recursos públicos era definido unilateralmente por este orden de gobierno. No obstante, frente a la creciente apertura política y ante la percepción de la ciudadanía de bajos resultados de la acción pública, se generaron y profundizaron iniciativas de redistribución de funciones, tales como educación, salud, desarrollo social y lucha contra la pobreza, entre los diversos órdenes de gobierno. Esta nueva distribución de funciones suponía una mayor correspondencia entre las necesidades de la población y el conjunto de servicios públicos ofrecidos por el Estado. Es decir, ante la heterogeneidad de necesidades de los gobiernos locales, la toma de decisiones en forma descentralizada permitiría adaptar más fácilmente los servicios públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, en lugar de ofrecer un conjunto de servicios uniforme para todo el país independiente de las diferentes necesidades.

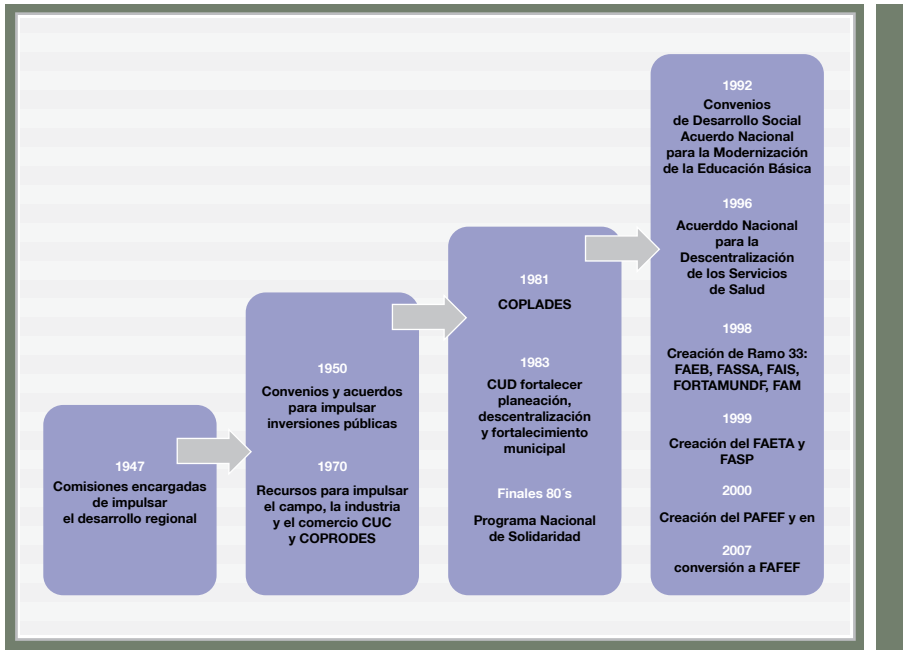
Así, el proceso de descentralización, iniciado en la década de los noventa, estuvo acompañado de la transferencia de gasto público que dio paso a una mayor participación de las entidades federativas en el ejercicio de dichos recursos. Con este proceso se contempló la creación de una serie de partidas, convenios y ramos presupuestales que favorecieran la descentralización y apoyaran a los gobiernos locales a solventar la carga financiera derivada de las nuevas responsabilidades adquiridas. De esta manera, en los últimos 20 años, se amplió de manera sustancial el gasto que ejercen las entidades federativas, a través de transferencias etiquetadas para la atención de programas o sectores específicos como lo son las Aportaciones Federales englobadas en el Ramo 33.

Cabe precisar también que a partir de la implantación del Sistema de Coordinación Fiscal, se consolidó un acuerdo hacendario en el que los gobiernos locales dejaron sin efecto su potestad tributaria, para que el gobierno federal impusiera gravámenes federales en todo el país, como el ISR y el IVA, a cambio de que todos los órdenes de gobierno tuvieran una participación en el monto total recaudado por dichos impuestos; así surge el Ramo 28 participaciones Federales a estados, municipios

y el Distrito Federal, los cuales por la naturaleza de su origen son recursos de libre disposición (no etiquetados) de los gobiernos locales.

De esta forma, se puede observar en la figura 1 la evolución de las transferencias etiquetadas que acompañaron los procesos de descentralización que buscaron atender problemas específicos como la educación básica, la salud, el desarrollo regional y la seguridad pública, entre otros.

Figura 1. Ampliación del Gasto Federalizado



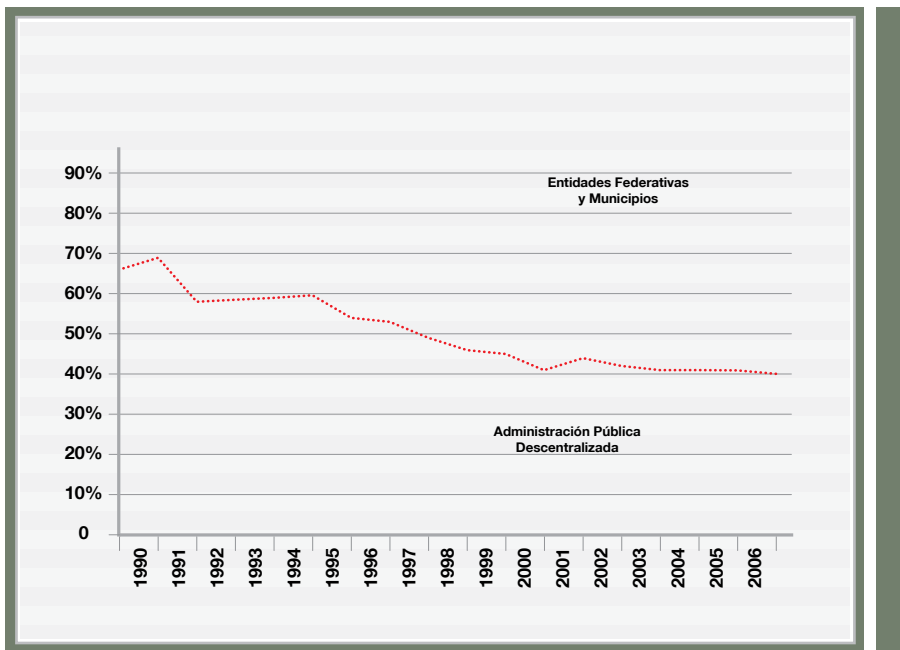
Fuente: Elaboración con base en el documento Diagnóstico sobre colaboración y coordinación intergubernamental, CNH.

Por otro lado, al mismo tiempo que se promovían las iniciativas descentralizadoras, nuevos actores entraron en la escena pública como: la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO); la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM); así como asociaciones municipales diversas y organismos privados y sociales, entre otros, con lo que se reconfiguraron las relaciones intergubernamentales del país.

En suma, la nueva configuración de responsabilidades del gasto, modificó la distribución de recursos públicos entre el orden federal, estatal y municipal pero además de ello, se registró una fuerte tendencia a incrementar el gasto federalizado.

En 1990, al iniciar el proceso de descentralización, los gobiernos locales ejercían alrededor del 30% del presupuesto público, mientras que en 2006 este porcentaje ascendió a 50% (véase gráfica 1). De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, 5 de cada 10 pesos del gasto programable ahora es ejercido por los estados y municipios.

Gráfica 1. Gasto Público Ejercido por Orden de Gobierno (1990 – 2006)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP).

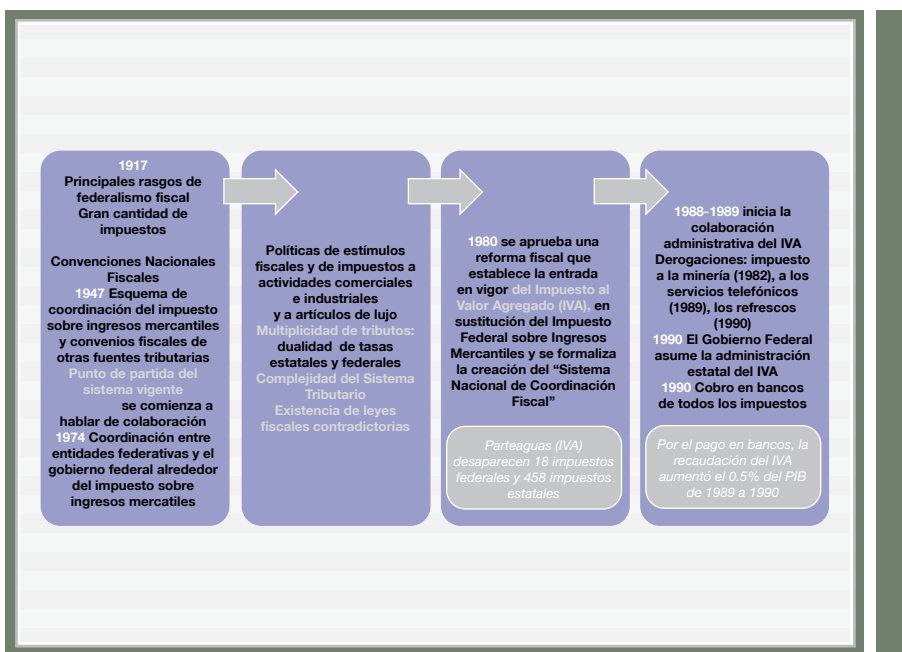
No obstante que la gran mayoría del presupuesto público se ejerce a través de las entidades federativas, persiste la crítica de la poca vinculación del gasto federalizado con las necesidades reales de las diferentes regiones del país. Lo que ha sucedido es que la parte más significativa de los recursos son controlados a nivel central; esto es, se trata de asignaciones que se ejercen conforme a los criterios y prioridades del gobierno federal, bajo sus reglas y con escasa ingerencia de las autoridades locales. Por ejemplo, el Ramo 33, Aportaciones Federales, transfiere recursos etiquetados y sujetos a la supervisión de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación y su normatividad está mayormente influida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías correspondientes.

En algunos casos, como el educativo y de salud, la misma transferencia ha provocado desequilibrios financieros que los mismos gobiernos locales se han visto en la necesidad de atender con recursos propios, generando desequilibrios en

sus haciendas locales. Para algunos funcionarios estatales lo que se descentralizó fueron problemas, en tanto que lo que se centralizó fue la generación de recursos fiscales.

En este sentido, la otra cara de la moneda fue la centralización de la capacidad recaudatoria a través de la implantación del Sistema de Coordinación Fiscal, sistema que partió de la suspensión de las potestades tributarias originales de estados y municipios, a fin de que el gobierno federal centralizara la recaudación de impuestos sobre la renta y el valor agregado. Para la SHCP el esquema fue el siguiente:

Figura 2. Concentración cuasi-absoluta de las potestades tributarias relevantes en el Gobierno Federal



Fuente: Elaboración con base en el documento Diagnóstico sobre colaboración y coordinación intergubernamental, CNH.

En este sentido, no hay coincidencia entre responsabilidades transferidas a los estados y capacidades financieras para atender las nuevas responsabilidades de política pública. Esta situación limita la justificación de la descentralización que se refiere a la mayor capacidad de los gobiernos locales para atender demandas de la población por estar más cerca de la gente; el problema es que el recurso presupuestal es escaso y las fuentes de ingreso propio prácticamente inexistentes.

Por otro lado, hay que destacar que desde la Convención Nacional Hacendaria se discutió la pertinencia de hacer transparente también el ingreso público; esto es,

se consideró necesario darle certeza a la información que la SHCP proporciona sobre los niveles de recaudación, las disponibilidades y los ingresos de todos los organismos públicos. **Si las entidades federativas y el gobierno federal bajo el esquema de coordinación fiscal son “socios” en materia de recaudación, ¿por qué no darle transparencia a la generación y registro de ingresos públicos?** La propuesta no alcanzó a plasmarse en los acuerdos definitivos pero es una demanda recurrente de las entidades federativas.

El gasto público y la política pública

El gasto público es el instrumento de política pública más importante del gobierno. Esto se debe a que en él se definen en términos monetarios las prioridades de la acción gubernamental. A este respecto, el gasto federalizado supone una vinculación más directa con las necesidades de cada región del país por lo que se pueden adaptar más fácilmente la provisión de los servicios públicos a las necesidades de cada entidad federativa. El gasto debe reflejar las prioridades de política pública de cada administración y se espera que garantice resultados a la población. Por su impacto debe ser sujeto de verificación del diseño, comportamiento y resultados de las políticas delineadas. Esto requiere de la aplicación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

En un primer nivel la rendición de cuentas el gasto federalizado está sujeto al establecimiento de instancias gubernamentales de supervisión, pero el paso más importante es la rendición de cuentas al ciudadano. El primer mecanismo de transparencia y rendición de cuentas se contempla en la legislación federal y en las disposiciones estatales y municipales; no obstante, el segundo se encuentra en proceso de desarrollo, aunque existe un antecedente importante en términos de contraloría social. De acuerdo con esta experiencia la rendición de cuentas a la sociedad es un instrumento de política pública que contribuye a la mejora en el diseño y resultados de programas y proyectos, de ahí que revisar su impacto sea algo oportuno y relevante para la política pública y el ejercicio del gasto federalizado.

Características del gasto federalizado

En el año en curso (2010), 40% del gasto federalizado fue destinado a la función social, como educación, salud e infraestructura social. En este sentido, la transparencia cobra mayor relevancia ya que es preciso que la información presentada por el gobierno permita evaluar si el gasto logra los objetivos de política pública.

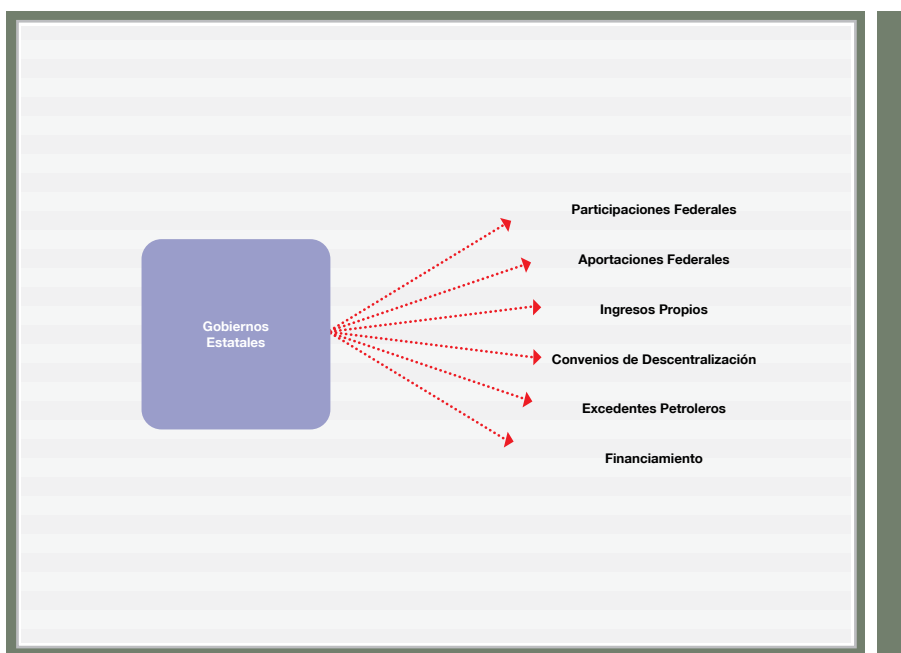
La integración del gasto federalizado en México se contempla en la Ley de Coordinación Fiscal y se compone de los siguientes ramos y convenios:

- Ramo 28 Participaciones Federales
- Ramo 33 Aportaciones Federales

- Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
- Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas
- Convenios de Descentralización

Los dos ramos generales del gasto federalizado que tienen las partidas presupuestarias más altas son las participaciones y las aportaciones federales. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los estados y municipios pueden ejercer libremente, mientras que, las segundas son recursos etiquetados, puesto que, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) determina en que deben gastarse dichos recursos. Con respecto a lo anterior, en la figura 2 se muestran los componentes de gasto federalizado que reciben los gobiernos federales, así como otros ingresos que percibe este nivel de gobierno.

Figura 3. Estructura de transferencias e ingresos de los Gobiernos Estatales



En torno a las Participaciones cabe destacar que éstas responden al acuerdo de coordinación fiscal por el que las entidades federativas dejaron de cobrar determinados impuestos al ingreso y al consumo, a fin de que fuera el gobierno federal quien cobrara este tipo de gravámenes. Esto para crear una mayor y más

eficiente capacidad de recaudación. Así se convino en el Sistema de Coordinación Fiscal que el ingreso recaudado por ISR e IVA, Derechos y otros ingresos, con la colaboración de los gobiernos locales, sería repartido entre los órdenes de gobierno. Por lo tanto, se trata de un ingreso que es compartido y generado con la participación federal, estatal y municipal. En este sentido **las Participaciones no son un “gasto” propiamente dicho, sino un ingreso compartido por los tres órdenes de gobierno. Tampoco es un “gasto del gobierno federal” pues no se trata de recursos propiamente de él, son recursos que no le pertenecen.**

El marco legal para la transparencia

Las entidades federativas y los municipios son ejecutores de gasto sujeto a Reglas de Operación, lineamientos de transparencia, de acceso a la información, de rendición de cuentas y fiscalización de los recursos federales. Ello se expresa a través de elementos de: 1) Contraloría Social; 2) Control y Auditoría; 3) Difusión; 4) informes de Avances Físicos-Financieros; y del 5) Padrón de Beneficiarios. Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) regula el monto y la asignación del gasto federalizado (Ramo 28 - Ramo 33). La problemática reside en que ésta no menciona parámetro alguno sobre las prácticas de transparencia a observar en el respectivo quehacer que desempeña cada nivel de gobierno. Asimismo, la naturaleza misma del gasto federalizado requiere de la coordinación entre los órdenes de gobierno, la Federación se encarga de su asignación y, por otra parte, las entidades federativas de su ejercicio y fiscalización.

Las características y obligaciones de entidades federativas y municipios en materia de transparencia y rendición de cuentas de los recursos federalizados, se encuentran considerados en la normatividad vigente del país. Así, en 2007, se reformó el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de fortalecer y garantizar en todo el país, el ejercicio del derecho a la información pública, a efecto de afianzar la confianza de los ciudadanos, en la obtención de información objetiva y expedita, generada por los órganos de los tres órdenes de gobierno y demás sujetos que obtengan o ejerzan recursos públicos, consolidando con estas acciones, una sociedad mejor informada, con mayores elementos para evaluar el acontecer gubernamental, y con mejores instrumentos para fiscalizar las acciones estatales.

Por su parte, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen los lineamientos que regulan la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal; asimismo hace especial énfasis a los recursos transferidos a través del Ramo 33. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en general, establece que para los recursos transferidos a las entidades federativas, se deben incluir criterios que aseguren la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de los mismos.

El Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determina las condiciones mediante las cuales las dependencias y entidades están

obligadas a informar y transparentar la aplicación de los recursos que se transfieren a las entidades federativas. Asimismo, se detalla que el Convenio de Coordinación es el instrumento a través del cual las dependencias y entidades descentralizan la aplicación y ejecución de los recursos federales con las entidades federativas, se promueve la promoción de la difusión de los resultados locales y se establece el monto que se puede destinar para el órgano de control del Ejecutivo Estatal para llevar a cabo la vigilancia, control y evaluación de las obras y acciones ejecutadas.

De este modo, se ha desarrollado un complejo marco normativo sobre el tema de la transparencia y la rendición de cuentas que se resume a continuación:

Tabla 1. Marco Normativo en Materia de Transparencia

Total	Artículos
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	8° y 9°
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	79°, 82°, 85°, 106°, 107° y 110°
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	224° y 226°
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	37°
Ley de Coordinación Fiscal	48° y 49°
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	38°

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente.

Otro de los problemas que se presenta es la distribución de responsabilidades entre las esferas de gobierno vuelve complejo el manejo presupuestario. Esto es, el no tener claro el qué le toca hacer a cada orden de gobierno y con qué, limita la efectividad de la política pública y su adecuada transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, la rendición de cuentas de este gasto se transfirió a las entidades federativas y no se establecieron estándares de transparencia y procedimientos claros de coordinación para retroalimentar a la Federación con respecto al ejercicio de este gasto.

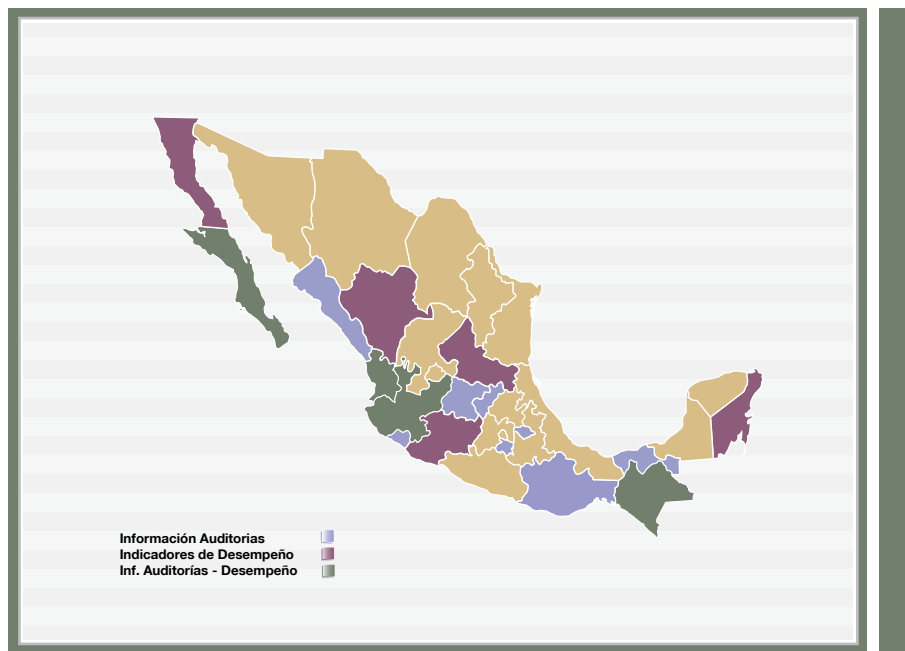
Por una parte, las funciones de rectoría generalmente se conservan en manos de la federación, dejando poco margen de decisión a los gobiernos estatales para adecuar las políticas a las necesidades locales. Un factor que impide la adecuada transparencia y la rendición de cuentas es que regularmente no existe información desagregada sobre las actividades que desempeñan las oficinas de gobierno a cargo; tampoco hay información sistemática acerca de su fiscalización al interior del Poder Legislativo local. La información financiera presenta serias insuficiencias en torno a la cantidad, claridad y relevancia de la información a disposición del público. De este modo, la federación destina alrededor del 30% del gasto social directo

(PEF 2010) a la provisión de bienes y servicios sociales. No obstante, no se genera información oficial y periódica sobre la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos, lo que dificulta la evaluación del impacto de las políticas seguidas y por lo tanto la toma de decisiones para hacer más eficaz y eficiente el gasto.

Si bien se reconoce la dificultad para fiscalizar el gasto federalizado, se ha intentado imponer indicadores de desempeño del Ramo 33 a través de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Sistema de Evaluación del Desempeño. A ello se suma la ley de contabilidad gubernamental que implica la coordinación y homologación de esquemas de contabilidad pública que permita analizar y sistematizar de mejor manera la información sobre el gasto ejercido por los tres órdenes de gobierno y los diferentes poderes federales y locales.

Por su parte, en el periodo de 2002–2006, las entidades federativas aprobaron la Ley de Acceso a la Información, pero con diseños legales e institucionales variados y muy heterogéneos. Gobiernos estatales han introducido en sus portales electrónicos un enlace de transparencia fiscal, donde a pesar de las diferencias, los estados presentan cierta información fiscal sobre Cuenta Pública, Ingresos y Gastos Públicos, Informes de Finanzas, pero sólo 12 entidades federativas presentan información de Auditorías realizadas y nada más 9 indicadores de evaluación del desempeño.

Figura 4. Transparencia Fiscal en los Portales electrónicos de los gobiernos estatales, 2010



Fuente: Presentado por el autor.

Según la Fundación IDEA, A.C. "...la transparencia es un principio que define la **relación entre los tomadores de decisiones y los grupos de población afectados** por las medidas que los primeros solventan (...) una relación transparente es aquella que permite a los grupos afectados por las decisiones de terceros conocer los hechos básicos inherentes a esas decisiones, al igual que los mecanismos y procesos que condujeron a esas decisiones. **No es suficiente saber qué decisiones se toman, la transparencia también implica el acceso a la información sobre la forma en que se toman dichas decisiones.**

Las ventajas de la transparencia son:

- 1) favorece el apego a la ley y el uso mesurado de los recursos públicos;
- 2) reduce los márgenes de discrecionalidad;
- 3) genera incentivos para aumentar la eficiencia del gasto y,
- 4) ayuda a la toma de decisiones del gasto.

Medir la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobiernos en términos del gasto federalizado forma parte de una rendición de cuentas efectiva pero ello exige tener claridad sobre las competencias, atribuciones y facultades en cuanto a la ejecución del gasto. Tener esta claridad sobre el gasto previene problemas de coordinación fiscal al igual que promueve la eficiencia en el gasto evitando duplicidad en actividades y gasto.

El acceso a la información es primordial para la consolidación de un Estado democrático. Dicha información debe ser comprensiva, oportuna y exhaustiva. De igual manera, **la política de transparencia en el gasto federalizado no debe limitarse a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que debe tomar en cuenta la forma como se produce, se distribuye y se utiliza la información, a través de un proceso de coordinación intergubernamental, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines del gasto.**

Es indispensable que la información relacionada con el gasto federalizado sea presentada de manera comprensiva con el objeto de que, con base en esta información, se pueda realizar un análisis tanto global como a detalle de las finanzas públicas para redefinir los instrumentos, mecanismos y estrategias de la política pública para lograr los objetivos que se persiguen.

Así, la transparencia debe ser entendida como algo más que un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, más bien debe asumirse como un insumo estratégico para la acción intergubernamental y el logro de resultados.

En principio, un avance lo constituye el Sistema de Evaluación del Desempeño impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cual pretende determinar con mayor precisión los objetivos de los programas y proyectos financiados con recursos federales, pero éste debe considerar la diversidad institucional, las diferentes capacidades de los gobiernos locales.

Otro más lo constituye el proceso de Armonización Contable actualmente en marcha. Desde 1995, con el Programa de Fortalecimiento Financiero promovido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se impulsaron acciones con el objetivo de armonizar la contabilidad gubernamental en los gobiernos estatales. En 2004, la Convención Nacional Hacendaria (CNH) reafirmó la necesidad de armonizar y modernizar los sistemas de información contable en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, fue hasta 2006 con la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se hicieron explícitas la rendición de cuentas y la obligatoriedad de hacer transparente el gasto público. Así, en el paquete de propuestas, aprobadas por el Congreso de la Unión en la Reforma Hacendaria 2007, se plantearon modificaciones constitucionales que se sustentaron en dos pilares: (1) la armonización contable y (2) la fiscalización.

En lo que corresponde a la armonización contable se reformó el artículo 73 constitucional facultando al Congreso de la Unión a expedir las leyes necesarias a efecto de homologar la contabilidad gubernamental en los tres órdenes de gobierno. Por la parte de fiscalización se modificó el artículo 79 constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales, entidades federativas y municipios. Además de modificar el artículo 116 de la Constitución para fortalecer la capacidad técnica e independencia de los órganos de fiscalización locales (SHCP, 2010).

En particular, con los cambios realizados al artículo 73 de la Constitución se previó la publicación en 2008 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en la cual se establecerían prácticas contables homogéneas para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos administrativos de sus demarcaciones territoriales.

La perspectiva de las entidades federativas

En lo que toca al Gasto Federalizado, la LCF y la LFPRH establecen la obligación de evaluar --excepto las participaciones que están sujetas a reglas de carácter local-- a través de un sistema de información financiera y de avance, el ejercicio y cumplimiento de las metas establecidas considerando indicadores estratégicos y de gestión.

Estos indicadores son elaborados por las dependencias federales y propuestos a los gobiernos locales. Éstos últimos trabajando conjuntamente con el gobierno federal deben definir de común acuerdo los indicadores con un enfoque homogéneo. Las evaluaciones se realizan conforme al Programa Anual de Evaluación y conforme a los lineamientos y criterios de la SHCP, la Secretaría de la Función Pública y el Coneval.

El artículo 77, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de los Programas Vigentes, a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio y la Cámara de Diputados, podrá emitir opinión sobre las Reglas de Operación.

Sin embargo, las entidades federativas señalan que hay tres problemas fundamentales. El primero es que existen programas o fondos, cuya rigidez en su normatividad, hace compleja la aplicación y ejecución de los recursos; en segundo lugar, no en todos los casos se puede hacer uso de los recursos, en razón de las limitativas que las reglas de operación prevén y, en tercer lugar, existe un desfase temporal entre la publicación de las Reglas de Operación y la aprobación de los presupuestos locales. Este desfase se suma al que existe entre los planes estatales de desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo; esto es, entre los objetivos y prioridades de política del gobierno federal y los definidos por los gobiernos estatales.

Asimismo, se observa que es frecuente que se presenten cambios en las Reglas de Operación de algunos programas federales, lo cual genera complicaciones para su aplicación. En muchos programas dichas reglas no son permanentes y no consideran las divergencias naturales e históricas de las entidades federativas. No existe una comunicación fluida que permita lograr acuerdos, corregir dificultades emanadas de las reglas o lineamientos, o bien alinear disposiciones federales con las locales. Se presentan contradicciones entre las Reglas de Operación y disposiciones presupuestarias para distribuir los recursos aprobados como subsidios a entidades federativas y municipios.

En materia de Convenios, los plazos que transcurren para que éstos sean enviados por las instancias federales a las entidades federativas para su firma, son largos, pero no se modifican los plazos establecidos para el ejercicio. Debido a lo largo de este proceso de suscripción de Convenios, a veces deliberado, sobre todo tratándose de reasignaciones, se incurre en subejercicios lo que obliga a la devolución de recursos al gobierno federal.

En lo que respecta a los Convenios de Desarrollo Social, el Gobierno Federal (Secretaría de Desarrollo Social) centraliza el programa, elige los proyectos y no atiende las opiniones de las entidades federativas y municipios. En el Ramo 20 de Desarrollo Social los proyectos son limitados y no promueven la participación comunitaria, persiste la dificultad para identificar a la población objetivo y las unidades de atención; no existen mediciones claras de satisfacción de la población beneficiaria; algunos indicadores no son adecuados y consistentes; y existe duplicidad con acciones de otros programas. De igual forma, debido al carácter social de los programas es difícil focalizar los recursos de manera precisa y determinar si los mecanismos de acceso previstos en su diseño, son los adecuados para beneficiar a la población a la que se dirige.

En lo referente a los subsidios al campo, desde 2008, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) redujo el número de programas pero las nuevas Reglas de Operación tienen en general una visión centralista; limitan la actuación de los Consejos de Desarrollo Rural establecidos en cada entidad, de manera que asigna los recursos sin su aprobación, contraviniendo la propia Ley de Desarrollo Rural, además las entidades federativas no participan en el diseño de los mecanismos de evaluación de los diferentes programas.

En materia de seguridad, los recursos entregados a los municipios vía el Subsidio de Seguridad Pública a los Municipios (SUBSEMUN) se otorgan directamente por el

Gobierno Federal a los Municipios, sin que los gobiernos estatales participen y muchas veces los criterios para elegir a los municipios, no corresponden necesariamente a los que tienen los mayores requerimientos en materia de seguridad.

Asimismo, en el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) los anticipos en una emergencia son otorgados hasta concluir la etapa de evaluación de los daños; las reglas obligan a que todos los gastos se comprueben con documentación que satisfaga los requisitos fiscales; y las obras deben concursarse bajo las reglas ordinarias de la legislación federal.

A manera de conclusiones

Como se puede apreciar el país ha registrado avances importantes en términos de transparencia y rendición de cuentas. No obstante el mismo entramado institucional limita dicha práctica.

Hay que avanzar hacia la transparencia y rendición de cuentas, no sólo entre instancias gubernamentales, sino hacia la sociedad y el ciudadano. Una opción es recuperar la experiencia participativa de la contraloría social.

Fortalecer la práctica de la transparencia y rendición de cuentas implica considerar ambas como instrumentos de política pública que contribuye a mejorar la eficacia y eficiencia del gasto; esto es, la transparencia y la rendición de cuentas como un medio para el logro de los fines de la política pública.

En lo que respecta al ejercicio de recursos federalizados, es claro que mientras no se resuelva un nuevo Pacto Hacendario Federalista, no habrá condiciones para que avance el ejercicio de la transparencia. Se requiere revisar y precisar a detalle, la competencia y responsabilidad pública de cada orden de gobierno y con él los parámetros de la transparencia y la rendición de cuentas tanto en materia de ingresos como de gasto.

Las mismas entidades federativas han propuesto construir una nueva Coordinación Hacendaria que precise atribuciones y responsabilidades por orden de gobierno en los procesos de descentralización de gasto y reclaman más facultades para participar en la determinación, distribución y normatividad de los fondos de aportaciones federales, cuyo ejercicio y supervisión requerirá nuevas reglas y mecanismos de supervisión fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

En el mismo sentido, se destaca la necesidad de establecer criterios compartidos para el seguimiento y evaluación del gasto; fortalecer los mecanismos de transparencia en el ejercicio; mejorar la calidad del gasto y, simplificar la normatividad.

En suma, se registran avances y sin duda habrá más, pero ello requerirá de voluntad política para recuperar la visión federalista que conformó, recordando el bicentenario, el Pacto Federal.

Referencias Bibliográficas

- Alvarado, L. y Campos, M. (2008). *Transparencia en el Presupuesto Social en serie: El Gasto Social en México vol. 2*. Fundación IDEA, A.C.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008). *Las transferencias federales y los avances en la normatividad para la rendición de cuentas por parte de las administraciones locales*.
- CONAGO. (2005). Declaratorias 2001 – 2002 CONAGO consultado el 25 de noviembre 2008 en <<http://www.conago.org.mx/Publicaciones/Documentos>>
- González, J. (2010). *Pilar de Transparencia de Gasto de la Reforma Hacendaria: Avances y Perspectivas Transparencia en el Gasto Federalizado*. Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal presentada el 18 de marzo. IFAI.
- Gutiérrez, A. (2010). *Transparencia en el Gasto Federalizado*. Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal presentada el 4 de marzo. IFAI.
- _____. (2010). *Entrevista sobre el sistema de armonización contable*. Realizada el 30 de abril de 2010, Villahermosa, México.
- _____. (2007). *El nuevo espacio federal en Cambio estructural de la economía mexicana*. Coord. Cabrera, J. FE – UNAM.
- INDETEC. (2005). *Declaratoria de la Convención Nacional Hacendaria*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2003) Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. SHCP.
- _____. (2007). *Diagnóstico del Sistema Tributaria y Reforma Hacendaria*, Subsecretaria de Ingresos de la SHCP.

Normatividad consultada:

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- III. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- IV. Ley de Coordinación Fiscal.
- V. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- VI. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años).
- VII. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE DEL
INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Introducción.

Uno de los temas en los que los ciudadanos se muestran más interesados es el referente al presupuesto público. Derivado de la ejecución del mismo, provienen críticas y desacuerdos. Por ello, no hay mejor forma de legitimar el gasto de un gobierno que transparentándolo, proporcionando a los ciudadanos información sobre el origen y destino del dinero público.

La transparencia en el presupuesto no sólo es vital para que los ciudadanos conozcan los conceptos en que se gastó el dinero público, sino que también radica en que la población tenga certeza de que dicho gasto se apega a las disposiciones legales vigentes. Más aún, al avanzar en la transparencia presupuestal, los distintos niveles y órganos de gobierno tendrán que sujetarse a pautas de austeridad y eficiencia, ya que de no ser así, se verían afectados en sentido negativo por el veredicto de la ciudadanía, quien espera que el gasto de sus impuestos sea racional.

Al hablar del presupuesto en estados y municipios, es necesario remitirse a dos figuras presupuestales: a) participaciones, y b) aportaciones. Las participaciones a entidades federativas y municipios están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal y constituyen la principal fuente de recursos para los municipios. Estas participaciones proceden de la distribución de los recursos entre la federación, los estados y los municipios que distribuyen la recaudación entre sí de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por su parte las aportaciones a entidades federativas y municipios consisten en transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la Ley de Coordinación Fiscal en los rubros por ejemplo de educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Las participaciones y las aportaciones se encuentran normadas en los ramos de gasto 28 y 33, respectivamente.

Debido a que la mayor parte del gasto público en estados y municipios proviene de estas transferencias del gobierno federal, es importante que la información presupuestal estatal y municipal sea transparente, sobre todo en lo referente al ejercicio del gasto.

En el presente trabajo se presenta una revisión de aquello que las leyes de transparencia (estatales, del Distrito Federal y Federal) consideran como información pública de oficio en materia de transparencia presupuestaria, y que por tanto, debe ser publicada en los portales de internet. En ese sentido, es importante señalar que dicha revisión fue realizada considerando lo establecido en el Código de buenas prácticas en materia de transparencia.

El artículo presenta un análisis puntual sobre la situación actual de la transparencia presupuestal en los estados, el Distrito Federal y la Federación, para terminar con un apartado que plantea una serie de propuestas para mejorar la transparencia en dicha materia.

En el primer apartado se realizó un análisis de la información presupuestal que, con base en el Código de Buenas Prácticas, debe ser publicada, es decir, en primera instancia se determinó la información relevante que como norma debiesen tener los diferentes niveles de gobierno y después se revisó si efectivamente la tienen.

Por último y con base en este diagnóstico, se realiza una serie de propuestas que tienen por objetivo contribuir al mejoramiento de la transparencia presupuestal tanto en las entidades federativas como en el gobierno federal.

Información presupuestal que debe publicarse de oficio.

Para llevar a cabo el análisis de este apartado, se revisó la normatividad que reglamenta las leyes de transparencia, y conforme al Código de Buenas Prácticas, se crearon 11 rubros generales que agrupan la información presupuestal considerada como mínima que debe publicarse de oficio:

1. El presupuesto asignado.
2. Informe de ejecución del presupuesto.
3. Remuneraciones a servidores públicos.
4. Percepciones, prestaciones y sistemas de compensación.
5. Viáticos, gastos de representación o alimentación.
6. Contratos celebrados.
7. Deuda pública.
8. Entrega de recursos públicos.
9. Programas sociales.
10. Fideicomisos o fondos especiales.
11. Resultados de auditorías.

A su vez, cada uno de estos rubros generales presenta otro nivel de desagregación, dando un total de 56 rubros de información presupuestal, la cual sería la mínima deseable que debería publicarse de oficio. Dichos rubros se clasifican de la siguiente manera:

1. Presupuesto asignado.
 - Rubro general.
 - Presupuesto general aprobado.

- Presupuesto general ejecutado.
- Presupuesto por programas aprobado.
- Presupuesto por programas ejecutado.
- Modificaciones al presupuesto (ampliaciones o reducciones).

2. Informe de ejecución del presupuesto.

- Rubro general.
- Ingresos recibidos por cualquier concepto.
- Montos destinados a gastos relativos a comunicación social.
- Estados financieros y balances generales.
- Informes de cuenta pública.
- Dictámenes de cuenta pública.

3. Remuneraciones a servidores públicos.

- Rubro general.
- Remuneración mensual bruta por puesto.
- Remuneración mensual neta por puesto.
- Vincula a cada servidor público con su remuneración.
- Por honorarios.

4. Percepciones, prestaciones y sistemas de compensación.

- Rubro general.
- Sistemas de compensación.
- Telefonía celular.
- Gasolina.
- Otros.

5. Viáticos.

- Tarifas.
- Gasto ejercido.

5.1 Gastos de representación o alimentación.

- Tarifas.
- Gasto ejercido.

6. Contratos celebrados.

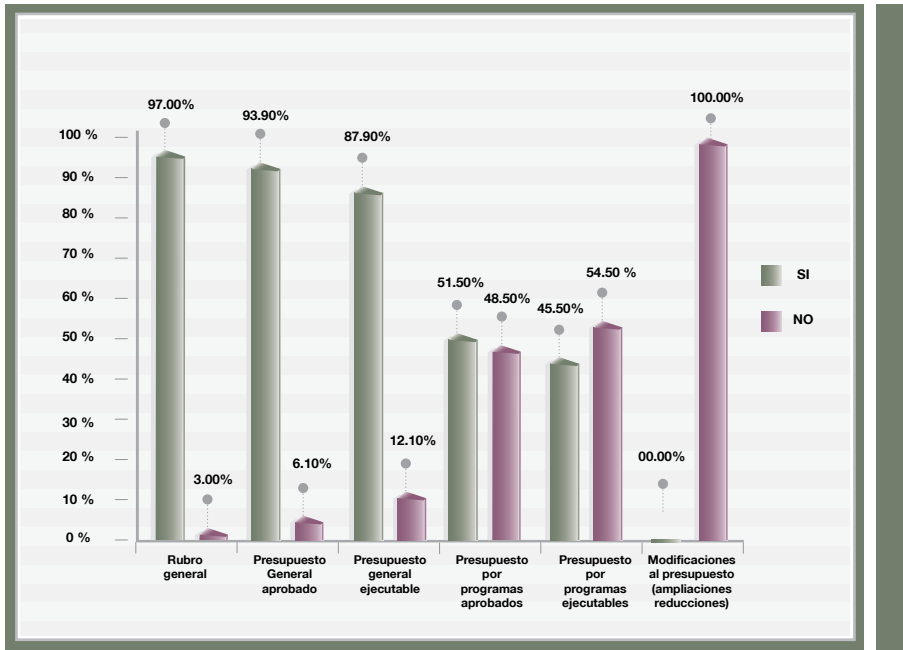
- Rubro General.
- Número de contrato.
- Tipo de contratación.
- Nombre o razón social del contratante o proveedor.



- Monto del valor total de la contratación.
 - Plazo de ejecución.
7. Deuda pública.
- Rubro general.
 - Monto.
 - Tasa de interés.
 - Documento en el que conste.
 - Acreedor.
8. Entrega de recursos públicos.
- Rubro general.
 - Destinatarios
 - Uso.
 - Informes.
9. Programas sociales.
- Rubro general.
 - Monto.
 - Padrón de beneficiarios.
 - Requisitos de acceso.
10. Fideicomisos o fondos especiales
- Rubro general
 - Monto
 - Aplicación
11. Resultados de auditorías.
- Rubro general.
 - Número.
 - Tipo.
 - Órgano que las realizó.
 - Total de observaciones por rubro.
 - Sanciones o medidas correctivas impuestas.
 - Aclaraciones respecto al resultado de las auditorías.
 - Informe o dictamen de auditoría.

A continuación se presentan los resultados obtenido para cada uno de los rubros analizados.

Gráfica 1. Presupuesto asignado y ejecutado



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

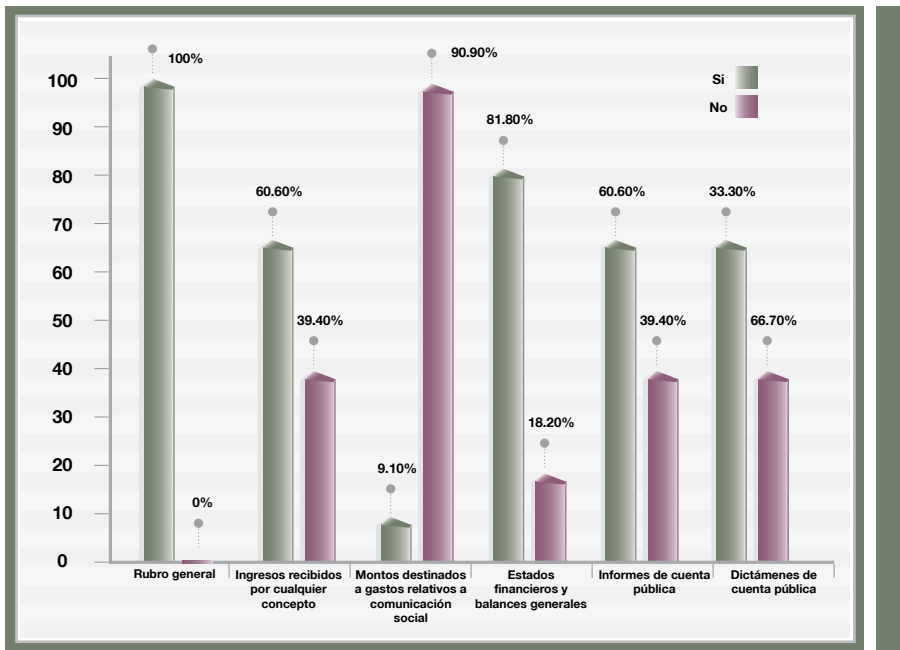
El 97 por ciento de las leyes obliga a publicar información sobre el presupuesto asignado y ejecutado; sin embargo, ninguna ley obliga a publicar información sobre las ampliaciones o reducciones al presupuesto de los sujetos obligados.

El único Estado de la República cuya ley no obliga a publicar información sobre el presupuesto asignado es Baja California Sur.

Por otro lado, como puede observarse, prácticamente la mitad de las entidades federativas no tienen leyes que lo obliguen a publicar su presupuesto por programas, ni el aprobado ni el ejecutado.



Gráfica 2. Informes de ejecución del presupuesto

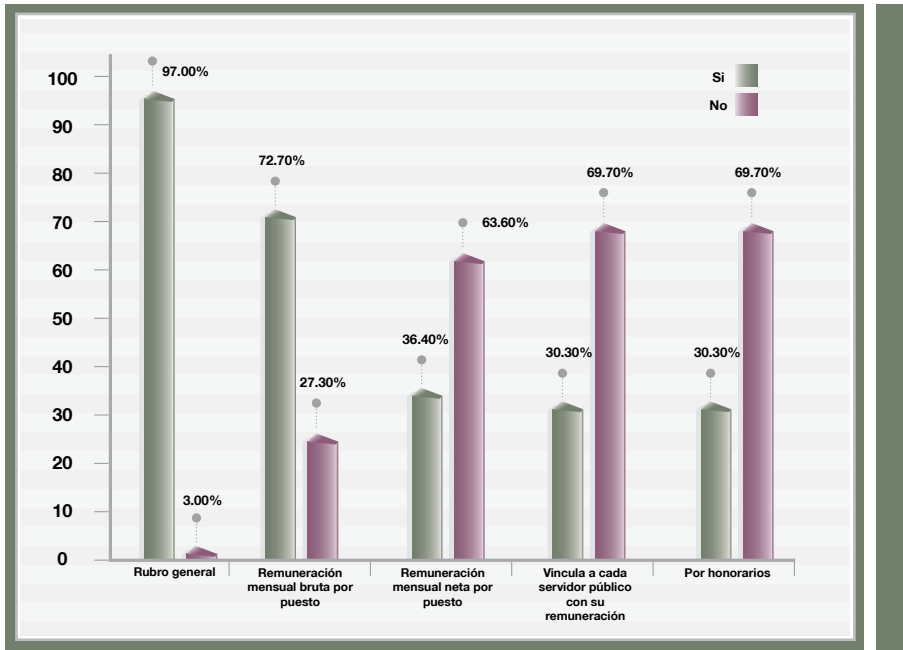


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

Todas las leyes de transparencia obligan a publicar informes sobre la ejecución del presupuesto de los sujetos obligados, sin embargo, únicamente el 60.6 por ciento de las leyes de transparencia a nivel nacional obliga a publicar los informes de cuenta pública. Los Estados cuyas leyes no contemplan esta obligación son: Campeche, Colima, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. Tampoco la Ley Federal de Transparencia contempla esta obligación.

Únicamente el 9.1 por ciento de las leyes obliga a publicar los montos destinados a gastos de comunicación social. Esas leyes son las de Chihuahua, Distrito Federal y Jalisco. En este caso tampoco la Ley Federal contempla la señalada obligación.

Gráfica 3. Remuneraciones de servidores públicos



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

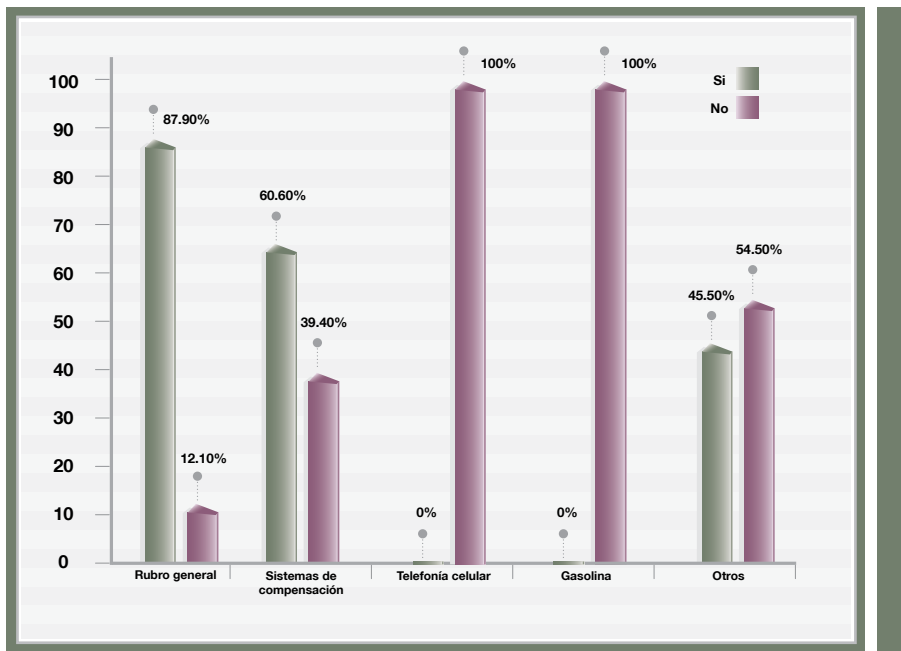
El 97 por ciento de las leyes obligan a publicar información sobre las remuneraciones de los servidores públicos. La única ley que no contempla dicha obligación es la del Estado de Guerrero.

Por otro lado, el 69.7 por ciento no obliga a vincular a cada servidor público con su remuneración. Las leyes que si contienen esta obligación son las de los estados de Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas. En la Ley Federal no se incluye esta obligación.

Otro aspecto importante de resaltar es que el 69.7 por ciento de las leyes no obliga a publicar las remuneraciones de los servidores públicos contratados por "honorarios".



Gráfica 4. Percepciones, prestaciones y sistemas de compensación

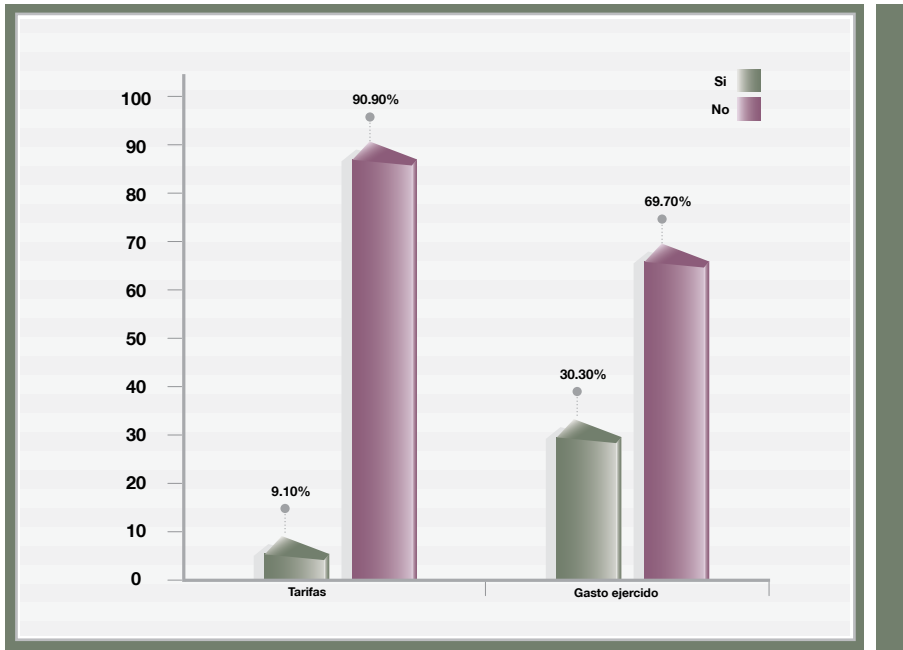


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

El 87.9 por ciento de las leyes obligan a publicar información sobre las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación de los servidores públicos. Los Estados en los que sus leyes no aparece esta obligación son Chiapas, Guerrero, México y Tamaulipas.

Por otro lado, ninguna ley obliga a publicar información sobre asignaciones de telefonía celular y gasolina a servidores públicos.

Gráfica 5. Viáticos

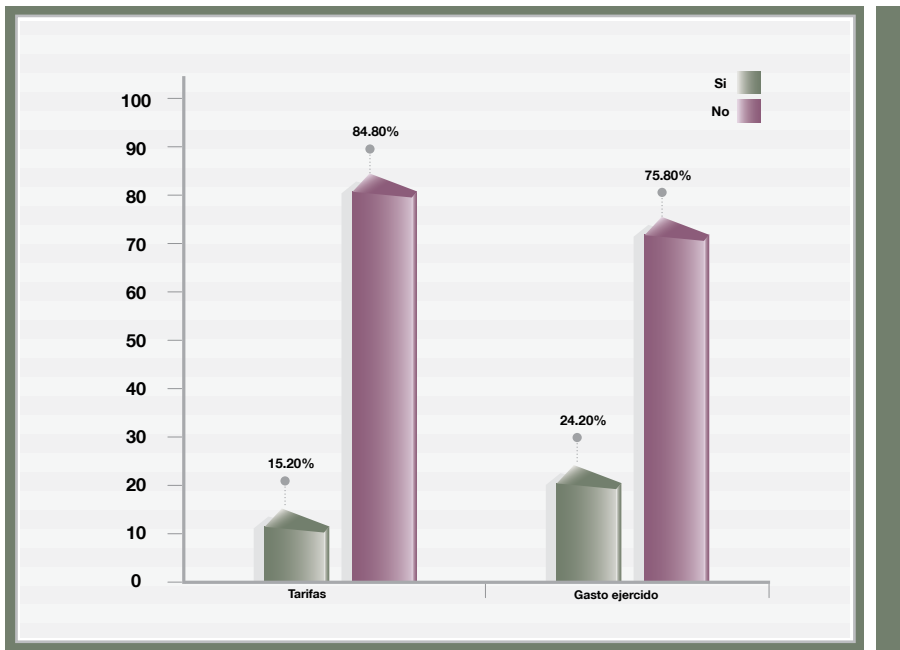


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

El 90.9 por ciento de las leyes no obligan a publicar las tarifas de viáticos y el 69.7 por ciento, el gasto ejercido en este concepto. Dentro de los Estados cuyas leyes obligan a publicar el gasto ejercido en viáticos se encuentran Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Tabasco y Zacatecas. La Ley Federal no contempla esta obligación.



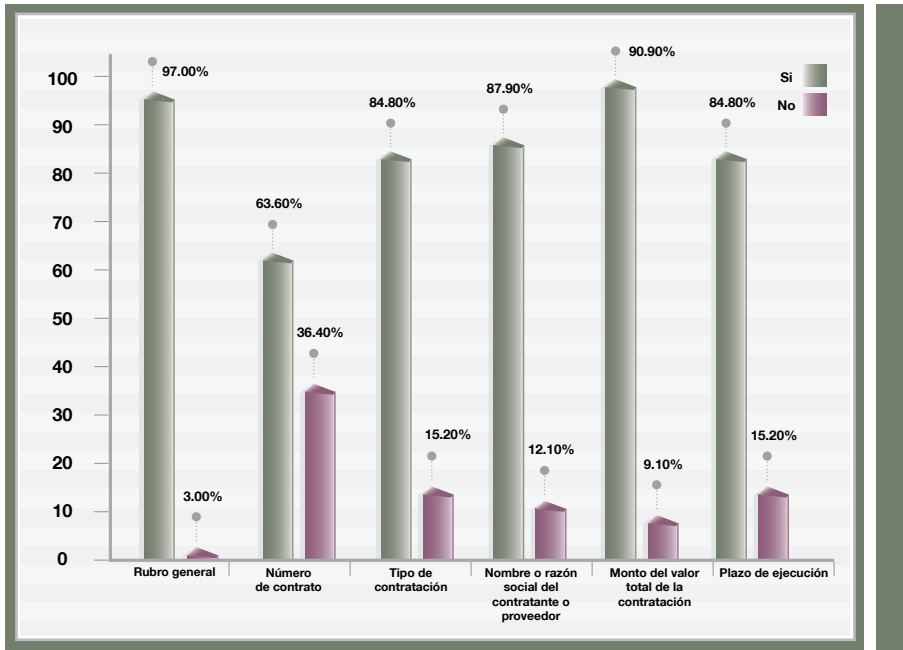
Gráfica 6. Gastos de representación o alimentación



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

El 84.8 por ciento de las leyes no obligan a publicar las tarifas de gastos de representación o alimentación y el 75.8 por ciento el gasto ejercido en este concepto. En este caso las entidades federativas con leyes que obligan a publicar el gasto ejercido en representación o alimentación son Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Tabasco y Zacatecas. La Ley Federal no obliga en este sentido.

Gráfica 7. Contratos celebrados



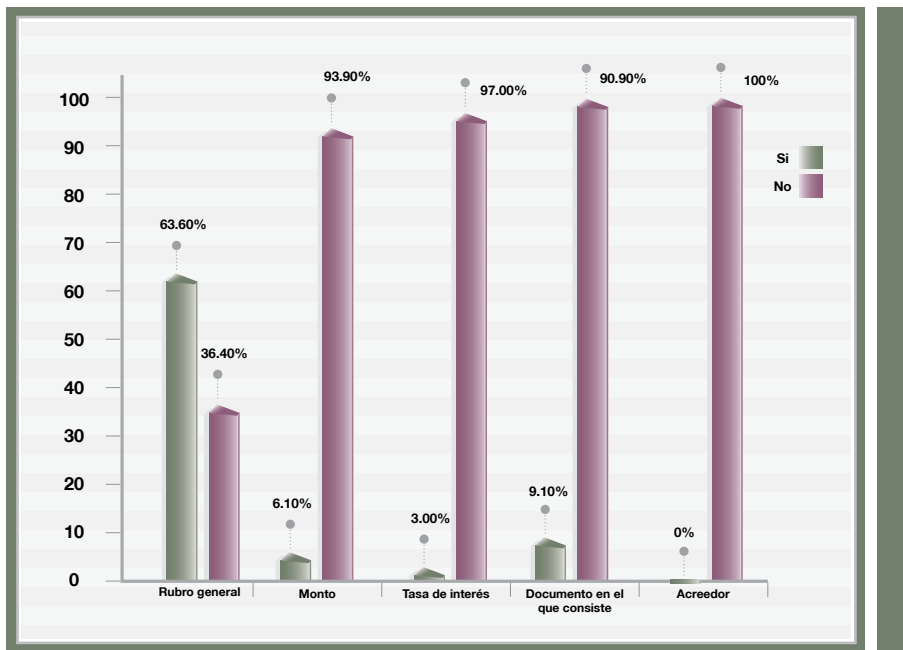
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

El 97 por ciento de las leyes obligan a publicar información sobre contratos celebrados, solamente en el Estado de Puebla no se presenta esta obligación; el 87.9 por ciento de las leyes obligan a publicar el nombre o razón social del proveedor y el 84.8 por ciento de las leyes obligan a publicar el tipo de contratación y el plazo de ejecución de los contratos.

En lo que respecta al monto del valor total de la contratación en las leyes de los Estados de Guerrero, México y Puebla no existe esta obligación.



Gráfica 8. Deuda Pública

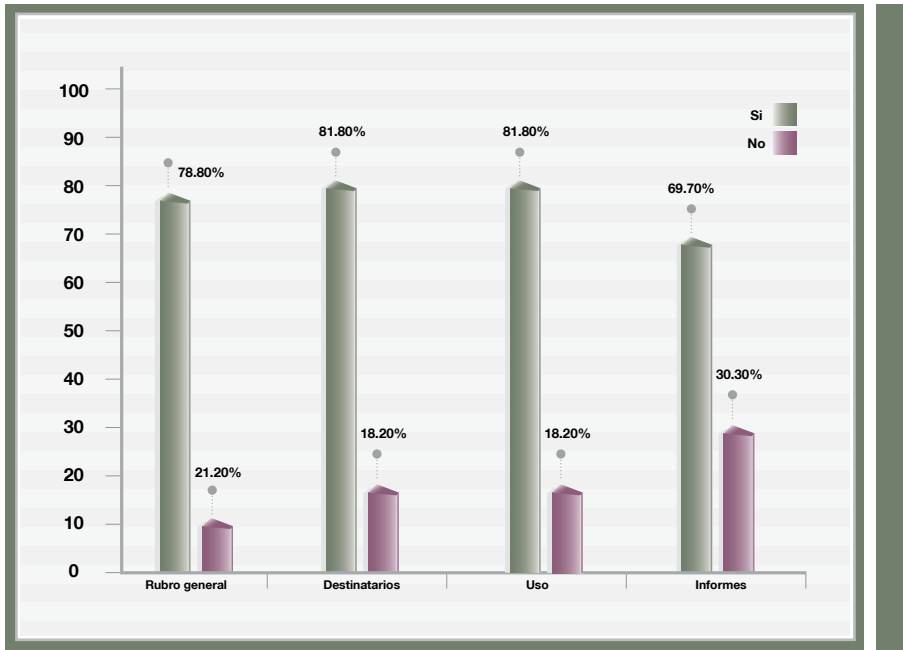


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

El 63.6 por ciento de las leyes obligan a publicar información sobre deuda pública y únicamente el 9.1 por ciento obliga a publicar el documento en el que conste la contratación de la deuda, sólo en Baja California, Guanajuato y Yucatán se establece esta última obligación en sus leyes.

El 6.1 por ciento de las leyes obligan a publicar el monto de la deuda pública y el 3 por ciento la tasa de interés a la que fue contratada la deuda.

Gráfica 9. Entrega de recursos públicos



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

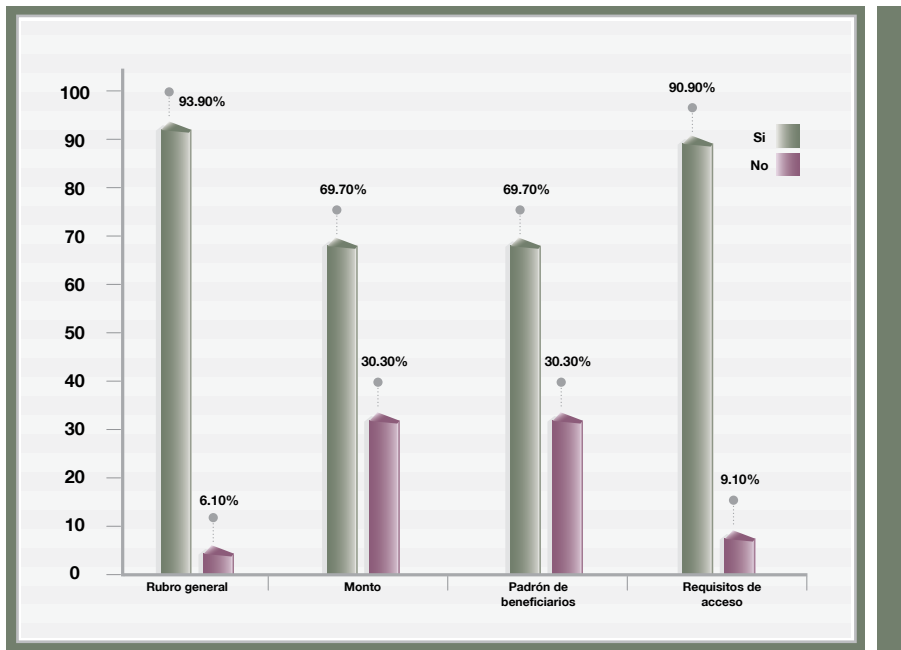
Respecto a la entrega de recursos públicos, las leyes de Baja California, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Tlaxcala no obligan a publicar información sobre los destinatarios de los mismos, lo cual equivale a que el 81.8 por ciento del total nacional se encuentra obligado.

Por otro lado, en la gráfica anterior se observa que también el 81.8 por ciento de las leyes obliga a sus respectivas entidades a informar sobre el uso de los recursos públicos. En este caso las entidades federativas cuyas leyes no contemplan esta obligación son las mismas que aquellas en donde no se contempla la obligación de informar sobre los destinatarios.

En cuanto a la obligación de publicar informes sobre la entrega de recursos públicos, sólo el 69.7 por ciento de las leyes incluyen esta obligación.



Gráfica 10. Programas sociales

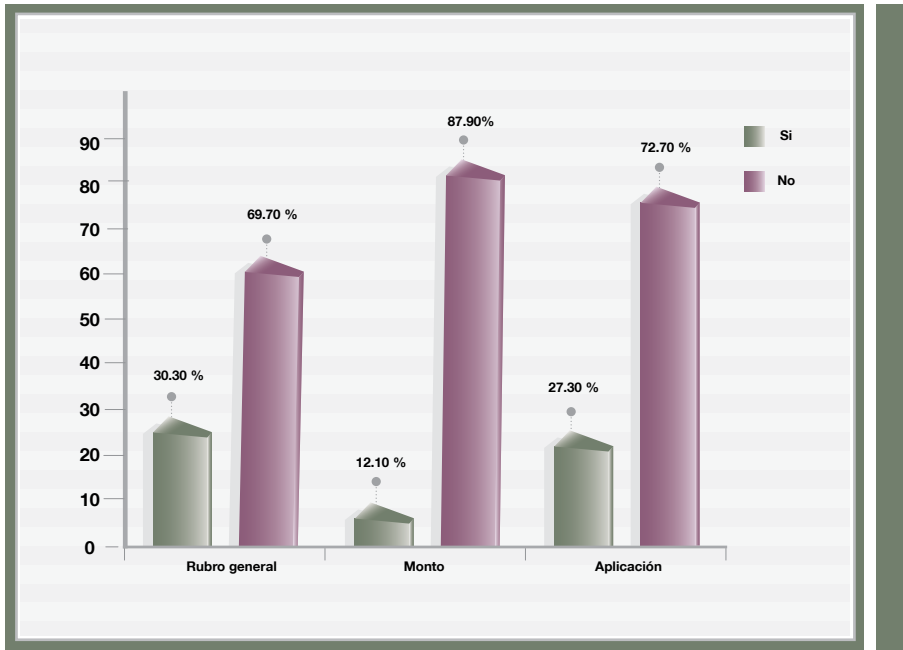


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

Todas las entidades federativas, a excepción de Quintana Roo y Zacatecas, contemplan en sus respectivas leyes la obligación de publicar información sobre programas sociales, lo cual representa el 93.9 por ciento de las leyes a nivel nacional.

En cuanto a la obligación de publicar el monto y el padrón de beneficiarios de los programas sociales, sólo el 69.7 por ciento de las leyes obligan a ello.

Gráfica 11. Fideicomisos o fondos especiales

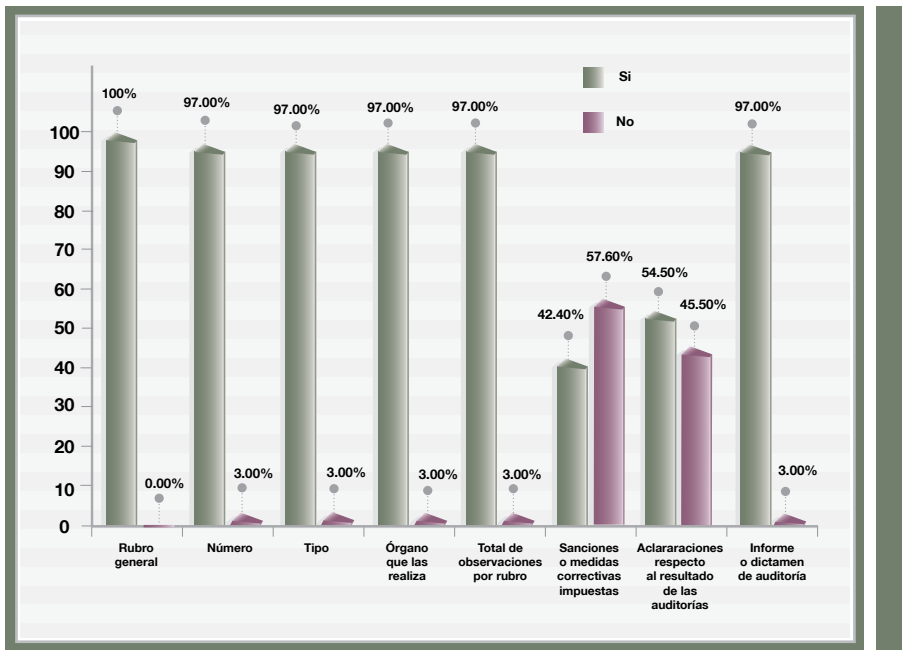


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

Sólo en los estados de Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Yucatán, es decir, en el 30.3 por ciento de las leyes se obliga a publicar información sobre el monto o aplicación de fideicomisos o fondos especiales.



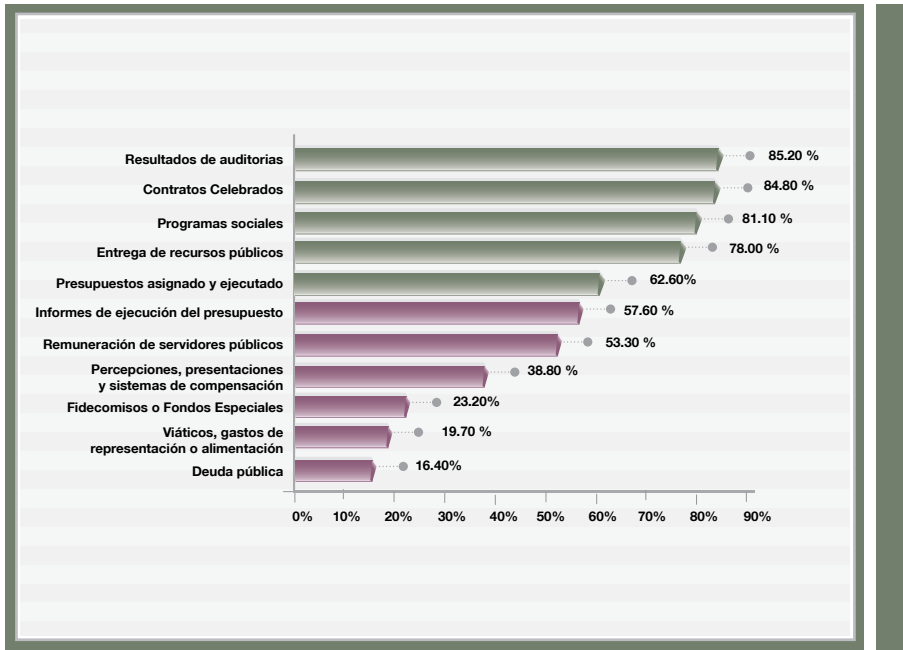
Gráfica 12. Resultados de auditorías



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

Por lo que hace a la publicación de información sobre los resultados de auditorías, las 33 leyes del país obligan en este sentido, sin embargo sólo el 42.4 por ciento de ellas obliga a publicar las sanciones o medidas correctivas impuestas. Pero en términos generales, en este rubro el porcentaje de leyes que obligan en cada rubro es muy alto.

Gráfica 13. Índices promedio de acceso a la información presupuestal



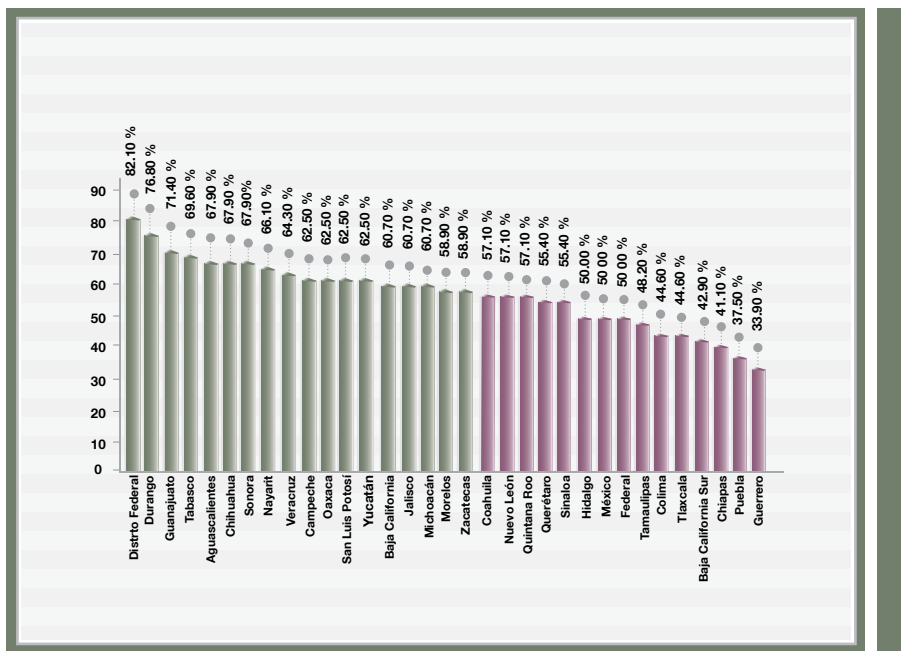
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

En términos globales, la información sobre resultados de auditorías, contratos y programas sociales es la que más obligan a publicar las distintas leyes de transparencia de las entidades federativas del país, ya que más del 80 por ciento de las leyes contempla esta obligación. Sin embargo, su contraparte se encuentra en información sobre deuda pública, viáticos, gastos de representación o alimentación y fideicomisos o fondos especiales puesto que la proporción de leyes que obliga a esta información se sitúa por debajo del 30 por ciento.

Es de llamar la atención el rubro de información sobre las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación. Esta obligación que se podría pensar que la mayor parte de las leyes de las entidades federativas contempla, sólo está incluida en el 38.8 por ciento de las leyes. Incluso en el rubro de remuneraciones de servidores públicos, que es una información fundamental en la transparencia, se observa que apenas el 53.3 por ciento de las leyes la contempla.



Gráfica 14. Índices promedio de información presupuestal que debe ser publicada de oficio por los sujetos obligados del país



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es la que más obligaciones impone a sus sujetos obligados para la publicar información presupuestaria de oficio. El índice promedio del Distrito Federal de información presupuestal que debe ser publicada de oficio es de 82.1 por ciento.

El índice promedio de información presupuestal que debe ser publicada de oficio por los sujetos obligados del país es de 57.8 por ciento. Tal y como se puede ver en la gráfica, existen 15 leyes de transparencia estatales por debajo del índice promedio de información presupuestal que debe ser publicada de oficio. Las leyes de transparencia que detentan los índices más bajos son las de Puebla y Guerrero con 37.5 y 33.9 por ciento respectivamente.

Conclusiones y recomendaciones.

Del análisis realizado a las 33 leyes de transparencia y acceso a la información (32 estatales y una federal), se observa una insuficiencia en la información presupuestal “financiera que deben publicar los sujetos obligados.

Además de la insuficiencia en la publicación de la información, existe una falta importante en el seguimiento, es decir, no son llevadas a cabo evaluaciones sobre el cumplimiento de la información que por ley deben publicar los sujetos obligados.

Es imprescindible la reforma a las 33 leyes de transparencia, con el objetivo de especificar claramente la información que en materia de transparencia presupuestaria deberán publicar los sujetos obligados.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones en materia presupuestaria, se propone llevar a cabo dos evaluaciones al año:

1. La primera durante mayo, la cual deberá incluir la información al 1er. trimestre.
2. La segunda, durante noviembre, misma que deberá presentar la información al 3er. trimestre.



Mtro. Oscar Guerra Ford

También sería conveniente llevar a cabo la evaluación ciudadana del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los portales de internet, a través de “denuncias por incumplimiento”. Es decir, los ciudadanos podrían denunciar ante los órganos garantes el incumplimiento en la publicación de la información de oficio (casos de Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Querétaro, Veracruz y la Federación).

El Congreso de la Unión, con base en el Artículo 6to. Constitucional, tiene las facultades para elaborar una ley de transparencia general, la cual especifique la información que en materia presupuestal deberán publicar los distintos sujetos obligados en todas las entidades federativas y la federación.

En el presupuesto de egresos de la federación y de las entidades federativas, es necesario especificar el tipo de multas y/o sanciones a las cuales serán acreedores los sujetos obligados que no cumplan con lo establecido en materia de transparencia presupuestaria.

En los decretos de presupuesto, así como en la Ley de Coordinación Fiscal, es necesaria la inclusión de un capítulo especial en materia de transparencia presupuestaria, el cual deberá tener armonía con las respectivas leyes de transparencia estatales y federal.

Por último, dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se podría crear un grupo especial en materia de transparencia presupuestaria.

“Cuentas claras, amistades largas”, “Gobierno y sociedad base para una democracia participativa”.

Transparencia en el Gasto de los Municipios

Ponentes:

LIC. JAIME VALLS ESPONDA
LIC. HUGO ALBERTO MICHEL URIBE
MTRO. GUILLERMO M. CEJUDO
MTRO. RICARDO JOEL JIMÉNEZ GONZÁLEZ



PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Tercera mesa de análisis

Transparencia en el Gasto de los Municipios

Presentación

Lic. María Elena Pérez-Jaén Zermeño

COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

No obstante que el primer contacto que tenemos cada día al salir de nuestra casa es con los servicios que provee el orden municipal; poco nos hemos preocupado por el costo de estos servicios y, en consecuencia, de cómo se financian.



Lic. María Elena Pérez-Jaén Zermeño

El municipio es importante pues provee a la población servicios fundamentales como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, entre otros, para cubrir también los gastos de operación que incluyen al personal que da servicio y mantenimiento a la red de agua potable, así como al drenaje, etcétera, más el pago por el agua que se recibe en bloque se cobra a los usuarios una cuota o derecho que fija el congreso local.

Es raro el caso del municipio que explique a su población cómo llegan a determinar el monto de cobro por los bienes y servicios que ofrecen a la población, menos aún, es que expliquen y que con todos sus números muestren que es lo que se cubre (o no), o que debiera incluir el costo del servicio; esto es, no se aclaran cosas como cuánto se invirtió para poder proporcionar el servicio, ni con qué recursos se va a cubrir el costo, si va a haber subsidios y cuál será el ingreso municipal para cubrirlos, o si no lo paga directamente la población si se pagará el costo a través de sus contribuciones. Tampoco se informa si el servicio en cuestión se está cubriendo con recursos provenientes del ISR, del IVA o del derecho de hidrocarburos que se generó en otra entidad federativa.

Este simple ejemplo ilustra cómo, si por el lado de los ingresos no hay transparencia en términos de quién lo paga, a partir de qué base y que tasa, difícilmente habrá los incentivos para que la misma población exija transparencia en el ejercicio del gasto.

¿Por qué queremos transparencia en la Hacienda Municipal?

Un mecanismo de transparencia permitiría conocer en realidad el costo de los servicios y cómo se van a pagar, pero esto también implica dotar de transparencia la generación de ingresos. De lo que se trata es de darle transparencia a la hacienda municipal para inhibir actos de corrupción, fortalecer los ingresos propios, incrementar las transferencias autorizadas por la SHCP y el Congreso y crear incentivos para que la población contribuya y al mismo tiempo exija el cumplimiento de los compromisos de la administración pública municipal.

A través de la transparencia se puede fortalecer la coordinación hacendaria y la rendición de cuentas erradicando vicios como el de cobrar poco y no rendir cuentas que va de la mano de pago poco y no te pido cuentas.

Areli Cano Guadiana

*COMISIONADA CIUDADANA DEL INSTITUTO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL*

La mesa, titulada “Transparencia en el Gasto de los Municipios”, tiene como objetivo analizar la transparencia y el acceso a la información desde el nivel de gobierno más próximo a la sociedad.

Sabemos que México es un país con enorme diversidad cultural y vastos recursos naturales, pero también es un país de graves contrastes económicos y sociales. Estas contradicciones se reflejan en una gran disparidad en la transparencia de los 2 mil 441 municipios de las entidades federativas, cuyas administraciones locales, en la mayoría de los casos, deja mucho que desear en materia de transparencia, pues la

información en torno a la gestión de la administración pública de los municipios es prácticamente inexistente.

En la actualidad existe un modelo y reglas de transparencia que no han logrado impactar en una verdadera rendición de cuentas. Existe una gran cantidad de datos que más bien entorpece la información pública, existen también indicadores cuantitativos que sólo generan desconfianza en la sociedad.

Es importante construir un círculo virtuoso entre transparencia, rendición de cuentas, buenas prácticas, fortalecimiento institucional, calidad de gobierno y competitividad.

En este sentido se debe hacer transparente la información con la que se toman decisiones para la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de egresos de la federación.

Es necesario mejorar la coordinación fiscal, darle claridad a los elementos que conforman las fuentes de ingresos, a la recaudación federal participable y de los ingresos petroleros y no petroleros. Por el lado del gasto es importante que tanto los fondos federales como los estatales den a conocer los criterios y normas que definen en su administración y sus reglas de operación. Es necesario avanzar en la



Lic. Areli Cano Guadiana

aplicación de sanciones a quienes incumplen la ley y contar con reglas de operación de programas estatales y federales claras.

A fin de poder realizar labores de supervisión y seguimiento es importante impulsar la figura del contralor social involucrando directamente a los ciudadanos en el proceso de vigilancia de la actuación de los tres órdenes de gobierno.

Por otra parte, por el lado de las encuestas solamente el 26 por ciento de los mexicanos se manifiesta satisfecho con la democracia, lo que demuestra la distancia existente entre gobierno y gobernados, por lo tanto es importante impulsar la práctica del escrutinio público y el efectivo acceso a la información municipal como primer punto de contacto entre la población y el gobierno.

En el municipio se conjugan la necesidad de la descentralización con la urgencia de transparencia presupuestal, mayor autonomía, competencias, atribuciones y recursos municipales.

A nivel municipal, más que en el estatal, existe una heterogeneidad en lo que respecta a la capacidad para regular las obligaciones municipales, así como falta de autonomía de los órganos garantes de la transparencia. Existe una gran disparidad de normatividades estatales y municipales y en suma un mal diseño institucional.

Se requieren soluciones legales de fondo que impulsen la rendición de cuentas con un sentido integral, coherente y consistente con la legislación de todos los órdenes de gobierno.

Asimismo, es importante avanzar en la armonización presupuestal y dotar de capacidades legales, técnicas, humanas y financieras similares a todos los municipios en materia de información y transparencia.

Un reto de la gestión municipal es avanzar en un modelo basado en la descentralización cooperativa, asimétrica y gradual que reconozca heterogeneidades y que al mismo tiempo lleve como contrapeso una mayor participación social.

El municipio es el espacio en donde se conjuga la necesidad de la descentralización de las decisiones emanadas del gobierno federal, con la urgencia de una transparencia presupuestal que sustente la autonomía municipal, así como sus competencias, atribuciones y recursos.

Se requiere que los municipios perfeccionen su administración interna, reduzcan la discrecionalidad, generen indicadores de gestión y evaluación, así como estrategias de transparencia y rendición de cuentas.

Un primer reto para evitar la disparidad en las prácticas municipales de transparencia, exige soluciones legales de fondo que efectivamente impulsen la rendición de cuentas con un sentido integral y de coherencia y consistencia con las normatividades de todos los niveles de gobierno.

Otro reto para la transparencia en la gestión municipal es avanzar en un modelo basado en la descentralización cooperativa, asimétrica y gradual, que incluye la cuestión fiscal, en la que el municipio juegue un papel protagónico y donde al mismo tiempo se tenga como contrapeso local el papel de una sociedad participativa, comprometida con el escrutinio riguroso de la administración local.

La cercanía de los gobiernos municipales con la sociedad permitirá mayores espacios para el control ciudadano de la actuación de los funcionarios públicos. Por ello, dependerá del grado de información existente y de los sistemas de rendición de cuentas que se diseñen, lo que además plantea un reto a los municipios que implica ampliar el contacto con la sociedad y desarrollar mecanismos de acceso a la información de acuerdo a los recursos y particularidades de cada municipio que están en correspondencia o que estén en correspondencia con la legislación estatal y federal en materia de acceso a la información.

Se requiere que los municipios perfeccionen la estructura administrativa interna, cerrando espacios de discrecionalidad para los propios funcionarios y generen indicadores que permitan evaluar la gestión municipal a fin de avanzar en el diseño de estrategias para una eficiente rendición de cuentas y transparencia presupuestal a nivel municipal.



SEMINARIO “PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA”

Lic. Jaime Valls Esponda

*PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES
LOCALES DE MÉXICO, A.C. (AALMAC)
Y PRESIDENTE MUNICIPAL DE TUXTLA GUTIÉRREZ*

Saludo con afecto a todos los participantes del Seminario “Propuestas para una Efectiva Transparencia Presupuestal”, especialmente a esta mesa de análisis y comentarios a las propuestas de instrumentos que atiendan de manera eficaz la demanda de profundizar en la transparencia presupuestal, mismas que se pondrán a consideración de los diferentes niveles de gobierno y a los órganos garantes de las leyes de transparencia en México.

En esta ocasión, el tema a tratar es la “Transparencia en el Gasto de los Municipios”, el cual se torna de vital importancia al revisar los datos de los estudios realizados por el Centro de análisis e Investigación FUNDAR, el Instituto Mexicano por la Competitividad (IMCO) y Aregional, entre otros.

De acuerdo a estos, los avances en el tema del acceso a la información (Medido a través del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas ITDIF), tienen sustento más en la voluntad y compromiso de las autoridades locales en transparentar su gestión, que en la implementación de instrumentos homogéneos y obligatorios que garanticen la mejora continua y con independencia del término de un período de administración municipal. Por otra parte, es importante señalar que los avances se han dado en la práctica y en el marco normativo, quedando rezagada la percepción de los usuarios de la información presupuestaria de los municipios.

El Instituto Mexicano por la Competitividad (IMCO) señala que para el 2009, la información presupuestal de los municipios tiene una calificación promedio de 28 puntos, en una escala de 1 a 100. Siendo importante señalar que el 90% del gasto público en estados y municipios son recursos procedentes de transferencias federales. En este contexto, resalta la necesidad de instrumentar medidas de eficacia, eficiencia, responsabilidad, rendición de cuentas y de transparencia en todos los niveles de gobierno. Especialmente en el ámbito municipal.

Todo gobierno, democráticamente electo, finca su razón de ser en la confianza ciudadana, a ella respondemos facilitando los cauces para que la sociedad participe activamente en la planeación y ejecución del quehacer público.

La cultura de rendición de cuentas, se constituye como el eje central en el que los ciudadanos pueden otorgar la confianza a sus gobernantes, sin ella, todo esfuerzo quedará truncado.

Sin la participación de la sociedad en la toma de decisiones los gobiernos modernos están destinados al fracaso.

En un sistema democrático, la participación de la sociedad civil no se agota en los procesos electorales, más bien se concibe como el inicio y concreción de un compromiso asumido entre el ciudadano y las autoridades. Basados en la implementación de los medios de comunicación e información que ratifiquen permanentemente la confianza depositada a través del voto emitido.

Con esa visión y siempre con el respaldo de la sociedad, las autoridades municipales deben avanzar con paso firme en su desarrollo económico y social, en Chiapas se realiza con una visión estratégica enfocada a los objetivos del milenio impulsados desde el Gobierno Estatal.



Lic. Jaime Valls Esponda

La rendición de cuentas engloba “todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder” (Schedler 2004. 9). Esta comprende dos dimensiones básicas: la “Responsabilidad”, que es la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por otra parte la capacidad de sancionarlos cuando se hayan extendido en el uso de sus facultades (Schedler 2004. 13 y ss).

Mauricio Merino escribió: “La política de transparencia...se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental... reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia

posible. Así, mientras el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos” (Merino 2006).

En este contexto, hemos comprendido que solo se puede crecer acatando el mandato imperativo del estado de derecho, solo en éste caben la tolerancia, la armonía social, el pluralismo político, la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos. En ese sentido, tenemos que avanzar con pleno respeto a las leyes y a las instituciones.

Por ello, la rendición de cuentas y la transparencia en el gasto de los municipios se convierte en la condición ineludible del ejercicio de la administración y del poder político.

Esta condición se torna fundamental cuando se trata de establecer las políticas públicas municipales porque toda acción que se pretenda llevar a feliz término, necesariamente requiere, no solo del consenso ciudadano, sino de la participación y acompañamiento de los gobernados. Esto propicia sinergias, se legitiman las obras y acciones y genera la gobernanza que amalgama a la sociedad.

Por lo anterior, a continuación pongo a su consideración las siguientes propuestas sobre dos temas específicos planteados para esta mesa de análisis, basados en el criterio de que son los tópicos que dan origen a toda la problemática de acceso a la información, publicación y rendición de cuentas de los funcionarios municipales. Que se constituyen en los elementos fundamentales de la Transparencia:

a) Homogeneización en la presentación del presupuesto de los municipios

El presupuesto municipal debe estructurarse de igual forma en todos los ayuntamientos para que exista homogeneidad en su presentación. La homogeneización debe consistir en preparar los reportes de igual forma, partiendo de una estructura programática con indicadores que permitan el seguimiento y medición del grado de avance de las metas en el periodo que se presente a los usuarios de la información. Para ello los municipios deben ordenar las claves programáticas de manera conjunta normando a nivel nacional la estructura asignada a cada acción o gestión gubernamental. Esa gestión debe estar encaminada a satisfacer necesidades sociales; es decir a satisfacer las necesidades del gasto público.

b) Presupuesto asignado, informes sobre su ejecución, los balances generales y los estados financieros

Los municipios del país deben presentar en el portal de transparencia el presupuesto aplicado en cada ejercicio presupuestal; partiendo del Plan de Desarrollo Municipal.

El presupuesto debe ser informado en el ejercicio de manera oportuna desde la planeación y aprobación. Presentando al inicio del ejercicio la programación a través de programas, obras o proyectos con sus respectivos indicadores de desempeño en cada uno de ellos que permitan medir el grado de avance y el desempeño de cada acción de gobierno municipal.

Posterior a la planeación deben ser presentados los avances de las metas de manera trimestral; así como las reorientaciones que hayan procedido en cada programa, obra o proyecto.

Al final del ejercicio, se debe informar con precisión, cual fue el grado de avance de la meta, el presupuesto ejercido y las causas, en su caso, por las que no se logró la conclusión total de la meta.

Así también, es conveniente presentar de manera trimestral los estados financieros y presupuestarios que demuestren plenamente la capacidad financiera de cada municipio y las modificaciones que va sufriendo el patrimonio municipal; las cifras presentadas deben ser congruentes con la ejecución del presupuesto o gasto público.

De esa manera, el ciudadano no tendrá dudas de la aplicación que los gobernantes dan al gasto público, identificando claramente el gasto corriente y el de inversión. De esa manera conoce con precisión los rubros y conceptos del presupuesto y pueda exigir información precisa en las peticiones realizadas a los funcionarios municipales.

Además de las anteriores propuestas es necesario encausar esfuerzos que permitan el logro de las siguientes acciones que contribuirían hacer del quehacer administrativo de una manera más eficiente y eficaz, por lo se propone:

- Trabajar en la revisión de las fórmulas de distribución de las participaciones estado-municipio, con indicadores confiables y disponibles para su revisión. Las fórmulas han de incluir estímulos al esfuerzo recaudatorio local.
- En el caso de las aportaciones o transferencias condicionadas, su pago a tiempo y evitar su condicionamiento por ejemplo a *pari passus* estatales.
- Avanzar en la creación de Sistemas de Coordinación Hacendaria o Fiscal Estado – Municipios Sistemas de pares y con mecanismos de vigilancia sobre las transferencias y su reparto son básicos para que se evite el desvío de recursos o el sacrificio fiscal de los ciudadanos de los ayuntamientos.
- En donde existen y/o se creen debe incluirse un Comité de Vigilancia paritario con el fin de que la transparencia se vea fortalecida, igual que en el Sistema Nacional.

- Otorgar a los municipios potestades tributarias adicionales con potencial recaudatorio, además de tener un papel más activo en la colaboración administrativa, que a veces nos ha sido regateada, como sería el caso de los Repecos.
- Por ello se necesita de una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para hacerla integral o hacendaria, donde se dé el rango que corresponde a los municipios y se vincule la operación del Sistema a la Transparencia Fiscal.
- El Municipio también tiene que cumplir con mayor transparencia y mejor rendición de Cuentas, fundamentalmente en la obra pública, los sueldos y salarios y la eficacia recaudatoria, a pesar del bajo potencial de los ingresos locales.
- En materia de difusión de la información, las páginas web es evidente que no todos los municipios pueden desarrollarla, más de mil son muy pequeños, como los de usos y costumbres de Oaxaca, o los más pequeños de Chiapas, Guerrero o Michoacán, sin embargo es importante reconocer que existen fórmulas locales de transparencia.

Participación ciudadana y contraloría social.

Finalmente, no quiero dejar de mencionar la experiencia de Tuxtla Gutiérrez, en la que tenemos las Asambleas de Barrio, que son un esquema novedoso y exitoso de participación ciudadana. Se trata del órgano supremo de representación del barrio, colonia o ejido o fraccionamiento, integrado por los habitantes del mismo que participan en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y tiene por objeto auxiliar al Ayuntamiento, en la presentación de propuestas y soluciones de los problemas que se generen en los barrios, colonias, ejidos y fraccionamientos municipalizados. Está basado en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

La participación ciudadana en Tuxtla Gutiérrez, tiene paralelamente otra arista que impulsa el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político, se trabaja de manera coordinada desde el año 2005, con un Consejo Consultivo Ciudadano, órgano de consulta, asesoría y enlace, cuyo objetivo fundamental es contribuir, impulsar y participar en el desarrollo integral del municipio, aportando sus conocimientos, experiencia personal, compromiso y trayectoria al servicio de su comunidad.

Está integrado por personas e instituciones de reconocida probidad, prestigio y amplia trayectoria en los diferentes campos de las artes, ciencias, deportes, docencia, sector productivo, profesionistas y ayuda humanitaria; con sólida y acrisolada solvencia moral.

Estamos seguros que al trabajar unidos sociedad y gobierno, poniendo por delante lo que nos identifica como mexicanos, podemos encontrar mejores soluciones a los problemas más sentidos de la sociedad que nos corresponde gobernar.

LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA PARA EL CASO DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA

Lic. Hugo Alberto Michel Uribe

TESORERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA

A continuación me permito reseñar la experiencia en materia de la transparencia presupuestal para la nueva administración municipal de Guadalajara (2010-2012)

Limitada Capacidad del Municipio

El Gobierno Municipal enfrenta una suerte paradójica, por una parte tiene las menores capacidades y habilidades técnicas, y por otro lado es el que tiene el primer punto de contacto con los ciudadanos, entonces muchos de los servicios públicos que los ciudadanos reciben, tratándose típicamente de la recolección de basura, rehabilitación de calles, mantenimiento de parque y jardines por mencionar sólo algunos, son servicios municipales que la propia Ley le otorga conforme al Artículo 115 Constitucional; sin embargo, en ocasiones no tiene la habilidad o la capacidad de llevarlo a cabo y es obvio que habrá un interés muy inmediato de los ciudadanos por conocer, como opera y cuál es la manera en que la que se articula la información de los servicios públicos que el Municipio debe prestar. ¿Cuál acaba siendo el resultado?

En general, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los municipios muestra indicadores deficientes para el promedio del país mucho más deficientes en promedio que de los indicadores de las entidades federativas.

El conocimiento de información debe ser muy básica; el ciudadano enfrenta una serie de requerimientos informativos no solo de la materia presupuestal, sino de índole de desarrollo urbano, por dar un ejemplo, el desafío que les significa al Gobierno local poder comunicar información de desarrollo urbano es muy grande; yo quiero saber cuál es el plan de desarrollo urbano de la zona donde vivo, es una información municipal, o yo quiero saber si el ayuntamiento le va a otorgar a un local en la esquina de mi casa la licencia para una cantina; que son temas fundamentales en la vida del ciudadano, es entonces cuando se coloca el tema de la transparencia en un nivel mucho más a fin, menos etéreo, mucho más cercano al ciudadano.

Por otro lado, el Municipio también juega un papel determinante en términos del otorgamiento de subsidios, tiene una serie de responsabilidades en la asistencia social, en la protección a través de sistemas como el del DIF y otros, que hacen que el ciudadano también le reclame transparencia presupuestal de una manera muy clara hacia el Gobierno Municipal, porque como ciudadano quiero ser beneficiario en ocasiones de esos programas y le pido que sea transparente, y no solo los programas para las personas físicas; sino también para las asociaciones civiles y los organismos

no gubernamentales, que colocan una gran presión para que el ayuntamiento informe de una manera amplia de sus erogaciones y de su gasto público.

Brevedad del Gobierno Municipal

Otra agravante aparte de la limitada capacidad y la demanda tan intensa de información, es la brevedad del Gobierno Municipal, inevitablemente en estos periodos de tres años en general es un problema; por ejemplo, podríamos compartir la experiencia de Jalisco y decir que uno de los problemas incluso en una Ciudad como Guadalajara con todo lo que pueda tener su administración municipal de un aparato administrativo y personal calificado de casi doce mil trabajadores y con un presupuesto del año pasado de casi 6 mil millones de pesos, a pesar de eso hubo evidentes atrasos en la información pública, en la administración que terminaba, el ejemplo más palpable fue sin duda las cuentas públicas, de los informes sobre el ejercicio presupuestal donde llegamos a contar hasta atrasos de 6 meses sobre la obligación legal.



Lic. Wilfrido Martínez L. en representación del Tesorero de Guadalajara

Es evidente que los gobiernos van perdiendo incentivos se va relajando la disciplina cuando termina y, termina con evidentes atrasos en términos de la información pública que deben proporcionar, y al nuevo Gobierno le cuesta tiempo, le cuesta esfuerzo, le cuesta ordenar y sistematizar la información, lo cual es un tema crítico,

hay que establecer su propio presupuesto, es un tema en el que hay que llamar la atención, el Gobierno que se va en el caso del Municipio de Guadalajara, coincide con el año del calendario, entonces resulta que el nuevo Gobierno ingresa a la administración con un presupuesto que ha aprobado el gobierno saliente, y no se reflejan las prioridades de la nueva administración en términos de programas sociales, de obra pública que desea llevar a cabo, ¿cuál es la consecuencia? Que la población percibe que no hay la suficiente transparencia en el presupuesto. Pero el nuevo gobierno diría es que no puedo porque estoy en un proceso de reformulación presupuestal que me supone adecuar, modificar sustancialmente el proyecto de presupuesto que he recibido. Entonces se genera una suerte de vacío, donde no está la información porque no me han aprobado mi nuevo proyecto presupuestal, porque estoy trabajando en establecer mis propias prioridades, mis propias obras y en modificar el presupuesto que se recibe.

Impacto de la Crisis Económica

Otro tema sustancial, en muchos casos, y eso es una consecuencia de la crisis económica, es que los presupuestos se encojen y entonces se enfrenta con un grave problema porque se crea una expectativa en el presupuesto; por ejemplo, en 2009 en el Municipio de Guadalajara con casi 6,000 millones de pesos se creó una enorme expectativa en materia de subsidios, de gastos públicos, de obras, que cuando llega el proyecto de presupuesto ante la crisis, ya con todo el impacto para el 2010, enfrentas un presupuesto como por 4,300 millones de pesos, que es más o menos 1,500 millones de pesos menor que el anterior y entonces toda la expectativa que se había generado de subsidios, de fondos, de obras ya se puede cumplir, y te comprometes, porque tu quieres tener una gestión transparente pero no puedes asignar los recursos que tenías en el periodo inmediato anterior.

Transparencia en la transición

Otro tema es que no hay la suficiente transparencia en la transición en el cambio de gobierno a otro, no se descubre cuáles son los verdaderos pasivos, obligaciones que deja la administración saliente a la entrante y entonces la entrante se encuentra con sorpresas; toma el mando y se encuentra que una serie de proyectos de infraestructura, obra pública o pago a proveedores, no han sido cubiertos y entra el nuevo Gobierno y no hay transparencia en la entrega recepción, te enteras hasta que entras al poder y percibes que hubo un faltante, y tienes que empezar a auditarlo y a tratar de pagarlo y eso te va restando transparencia y efectividad en la gestión pública lo cual es un tema crítico.

Relevancia en la información fundamental

En la experiencia de Jalisco, la información fundamental debe ser el eje principal de la transparencia gubernamental, que centremos lo más importante en la información

que por Ley debe darse, no estemos esperando a las solicitudes de información, ampliemos el canal de la información fundamental para que esté disponible. Conforme al artículo 13 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco la información fundamental en materia municipal es la siguiente:

(...)

I. El marco normativo aplicable que regule la existencia, atribuciones y funcionamiento del sujeto obligado;

II. Su estructura orgánica, los datos principales de su organización y funcionamiento, así como las atribuciones y obligaciones de sus órganos internos;

III. El informe anual de actividades;

IV. El calendario y agenda de las sesiones de naturaleza no restringida, así como las minutas o actas de las mismas;

V. Los gastos en materia de comunicación social;

VI. Los viajes oficiales, su costo, itinerario, agenda y resultados;

VII. Las cuentas públicas, así como los informes trimestrales de origen y aplicación de los recursos públicos;

VIII. El directorio de sus servidores públicos, desde el Titular hasta el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

IX. La remuneración mensual por puesto, incluyendo prestaciones, estímulos o compensaciones y cualquier otra percepción que en dinero o en especie reciban quienes laboran dentro de los sujetos obligados;

X. Las convocatorias, criterios y demás información relativa al ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos, de conformidad con las disposiciones del servicio civil de carrera;

XI. Los servicios que ofrecen, así como manuales o sistemas en que se precisan los trámites, requisitos y formatos utilizados para los mismos;

XII. El inventario y las modificaciones de los bienes inmuebles y vehículos, indicando la persona quien tiene el resguardo de los últimos;

XIII. Los convenios celebrados con instituciones públicas o privadas;

XIV. Los programas operativos que lleven a cabo, así como las metas y objetivos de éstos;

XXV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. Las concesiones y autorizaciones estatales otorgadas, especificando sus titulares, concepto y vigencia;

XVII. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, los balances generales y los estados financieros;

XVIII. Los resultados de las auditorías practicadas y las aclaraciones que correspondan, en su caso;

XIX. Los padrones de beneficiarios de programas sociales, así como el monto asignado a cada beneficiario;

XX. El padrón de proveedores;

XXI. Las convocatorias a concurso público o licitación para las obras públicas, concesiones, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como los resultados de aquellos, que contendrán por lo menos:

- a) La justificación técnica y financiera;
- b) La identificación precisa del contrato;
- c) El monto;
- d) El nombre o razón social de la persona física o jurídica con quien se haya celebrado el contrato;
- e) El plazo y demás condiciones de cumplimiento; y
- f) Las modificaciones a las condiciones originales del contrato;

XXII. Las contrataciones que se hayan celebrado en los términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XXIII. Las personas u organismos y los montos a quienes entreguen, por cualquier concepto, recursos públicos, así como los informes que los primeros les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;

XIV. Los mecanismos de participación ciudadana de que se disponga;



XXV. El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de las unidades de transparencia e información donde se recibirán las solicitudes de información;

XXVI. La información necesaria que oriente al solicitante sobre el procedimiento detallado para tener acceso a la información pública del sujeto obligado; y

XXVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o interés general, además de la que con base en la información estadística, responda a las necesidades más frecuentes de las personas (...)

Es importante resaltar que la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco es una ley de avanzada, y sin embargo enfrentamos todavía muchos problemas como los que hemos descrito.

Austeridad

Hay un reclamo ciudadano muy fuerte, porque las remuneraciones de los empleados públicos son muy altas; entonces no basta la transparencia, lo que enfrentas es que se crea una condición en que políticamente es obligado reducir los sueldos. En el caso de la experiencia de la administración municipal de Guadalajara, se emprendió un ajuste presupuestal, se aprobó la propuesta por el Pleno, la modificación al decreto de Presupuesto de Egresos del Municipio, la reducción del 10 % en los sueldos netos de los funcionarios públicos de primer nivel, como el Presidente Municipal, Secretario General, Tesorero Municipal, Regidores, Síndico, Directores Generales, Directores de Área y Directores de los Organismos Públicos Descentralizados, con el fecha el 14 de Enero y publicado en la Gaceta Municipal el 28 de Enero de 2010.

Transparencia en la Obra Pública

La gente no sólo quiere que le digas cuál es el monto de obra, quiere conocer y los municipios deben asumir un compromiso de comunicar de cuál es cada obra pública, ¿dónde se ubica?, ¿cuándo se termina la obra?, que la obligación de transparencia diga esta obra es para 6 meses y se cumpla en los costos.

Un ejemplo de obra pública en el Municipio de Guadalajara, es el proyecto de la Rehabilitación de Banquetas en la Avenida Vallarta en el 2009, unas de las principales vialidades de la Ciudad de Guadalajara. Por muy transparente que seas "la obra valía 17 millones y acabo costando 50 millones", tiene una serie de deficiencias gravísimas. Se puede observar las siguientes fotos.

¿Qué le queda al nuevo gobierno? abrirlo, hacerlo transparente y la transparencia también tiene que ver con la demanda a los proveedores, en este caso los contratistas de la obra pública, para que asuman la responsabilidad que tienen en la ejecución de la obra y subsanen los daños, los perjuicios que está causando no haberla concluido, y de nada sirve, la transparencia tiene que ir más allá, tiene que generar acciones de parte del propio presidente municipal, funcionarios y servidores

públicos, así como la participación de la ciudadanía. Nos enfrentamos a que cada que soltamos información evidentemente el ciudadano se arma de información, y como consecuencia va a exigir resultados, como es posible que pague la obra al triple, ¿cómo es posible que le falten alcantarillas, que bloquee cocheras, que no permita el paso peatonal?, etc.

Propuestas

1. Establecer mecanismos que permitan una transparencia mayor en la entrega recepción de la administración, tratarlo como un problema específico, para que no haya sorpresas en la entrada del nuevo Gobierno Municipal, y que haya un seguimiento estricto, que los organismos de transparencia puedan decirle a la administración municipal saliente ¡Usted que se va, dé a conocer lo que realmente quedo a deber y hágalo explícito para que la nueva administración asuma las responsabilidades como son!.
2. Fortalecer la información fundamental, que no tenga que ir el ciudadano a buscar los datos, que estén ahí la mayoría de la información, que sea marginal la solicitud de información específica.
3. Que se comprenda que la información es poder para el ciudadano, que se crea una nueva cultura, yo tengo el legítimo derecho como ciudadano no sólo de saber las cuestiones presupuestales, también las cuestiones del ingreso, el ciudadano como contribuyente cumplido tiene el derecho de saber, cuanto de lo que el Gobierno Municipal debe cobrar, no lo cobra. ¿Porqué me exiges a mí? y resulta que el cumplimiento tributario es del 40%, entonces qué medidas vas a tomar para que todos paguen como yo te pagué, se trata de hacer valer el poder como ciudadano, para que con la información exija y hagan que todo mundo contribuya al financiamiento del Municipio.
4. La deuda pública, las operaciones que son deuda y no están documentadas, que las heredan de un Gobierno a otro tienen que transparentarse, así como la nómina debe tener la transparencia al máximo.
5. Estamos en un proceso de transición, (tema fundamental) con la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental, estamos ahora lidiando con las obligaciones de transparencia que derivan de las leyes con ciudadanos más enterados y demandantes y con un sistema contable que está cambiando aceleradamente para uniformarlo ¿A dónde nos va a llevar? De acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental a más tardar el 31 de diciembre de 2012 nos va a llevar a tener nuestra contabilidad en línea, por ejemplo; el ciudadano va a saber el origen y destino de un cheque, a quién se le giró y en qué momento. En Jalisco, el pionero, el de mayor avance ha sido la universidad pública y, el Gobierno del Estado está atrasado, ya que tiene cosas como ahorros presupuestales de más de diez mil millones de pesos en su ejercicio, guardados para ejercer obras en los momentos políticamente más oportunos para ellos. Eso al ciudadano le irrita, ver sus necesidades sin satisfacer y a un Gobierno que se ostenta con miles de millones de pesos en su caja o en los bancos y que después reasigna para otros proyectos que no son los requeridos, que dependen de intereses coyunturales.

Entonces la transparencia también implica un compromiso de cumplir programas además es un medio para hacer efectiva la planeación: la planeación urbana, la planeación del desarrollo Municipal. El ciudadano está interesado no solo en la información presupuestal, sino en toda la información del Gobierno, por ejemplo; tengo derecho a un estímulo económico, ¿cuánto dinero hay? , ¿Por qué me lo gane yo?, ó ¿por qué no me lo gane?, ¿por qué alguien que está en la misma situación que la mía , si recibió el estímulo y yo no califiqué? y obliga a la administración municipal a ser muy transparente en política social, en estímulos económicos. Un estímulo que premia la generación de empleos, a las microempresas o a los emprendedores de microcréditos promueve el desarrollo económico de un Municipio.

Para finalizar, es un reto realmente muy grande para nuestros gobiernos municipales la transparencia por todas las implicaciones que hemos señalado en esta ponencia, es un desafío, así lo estamos asumiendo los gobiernos locales en México, pero es un camino largo por recorrer porque venimos de una cultura opaca, poco transparente y hoy los ciudadanos nos reclaman información para la toma de decisiones. ¡No es lo mismo que mi terreno este en una calle que se va ampliar a qué no se vaya a ampliar! esto tiene enormes repercusiones, es muy complejo.



Mesa Transparencia en el Gasto de los Municipios

RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS MUNICIPIOS: DEFINIENDO PRIORIDADES Y CONSTRUYENDO CAPACIDADES

Mtro. Guillermo M. Cejudo¹

PROFESOR E INVESTIGADOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

I.

La rendición de cuentas democrática se refiere a las formas en que los ciudadanos pueden controlar –directa o indirectamente– a sus gobiernos. Como principio normativo esta definición basta, pero para llenar este concepto de contenido es necesario definir mecanismos eficaces, actores concretos y responsabilidades claras. Siguiendo a Mulgan, podemos decir que la pregunta central de la rendición de cuentas es “¿quién rinde cuentas ante quién, cómo y respecto a qué?”² Al hablar de rendición de cuentas en el espacio municipal, por tanto, debemos identificar quiénes rinden cuentas –funcionarios en lo individual, órganos de gobierno colectivo y la institución municipal *in toto*. También es indispensable encontrar los destinatarios de la rendición de cuentas: órganos de control interno, el cabildo, instituciones estatales y federales, y, desde luego, el ciudadano que habita en cada municipio. Hay que definir la sustancia de la rendición de cuentas: las responsabilidades y los recursos sobre los que se tiene atribuciones. Y, finalmente, conocer los mecanismos por los que esta actividad tiene lugar: informes formales o informales, actividades públicas, reportes, auditorías, etc. En las siguientes páginas propongo la idea de que la *práctica* de la rendición de cuentas en los municipios tiene las prioridades mal alineadas: las responsabilidades por las que se rinde cuentas son adjetivas, no sustantivas, y en general suelen estar difusas, en tanto que los medios para hacerlo suelen ser reportes hacia otros ámbitos de gobierno, en lugar de explicaciones hacia los ciudadanos. Esto se debe en parte, y esta es la segunda idea, a una severa deficiencia en las capacidades para rendir cuentas, que no han sido fortalecidas en medidas similares a los incrementos de obligaciones de transparencia, fiscalización, evaluación, etcétera.

En efecto, el entramado institucional vigente ha perfilado un conjunto de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas con las que los municipios tienen que cumplir. Se trata de un entramado de normas constitucionales, legales y reglamentarias a nivel federal y estatal, que constituye un *piso mínimo* que, no obstante, resulta inalcanzable para la mayoría de los municipios mexicanos. El problema ha sido que la agenda de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales ha estado estructurada por la acumulación de obligaciones legales y administrativas, que imponen a los municipios términos, requisitos y procedimientos que los ayuntamientos no necesariamente están en posición de cumplir dadas las carencias en materia de capacidades organizacionales y financieras.

.....
¹ Agradezco el apoyo de Roberto Gerhard en la elaboración de este texto.

² Richard Mulgan, “Accountability: An ever-expanding concept?”, *Public Administration*, Vol. 78, 2000, p. 555.

En segundo lugar, propongo que, aunque se cumplieran las obligaciones asociadas a ese piso mínimo, no se garantizaría que los gobiernos locales rindieran cuentas a sus ciudadanos, pues buena parte de las obligaciones derivadas de la legislación secundaria se refiere a obligaciones de reportes e informes hacia otros ámbitos de gobierno. Hay, desde luego, excepciones notables que logran romper la rutina y generan información, cuentas y sistemas de responsabilidad que tienen como destinatario al ciudadano que habita en la comunidad y no al funcionario estatal o federal, y sobre ellas se presenta una sección hacia el final del texto.

II.

En los últimos años se ha construido un entramado institucional complejo en materia de transparencia que abarca a casi todas las instituciones del Estado mexicano.³ Si bien la rendición de cuentas cabal sigue siendo un pendiente para el Estado mexicano⁴ por la falta de responsables claros, información completa y cuentas confiables,⁵ lo cierto es que las sucesivas leyes de transparencia en los estados mexicanos, las reformas a los artículos 6, 73, 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales, la creación de un complejo sistema de instituciones, procesos y responsables en las oficinas de gobierno, y un conjunto de órganos que vigilan y procesan las peticiones ciudadanas de información y que operan como destinatarios de la rendición de cuentas de los gobiernos locales, constituyen un avance notable y muy por encima de lo alcanzado en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Así, la discusión sobre la urgencia y conveniencia de construir marcos legales que hagan posible el acceso a la información pública gubernamental y la rendición de cuentas ha rendido frutos importantes: se han impulsado reformas institucionales que tienen el *potencial* de transformar significativamente la forma de operar de los gobiernos y su interacción con los ciudadanos. Sin embargo, para que este potencial se realice –para que las posibilidades abiertas por la construcción de instituciones de rendición de cuentas se puedan transformar efectivamente en mejores gobiernos–, queda todavía un gran trecho por recorrer. El cambio no pasa sólo por las reglas e instituciones. En el ámbito estatal y municipal, lo que se requiere es trabajar en la consolidación de la transparencia en sí misma, además de en una serie de

.....
³ Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas* (México: Instituto Federal de Acceso a la Información-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004); John Ackerman, ed., *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (México: CETA; Cámara de Diputados LX Legislatura; Universidad de Guadalajara; IJ, UNAM, 2008); Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2005); Francisco Marcos Zorrilla Mateos, "Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas: prioridades en el sistema político electoral mexicano," *Cuarto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Access Date 2004, <http://www.asf.gob.mx/>.

⁴ Véase el diagnóstico que al respecto se realizó en el CIDE en 2009, cuyos principales resultados se presentan en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (México: CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010).

⁵ Recupero aquí los componentes de rendición de cuentas propuestos en Mauricio Merino y Sergio López Ayllón, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos* (México: Secretaría de la Función Pública, 2009).

instituciones y prácticas complementarias que la fortalecen y construyan un régimen integral de rendición de cuentas, lo cual incluye las normas y las prácticas de archivos gubernamentales, indicadores de gestión, administración presupuestal, fiscalización, contabilidad, control interno y un largo etcétera.⁶



Mtro. Guillermo M. Cejudo

III.

Si bien en materia municipal es difícil construir argumentos generalizables, son ya reconocidos los riesgos y problemas a los que se enfrentan los municipios en materia de transparencia y rendición de cuentas. Tal como Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) ha documentado, la mayoría de los municipios en México no cuentan ni con reglamentaciones sobre transparencia, ni tienen conocimiento de los derechos de acceso a la información de la ciudadanía:

.....
⁶ Cejudo, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2009).



La mayor parte de municipios no dispone de reglamentación de las leyes de transparencia; las burocracias no tienen conocimiento del derecho de los ciudadanos a la información; existe una concepción limitada de la transparencia al concebirla como un escaparate donde se coloca información que el gobierno decide poner a disposición, sin importar la utilidad para el ciudadano.⁷

A su vez, en el proyecto llevado a cabo por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para diagnosticar la situación actual de la estructura de la rendición de cuentas en el Estado mexicano,⁸ se muestra que la agenda de transparencia en los municipios está desarticulada de los contenidos de la acción gubernamental, de los ciudadanos como destinatarios de la rendición de cuentas, y de los demás procesos organizacionales necesarios para que la transparencia funcione como mecanismo eficaz de rendición de cuentas.

En este segundo diagnóstico, una investigación estuvo dirigida precisamente a los municipios. Los hallazgos muestran que los incentivos que generan las reglas en vigor y la falta de capacidades administrativas conducen a un régimen de rendición de cuentas donde: a) los mecanismos de control interno sirven, en el mejor de los casos, para dotar al presidente municipal de control sobre el ejercicio de los recursos, pero no para conocer el desempeño y los resultados del gobierno; b) los mecanismos de control externo no están vinculados con los internos y están dirigidos a satisfacer las necesidades de información y control de los gobiernos estatal y federal; y, por lo tanto, c) el resultado es una rendición de cuentas frágil que suele no tener al ciudadano como destino final y que se concentra en la justificación del ejercicio del gasto, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas.⁹ Debe añadirse que este diagnóstico es similar al de otros espacios del Estado mexicano: el municipio no es excepción, aunque hay rubros en los que es notable su rezago. Por ejemplo, en materia de transparencia, en un cuestionario respondido por los órganos garantes de cada entidad federativa, se apunta hacia los municipios como uno de los entes gubernamentales menos proclives al principio de máxima publicidad previsto en la constitución. Entre las razones que aducen de esta resistencia se encuentran las siguientes:

- La distancia hace más difícil tener una comunicación efectiva con los municipios.
- Existe una falta de difusión de este derecho en el nivel municipal.
- No han implementado las comisiones y procedimientos que marca la ley.

.....
⁷ Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), *Informe de actividades 2008*, p. 3.

⁸ Véase www.rendiciondecuentas.cide.edu.

⁹ Véase Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares, "La rendición de cuentas del gobierno municipal" en López Ayllón *et al.*, *op. cit.* p. 87-114.

- No presentan los informes mensuales requeridos.
- Falta de asistencia a las pláticas de capacitación.
- Sus portales de Internet no cuentan con la información requerida por ley.
- Desconocimiento de la normatividad y falta de voluntad política.
- Falta de capacidad técnica y humana.
- Diversidad de realidades entre los municipios.¹⁰

IV.

Estos diagnósticos contrastan con el activismo en materia de normatividad sobre transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, cuando leemos las obligaciones genéricas que se definen en la Constitución mexicana para los municipios, que van desde los indicadores de publicidad de los presupuestos de la gestión hasta las normas que se emitirán próximamente sobre contabilidad; el principio de máxima publicidad, la obligación de evaluar recursos públicos y ser fiscalizados, etc., es claro que hay un proceso sostenido de acumulación de obligaciones para los gobiernos municipales.

A estas obligaciones genéricas que le corresponden como uno de los órganos de gobierno del Estado mexicano, se suman también las normas contenidas en las leyes federales en ámbitos específicos, en rubros tan variados como la protección contra la violencia de género, la preservación ambiental y el desarrollo social y rural. En cada uno de estos rubros hay obligaciones no sólo sustantivas—crear albergues para víctimas de violencia doméstica, ser partícipes en políticas de manejo de residuos sólidos, o combatir la pobreza y la marginación—, sino también en términos de obligaciones de generación y transmisión de información hacia otros ámbitos de gobierno.

A estas obligaciones concretas hay que añadir, además, las derivadas del pacto fiscal. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece una serie de requisitos en términos de obligaciones de rendición de cuentas para los municipios (que especifica, por ejemplo, que los municipios deben de abrir comités ciudadanos para decidir y vigilar la construcción de obra pública); si bien la LCF es más específica sobre obligaciones de rendición de cuentas de los gobiernos municipales respecto a los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, así como los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas, se sobrentiende que también están obligados a rendir cuentas a los gobiernos estatales sobre el uso de todas las transferencias para que éstos a su vez informen a la SHCP.¹¹ Se trata, de nuevo, de

¹⁰ *Ibid.*, p. 99.

¹¹ Art. 48 de la LCF: Los Estados y el Distrito Federal enviarán al ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría

obligaciones de generar y transmitir información hacia otros ámbitos de gobierno y, en menor medida, de crear mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y de rendición de cuentas en sus comunidades. Todas estas obligaciones son fiscalizadas, por tratarse de recursos federales, por la Auditoría Superior de la Federación, además de los controles administrativos que las dependencias estatales y federales deberían aplicar (al menos en teoría).¹²

Finalmente, en cada uno de los programas federales (y estatales) que operan a nivel municipal también tienen una serie de obligaciones respecto a la rendición de cuentas. Los múltiples programas federales que tienen aplicación territorial en los municipios¹³ incluyen también reglas y requisitos de información y rendición de cuentas, que se agregan a la lista delineada en las páginas anteriores. Además de los requisitos previamente mencionados, no son pocos los municipios que se han dado reglamentos específicos en materia de transparencia, o genéricos (como el bando de política y buen gobierno) con normas sobre estos temas.

El origen de los recursos es parte de la explicación de esta sobrecarga. El noventa por ciento del dinero que gastan los municipios viene de la federación, y aproximadamente la mitad de esas transferencias están condicionadas. Por lo tanto, el dinero debe invertirse según los criterios definidos en el presupuesto federal y la ley de coordinación fiscal. Todos esos fondos cuentan con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas: los gobiernos locales deben proporcionar información, construir indicadores, abrir comités de obra pública, además de estar obligados a enviar la información a otros ámbitos de gobierno de manera trimestral, entre otros requisitos.¹⁴

de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este capítulo.

¹² Sobre lo poco eficaz de este tipo de controles véase Guillermo M. Cejudo y Roberto Gerhard, “La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales. El caso del FAIS” en López Ayllón *et al.*, *op. cit.* p. 205-233.

¹³ Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Catálogo de programas federales para los municipios*, (México: Secretaría de Gobernación, 2009).

¹⁴ Sobre rendición de cuentas en sistemas federales, véase Fausto Hernández Trillo y Juan Manuel Torres Rojo, *¿A quién le tengo que pedir cuentas?*, vol. 2, Programa de presupuesto y gasto público (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003); César L. Guerrero Luchtenberg, Fausto Hernández Trillo, y Juan Manuel Torres Rojo, *Federal against Local Governments: Political Accountability under Asymmetric Information*, 381^o ed. (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 2006); Fausto Hernández, “Tres trampas del federalismo fiscal mexicano” (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, 2003); Alberto Díaz-Cayeros, “Los retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas,” <http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Federalismo.pdf>; A. Benz, “Accountable multilevel governance by the open method of coordination?,” *Eur. Law J.* 13, no. 4 (2007): 505-522; M. Bovens, T. Schillemans, y P. T. Hart, “Does public accountability work? An assessment tool,” en *Public Adm.* 86, no. 1 (2008): 225-242.

A este piso mínimo se han agregado nuevas obligaciones derivadas de las reformas constitucionales de 2007 y 2008 en materia de transparencia y rendición de cuentas.¹⁵ Conforme se vaya actualizando la legislación estatal –algo que, por cierto, hasta ahora ha tomado mucho más tiempo que los plazos previstos en los artículos transitorios de los decretos de reforma– todos los municipios tendrán que generar información completa y actualizada que se verán en la obligación de mantener en archivos actualizados. Además, tendrán que generar indicadores de gestión y se les aplicarán leyes contables que, a partir de 2012 serán homogéneas para todos los gobiernos del país. Habrán también de proveer información continua sobre el uso de los recursos públicos (y de manera especial cuando se trate de recursos federales), que además será evaluada por instancias técnicas especializadas y fiscalizada por organismos fortalecidos de control externo, así como dar información a las auditorías estatales y federales. Esto completará un régimen más robusto de rendición de cuentas –siempre, claro está, que las legislaciones sean actualizadas en el sentido de las reformas y las prácticas organizacionales de todos los gobiernos operen efectivamente conforme a ellas. Pero, añadirá más obligaciones, procesos y desafíos en esta materia para gobiernos municipales que, ya antes, tenían problemas para cubrir el piso mínimo de obligaciones.

V

Es claro que los municipios deben hacerse cargo de una gran cantidad de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, el acumulación de obligaciones no garantiza una rendición de cuentas eficaz si no existen las capacidades para hacerlas cumplir.¹⁶ No se trata sólo de los mecanismos de cumplimiento que existen para que las leyes tengan aplicación cabal, sino, ante todo, de las capacidades que los sujetos obligados tienen para hacerlas cumplir. Es una discusión que ha estado ausente en todo el debate sobre transparencia y que apenas empieza a hacer su aparición en lo relacionado con rendición de cuentas.¹⁷ La agenda no puede agotarse sólo en lo que respecta al diseño legal ideal o los contenidos sustantivos deseables, sino que debe atender también la preocupación por las capacidades que deberán existir para que los municipios mexicanos puedan cubrir estas obligaciones.

En este sentido, resulta fundamental preguntar: ¿con qué elementos cuentan los municipios para poder cubrir estas funciones? Las respuestas que se pueden aventurar no son alentadoras: cualquier estudioso de los gobiernos municipales sabe que los ayuntamientos mexicanos no cuentan con la estructura administrativa mínima ni con las prácticas de gestión que les permitan cumplir con todas estas obligaciones.

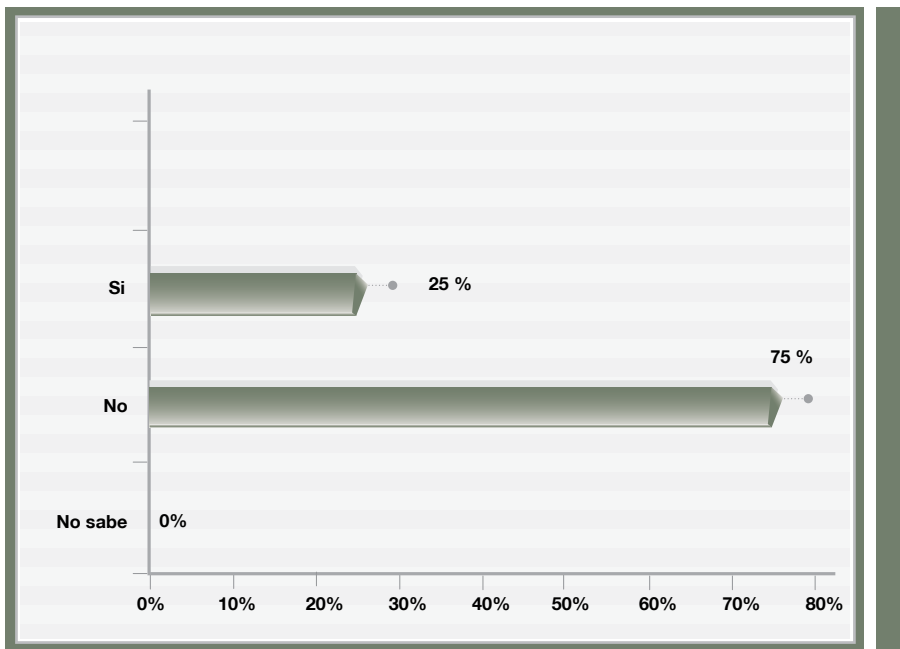
.....
¹⁵ Cejudo, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2009).

¹⁶ Los datos de esta sección y las gráficas provienen del capítulo de Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares “La rendición de cuentas del gobierno municipal” en Sergio López Ayllón *et al.*, *op cit.*

¹⁷ Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares, “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en López Ayllón *et al.*, *op. cit.*

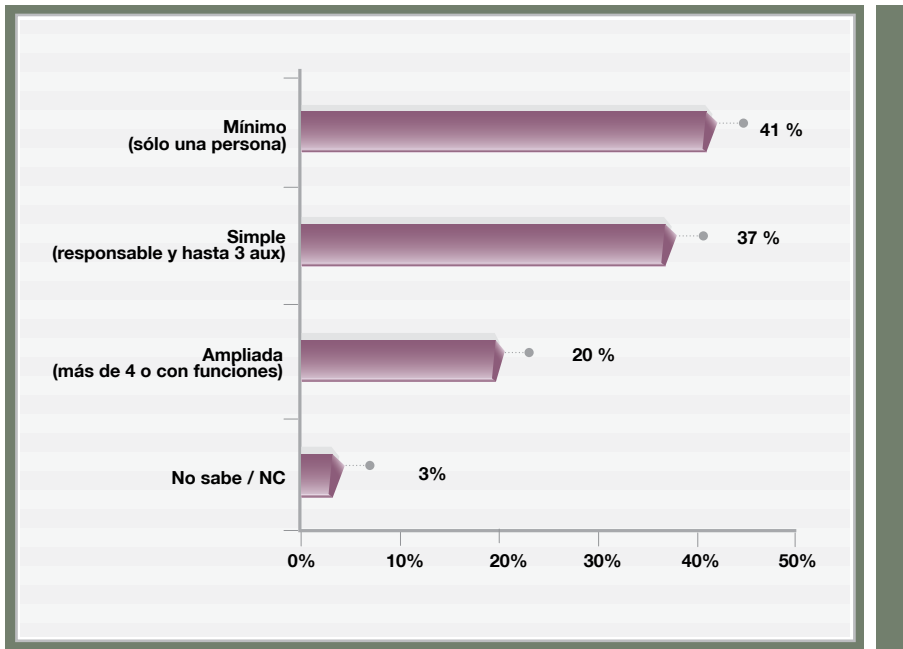
La Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, mediante la “Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales” en 2008, encontraron que existen municipios que no cuentan con contralorías, cuando estos agentes tendrían que ser fundamentales en la generación de información, así como en la creación de indicadores de gestión y el desarrollo de todas las actividades de control interno. La encuesta también reveló, por ejemplo que 22% de los presidentes municipales consultados contestaron que en su municipio no cuentan con una contraloría. Es decir, municipios que, de entrada, no cuentan con la posibilidad de cumplir con las obligaciones básicas. Por otro lado, en 41% de los municipios que *sí* cuentan con contralorías, éstas se integran únicamente por el contralor. En otro 37%, el personal de las contralorías aumenta entre dos y cuatro personas. Sólo en el restante 20%, las contralorías cuentan con un personal de más de cuatro personas.

Gráfica 1. ¿Dígame si en el municipio ya se encuentra operando un área de contraloría social o ciudadana?



Fuente: Presentado por el autor.

Gráfica 2. ¿Cuál es la estructura del área de contraloría municipal?



Fuente: Presentado por el autor.

Pero no sólo faltan estructuras y personal. A la pregunta sobre qué tanto conocen la ley estatal y de acceso a la información, 26% de los funcionarios municipales contestaron que mucho; 42% contestaron que algo, mientras que 29% contestaron que poco.

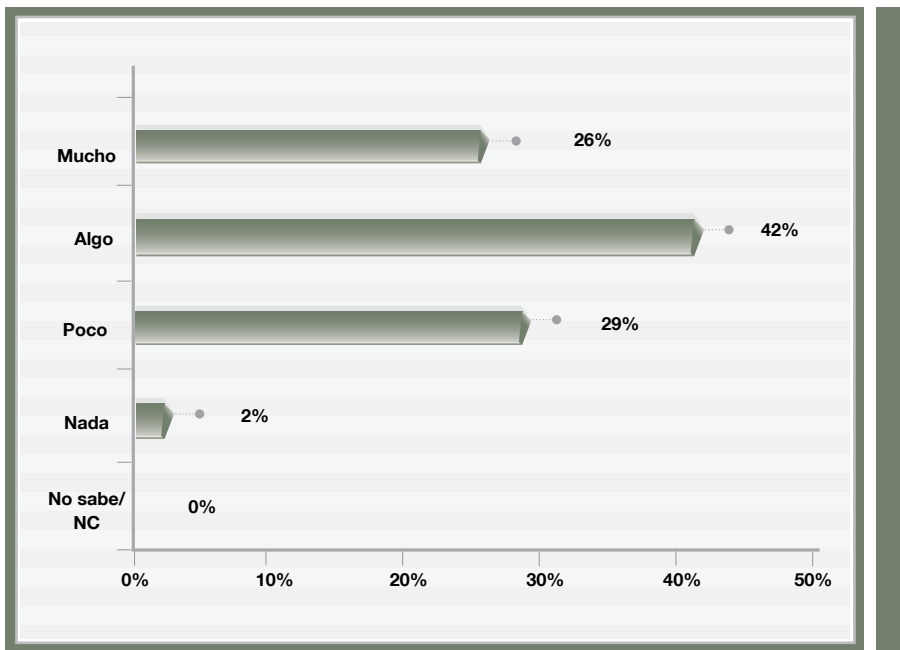
Si recordamos la serie de obligaciones y procesos que dependen del conocimiento y el uso que los funcionarios municipales puedan hacer de ello, las respuestas resultan desalentadoras.

Una tercera pregunta revela que sólo en la mitad de los municipios se cuenta con unidades de transparencia, en tanto que apenas una cuarta parte de los municipios tienen un área dedicada al tema de contraloría social o ciudadana.

Todo lo anterior nos permite aclarar una idea: existe un desequilibrio entre los procesos, las obligaciones y las expectativas de la transparencia. En este sentido, es fundamental resaltar la inevitable dificultad derivada de las altas *expectativas* generadas por el aumento de normas sobre transparencia, que inevitablemente se verán frustradas por el desequilibrio entre las normas y las capacidades para llevar a cabo la ley.



Gráfica 3. ¿Qué tanto conoce la Ley Estatal sobre Transparencia y Acceso a la Información: mucho, algo, poco o nada?



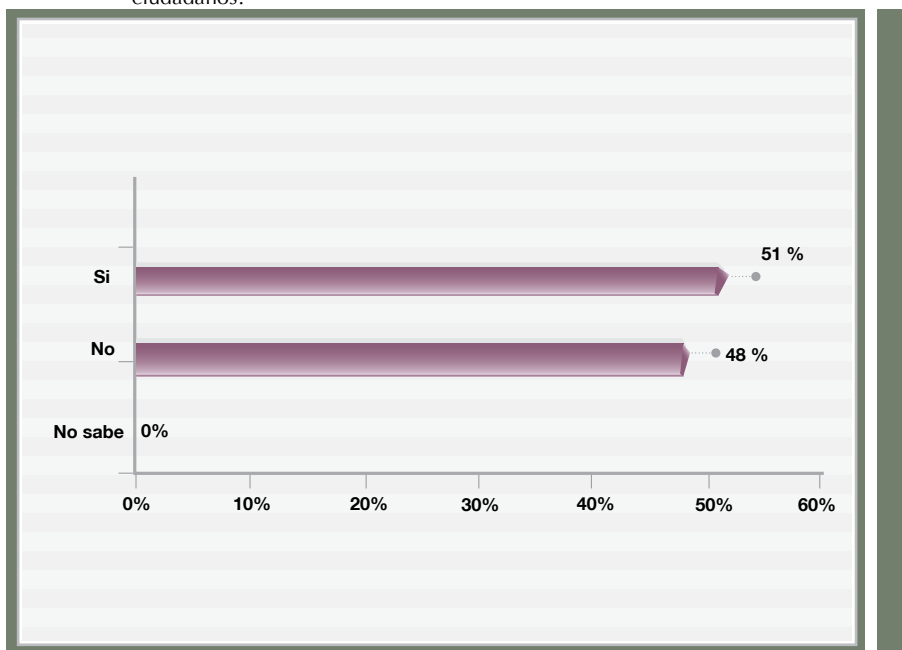
Fuente: Presentado por el autor.

VI.

Tener que cumplir con reportes trimestrales a los gobiernos federal y estatal, ser sujeto de auditorías y evaluaciones, enviar múltiples informes y cubrir requisitos impuestos por programas y dependencias de otros ámbitos de gobierno no sólo sobrecarga las escasas capacidades existentes en los ayuntamientos, sino que, en el diseño actual, los distrae de quien debería ser el destinatario real de la rendición de cuentas: el ciudadano que habita en el municipio, que votó por los integrantes del cabildo, que goza y padece las consecuencias de sus decisiones, que (a veces) pagan los impuestos que componen los ingresos propios del municipio y quien, en teoría, es el destinatario de la acción pública municipal.

El diseño actual, sin embargo, también genera desequilibrios en la percepción de los funcionarios de sus obligaciones de rendición de cuentas. El sistema de responsabilidades está dirigido a asegurarse que los funcionarios cumplan las obligaciones legales hacia otros ámbitos de gobierno antes de que busquen responder a sus ciudadanos. El *Informe del Resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008* del gobierno federal publicado recientemente da cuenta

Gráfica 4. ¿Dígame si en el municipio ya se encuentra operando un área de enlace para la transparencia y el acceso a la información dedicada a recibir solicitudes de los ciudadanos?



Fuente: Presentado por el autor.

de este problema, por ejemplo con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: los gobiernos municipales no suelen dar a conocer a su población los montos recibidos, las obras realizadas, las acciones llevadas a cabo, la ubicación de las obras, sus metas y beneficiarios. La conclusión de la Auditoría Superior de la Federación es contundente:

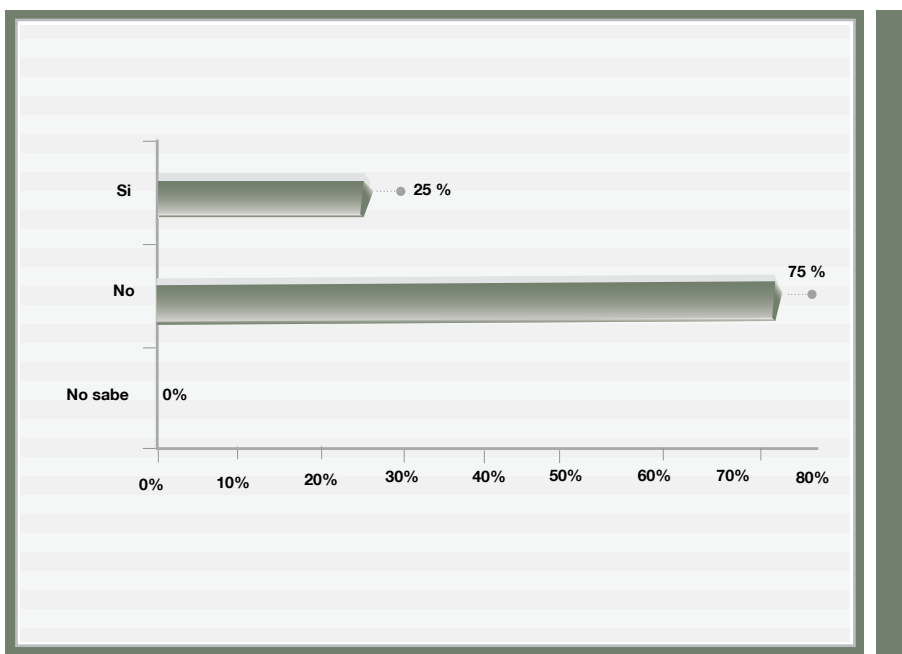
El proceso de rendición de cuentas del FISM y, en general, de los recursos federales transferidos a los municipios, no tiene todavía el alcance necesario, ya que las Cuentas Públicas municipales no presentan la información suficiente y detallada para mostrar la aplicación de los recursos, su destino, resultados y otros aspectos sustantivos del fondo.

La información a la sociedad sobre los recursos, acciones y resultados del fondo, tampoco tiene, en bastantes municipios, los alcances que la norma contempla.

Igualmente, las leyes de transparencia y acceso a la información no tienen una vigencia plena en su aplicación por parte de los municipios.

En tal sentido, la rendición de cuentas del FISM, en los términos actuales, no se ha constituido en un mecanismo social e institucional, que retroalimente e impulse una gestión cada vez más eficiente y transparente del fondo, y una superior calidad de sus resultados.¹⁸

Gráfica 5. ¿Dígame si en el municipio ya se encuentra operando un área de contraloría social o ciudadana?



Fuente: Presentado por el autor.

VII.

A pesar de este diagnóstico desalentador, existe un cúmulo de experiencias instrumentadas por iniciativa propia de múltiples gobiernos locales que han hecho un esfuerzo por mejorar la rendición de cuentas de los ayuntamientos hacia los ciudadanos. Desde el año 2000, el CIDE entrega cada año el premio de gobierno y

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008*, México, 2010, p. 101.

gestión local, lo que ha permitido integrar un acervo de experiencias innovadoras en muy distintos temas de municipios que, superando las barreras institucionales, financieras y políticas, logran llevar a cabo programas y políticas que transforman la calidad de vida de sus ciudadanos. Entre los temas hay un rubro destinado a transparencia y rendición de cuentas en el que se han recibido múltiples participaciones de gobiernos locales de todas las regiones del país y de todas las orientaciones políticas.

Por ejemplo, hay ayuntamientos que crean asambleas ciudadanas semanales, consejos de vecinos que vigilan cotidianamente áreas concretas de los gobiernos municipales, programas que buscan mejorar la transparencia de su gobierno informando oportunamente a la población del municipio sobre las obras, programas y acciones de gobierno, además de crear una cultura de acceso a la información en la ciudadanía y en los servidores públicos; otro proyecto novedoso fue el de auditor universitario con el cual estudiantes universitarios de ingeniería vigilan y controlan la realización de obras públicas y ponen en práctica sus conocimientos adquiridos.

Hay también gobiernos que crean sistemas electrónicos para dar vigilancia continua a los procesos de compras y adquisiciones de las dependencias municipales. Otros han generado mecanismos para la evaluación ciudadana de los programas sociales, y unos más crearon procesos informales de fiscalización de las cuentas gubernamentales por parte de ciudadanos designados por comités de vecinos. La lista podría extenderse para dar cuenta de experiencias aisladas, desarticuladas, poco institucionalizadas e incluso informales, que sin embargo transforman la relación gobierno-ciudadano. Estas experiencias destacan por su carácter innovador, porque no se desprenden de obligaciones legales sino de compromisos políticos, pero también por su falta de continuidad, y por lo poco que suelen ser replicadas.

Estas experiencias dejan una lección: cuando los gobiernos buscan rendir cuentas a sus ciudadanos los mecanismos existentes no son suficientes, y, a veces, son incluso un estorbo. Pero también nos muestran que existe un amplio abanico de opciones en forma de intervenciones que no requieren cambios constitucionales, tecnología de punta, transformaciones institucionales profundas ni reformas administrativas de gran escala, y que, sin embargo, pueden contribuir efectivamente a que los gobiernos rindan cuentas a los habitantes de sus municipios.

VIII.

Es más fácil imponer obligaciones que asegurar su cumplimiento. La lógica de la construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en los gobiernos locales mexicanos ha estado mucho más orientada a la definición de normas que definen mandatos, estructuran procesos y fijan plazos, requisitos y condiciones. Estas normas tienen la intención de mejorar la calidad de la rendición de cuentas de los municipios, pero las perspectivas de que esto ocurra son pocas.

Más allá de las deficiencias en el diseño normativo y procedimental de este nuevo régimen (que sigue concentrado en relaciones de rendición de cuentas entre los

ayuntamientos y otros ámbitos de gobierno y que, por tanto, dejan al habitante de la comunidad gobernada en un segundo plano), el cumplimiento estará severamente constreñido por las escasas capacidades organizacionales, administrativas, presupuestales y de personal para hacerlas cumplir. El diseño homogeneizador ignora no sólo las variantes notables a las que siempre se alude en los estudios sobre el municipio, sino que desatiende el grave déficit de capacidades para la transparencia y la rendición de cuentas en dicho ámbito.

La agenda de discusión en materia de rendición de cuentas municipal no debe estar dirigida sólo al ámbito legal, sino que hay que poner mayor énfasis en fortalecer las capacidades para la transparencia. Dos propuestas se derivan de esta conclusión. En primer lugar, es necesaria una política activa, desde los gobiernos federal y estatal, de simplificación de las obligaciones impuestas a los ayuntamientos en la ejecución de programas públicos. No sólo suelen ser obligaciones no orientadas a la sustancia de las responsabilidades (pues se piden reportes sobre avances de obra y gasto que, si bien necesarios, no informan sobre los efectos de las acciones gubernamentales), y carentes de consecuencias (pues, como se ha documentado no hay mecanismos para sancionar a un municipio que no entrega reportes), sino que distraen a los ayuntamientos de labores más eficaces para rendir cuentas a sus ciudadanos. Cambios simples podrían incluir formatos homogéneos y plataformas electrónicas que permitan utilizar la misma información desde varias dependencias de gobierno (en lugar de exigir varios informes en distintos formatos, con plazos y requisitos diversos).

Pero ello tendría que estar acompañado de una estrategia de fortalecimiento institucional, en particular en las áreas más vinculadas con la rendición de cuentas, como las tesorerías y las contralorías (y, donde tienen esta responsabilidad, las sindicaturas). Cursos de capacitación, apoyo logístico y administrativo, generación de manuales y políticas de profesionalización y consolidación organizacional serían algunas de las estrategias a seguir. Y todo ello en torno a un principio simple: cada nueva obligación creada desde la federación (y los estados) deberá estar acompañada de un diagnóstico de factibilidad y de una estrategia de fortalecimiento de capacidades para asegurar su cumplimiento.

El otro problema, el de la falta de orientación al ciudadano, podría atenderse por dos vías: para todos los fondos federales podría diseñarse un sistema parecido a las páginas web del programa de estímulo del gobierno estadounidense (www.recovery.gov), de forma que sea posible seguir el dinero, desde su aprobación en el congreso hasta su ejercicio en cada municipio. Todo ciudadano podría consultar la forma en que se gastó, las decisiones que definieron el destino del gasto, los contratos, los beneficiarios y el soporte documental. Y, en cada ayuntamiento que pueda hacerlo, podría impulsarse algo parecido a la estrategia Openly Local, del Reino Unido (<http://openlylocal.com>), donde los gobiernos locales muestran su gasto público, información sobre funcionarios y dependencias, comparaciones con otros gobiernos, y datos sobre las políticas públicas locales y sus beneficiarios. Pero ante todo, las principales propuestas podrían surgir de las buenas prácticas de otros gobiernos locales mexicanos: las innovaciones en materia de fiscalización ciudadana, la transmisión por internet de las sesiones de cabildo, sesiones de

presupuestos ciudadanos, versiones ciudadanas de los documentos más importantes del ciclo presupuestal, etc.

Estas propuestas tienen un eje común: no requieren transformar leyes, adquirir sistemas informáticos complejos y caros, ni asegurar coaliciones políticas complejas. Buscan generar capacidades de gestión administrativa para rendir cuentas, lo cual no necesariamente supone crear más obligaciones, sino simplificar las existentes (por ejemplo, con pasos tan simples como homogeneizar los formatos de reportes trimestrales que deben entregar los ayuntamientos), orientarlos hacia la sustancia (y no hacia los procedimientos), y aprovechar las experiencias innovadoras que ya existen, pero que no sobreviven, no se institucionalizan, ni se replican. Se trata, en suma, de poner al ciudadano en el centro de cualquier estrategia de rendición de cuentas. Debe estar claro que la transparencia, el control, la fiscalización y la evaluación no tienen como propósito satisfacer leyes o dotar de información a oficinas de gobierno en las capitales de los estados o en la Ciudad de México; tienen como propósito ser efectivamente un medio para transmitir al ciudadano toda la información necesaria para que pueda ejercer plenamente sus derechos.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2010, disponible en: <http://www.asf.gob.mx>
- Bhatta, Gambir, *International dictionary of Public Management and Governance*, M.E. Sharpe, Armonk, NY, USA, 2006.
- Benz, Arthur, "Accountable multilevel governance by the open method of coordination?" en *European Law Journal* vol. 13, no. 4, 2007, pp. 505-522
- Bovens, Mark, T. Schillemans y P. T. Hart, "Does public accountability work? An assessment tool," en *Public Administration* vol. 86, no. 1, 2008, pp. 225-242.
- Cejudo, Guillermo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, en Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos-Cázares, "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México", en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2010.
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos-Cázares, "La rendición de cuentas del gobierno municipal", en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2010.
- Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), *Informe Anual 2008*, disponible en: http://cimtra.org.mx/index.php?view=article&catid=31%3Acomunicados&id=100%3Aconsorcio-cimtra-informe-anual-2008&option=com_content&Itemid=72.
- Díaz-Cayeros, Alberto, *Los retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas*, disponible

- en: <http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Federalismo.pdf>
- Guerrero Luchtenberg, César L., Fausto Hernández Trillo, y Juan Manuel Torres Rojo, *Federal against Local Governments: Political Accountability under Asymmetric Information*, en Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE-DTE 381, México, 2006.
- Hernández Trillo, Fausto y Juan Manuel Torres Rojo, *¿A quién le tengo que pedir cuentas?*, en Programa de presupuesto y gasto público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003 disponible en: <http://www.presupuestoygastopublico.org/v2/index.php>
- Hernández Trillo, Fausto, *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*, en Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE-DTE 281, México, 2003.
- López Ayllón, Sergio, Mauricio Merino Huerta y Guillermo Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010 en prensa.
- Merino Huerta, Mauricio y Sergio López Ayllón, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos*, Serie Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, Secretaría de la Función Pública, 2009, disponible en: http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/cuadernos_rc/Cuaderno_de_Rendici%F3n_uno.pdf
- Merino Huerta, Mauricio, "En vísperas de la revolución informativa", en Pedro Salazar Ugarte (coord.) *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana; razones, significados y consecuencias*, UNAM-IFAI, 2008, pp. 119-149.
- Mulgan, Richard, "'Accountability': An ever-expanding concept?" en *Public Administration*, Vol. 78, 2000, p. 555-578.
- Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Catálogo de programas federales para los municipios, Secretaría de Gobernación, México, 2009.

REFLEXIONES DESDE UN ENFOQUE CIUDADANO EN TORNO A LA TRANSPARENCIA DEL GASTO MUNICIPAL EN MÉXICO

Mtro. Ricardo Joel Jiménez González

CESEM-CIMTRA¹

Lic. Marcela Anahí Hernández Ramírez²

El presente artículo expone desde una mirada integral la problemática que se enfrenta en materia de transparencia del gasto municipal en nuestro país. Se pretende con ello ir mas allá del *deber ser* para ubicar la problemática desde diversas aristas que de alguna manera trastocan el marco del federalismo y las instancias institucionales, vislumbrando la necesidad de impulsar procesos de participación activa de la ciudadanía en materia de ejercicio del gasto, su vigilancia y aplicación correcta.

Introducción

La figura del municipio va más allá de una estructura gubernamental prestadora de servicios, es el conjunto de tres elementos básicos: sociedad, gobierno y territorio. De estos el gobierno municipal es un actor cuyo papel es importante para el desarrollo y la democracia local. A lo largo de la historia de México la institución municipal se ha transformado, en la actualidad ha logrado ciertos avances en su consolidación, especialmente a partir de las reformas de 1983 y especialmente la de 1994 con la que se les otorga la facultad de interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y con la de 1999 donde se da un gran paso en el reconocimiento del ámbito municipal como un orden de gobierno.

A lo largo de la última década los cambios de la institución municipal en México también han transformado sus finanzas. Puede notarse con el hecho de que las Entidades y Municipios pasaron de ejercer el 34.1% al 60.5% del gasto público total de 1990 a 2002³. Esto en buena por el aumento del gasto federalizado.

Bajo estos procesos los municipios han adquirido mayores capacidades de acción por el aumento de los recursos de los que ahora son beneficiarios. Sin embargo, en la actualidad la composición y el funcionamiento de las finanzas municipales y en general de las finanzas públicas nacionales resultan complejas, lo cual dificulta el acceso y entendimiento de esta información, limitando al ciudadano para involucrarse y conocer con claridad qué y cómo gastan los gobiernos y sobre todo qué impacto tiene dicho gasto en su vida diaria, por ende, la transparencia en

.....
¹ Coordinador de la sede Cesem D.F y fundador del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)

² Egresada en Ciencia Política y Administración Pública, UNAM

³ SHCP, (2007). Diagnóstico Integral de situación actual de las haciendas Públicas Estatales y Municipales. P.10

los municipios tiene una especial importancia, ya que puede ser una herramienta importante para consolidar estos procesos de forma incluyente.

La transparencia para el fortalecimiento de los municipios

La transparencia y la rendición de cuentas vistas desde la perspectiva de los derechos como actuación de los propios ciudadanos, deben ser abordados, no en sí mismos; sino como parte de un complejo sistema de relaciones sociales, muchas veces reflejadas en la existencia de sistemas burocráticos y marcos regulatorios (que le dan sustento, pero que acotan el rol de los actores sociales en la materia).

Transparencia y rendición de cuentas no son actos promovidos por decreto. No sólo implican en términos formales una obligación de las autoridades, en razón de tratarse de un derecho ciudadano, son también, en estricto sentido, aspectos que tienen un papel dentro de las acciones emprendidas por los actores sociales puestos en la arena municipal y que pueden representar una forma de cuestionamiento a las formas tradicionales de las relaciones sociales y del ejercicio del poder. Son elementos de la llamada gobernanza local.

Bajo esta perspectiva, la rendición de cuentas no es un acto meramente proveniente de los servidores públicos en el cual, tentativamente, como señala John Ackerman es un proceso pro-activo donde los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”⁴. Digamos que lo proactivo de la rendición de cuentas exige constante diálogo, explicación y justificación de las acciones gubernamentales en un marco de los derechos ciudadanos, de sus demandas, y no meramente en la “voluntad” de las autoridades por otorgar explicaciones.

En este sentido, la rendición de cuentas es un proceso que no se reduce a exigir el buen desempeño de las autoridades, que el servidor cumpla con las reglas (se porte bien), sino además como un acto amplio de interacción entre los diversos actores a favor de que las autoridades en todo caso generen los espacios, mecanismo que permitan ventilar los asuntos públicos y generar acciones de mejora de la vida de la gente. La esfera entonces es social y no meramente burocrática.

Podemos decir que en general existen tres elementos por los que es importante la transparencia a nivel local:

- La aplicación de programas y políticas en el ámbito local provenientes de la federación y el gobierno estatal, (donde se hace destino de recursos públicos y algunas veces con la participación ciudadana), que por lo regular tienen un carácter focalizado y acotado, (incluso excluyentes), donde los algunos actores sociales, muchas veces, sólo son “invitados” a los procesos de participación como sujetos-clientes-

.....
⁴ John Ackerman, (Coord.) Más allá del acceso a la información, Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, UNAM, pág. 16

beneficiarios de las acciones. Con ello, amplios sectores quedan fuera de las redes de las decisiones, segmentados, e incluso confrontados a partir de la asignación de dichos apoyos.

- La existencia de contrapesos (ciudadanos o sociales) respecto a la actuación de las autoridades, por ejemplo, contralorías ciudadanas y monitoreo social, que permitan empujar un proceso de explicación de las decisiones adoptadas por éstas, ello con una cierta autonomía con respecto al gobierno. En esta misma lógica puede concebirse la necesidad de contrapesos a lo interno del cabildo y del ayuntamiento, así como entre las propias instituciones estatales y federales, y contrapesos al poder ejecutivo local. Aquí el papel de la sociedad civil –en tanto grupos sociales atentos a algunas acciones o políticas públicas particulares del gobierno local, estatal y federal- es de suma importancia para construir una rendición de cuentas vertical.⁵
- Los mecanismos existentes de transparencia y rendición de cuentas en los municipios muchas veces se acotan a los informes anuales de gobierno o a la existencia de una página electrónica, o la entrega de información a los congresos locales, sin que necesariamente por los ojos ciudadanos. La toma de decisiones y, la utilización de recursos se conjugan en una fórmula que al ponerse en la mesa y a debate el carácter de las relaciones de poder adquiere una dimensión distinta. También hay que considerar que los gobiernos municipales rinden cuentas a los congresos locales, pero ello está muchas veces en razón de condiciones político-partidistas que hace de las contralorías o auditorías actos más de revanchismo partidista que de una verdadera revisión de la eficiencia administrativa y del control del gasto público. Muchas veces los contralores, los tesoreros (formales) y los equipos administrativos cumplen una función de “tapadera” de los ejecutivos en los tres ámbitos de gobierno.

Situación general de la Hacienda Pública Municipal en México

Las finanzas públicas son el principal instrumento del gobierno que le permite llevar a lo tangible sus políticas, pues sin recursos no existen capacidades de acción. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115, fracción IV, establece que los municipios podrán administrar libremente su hacienda, sin embargo, la fortaleza de estas aún no está totalmente consolidada.

Según la última “Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal”⁶, los gobiernos locales expresan como segundo problema el de la “escasez de los

.....
⁵ Puede consultarse a Jonathan Fox, Civil Society Accountability: Propositions for Discusión.

⁶ INDESOL, INEGI. (200) Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL - INEGI. México.

recursos". Esta situación tiene diversas causas, como las deficiencias institucionales del gobierno local o las del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dadas las condiciones político-institucionales del municipio donde su carácter como orden del gobierno aún no está totalmente consolidado, la Constitución Política y las leyes estatales y locales intervienen en este ámbito de gobierno, debilitando en gran parte la autonomía financiera, pues los límites y las capacidades del municipio aún no están claramente delimitados. En este contexto, se pueden destacar algunas de las debilidades que presenta el municipio en la materia, tales como:

- La Federación ha desconcentrado facultades a los gobiernos locales en materia de gasto, pero no las fuentes tributarias respectivas.
- La potestad y administración de los gravámenes más potentes del Sistema Fiscal Mexicano los tiene la Federación.
- La falta de correspondencia de los ingresos y egresos públicos entre las tres esferas de gobierno en México ha originado un importante *desequilibrio vertical*.
- Esta situación ocasiona distorsiones al ciudadano en su evaluación sobre la gestión pública, ya que el nivel de gobierno que recauda el impuesto no es el mismo que proporciona los bienes o los servicios públicos.
- La focalización geográfica de las transferencias ha sido imperfecta, pues implícitamente se ha generado un sistema de distribución que tiende a igualar las asignaciones por habitante entre los municipios del país, en lugar de tomar en cuenta las carencias específicas de cada región.

Otra de las grandes consecuencias del Sistema de Coordinación Fiscal es la dependencia hacendaria a la que están sujetos los gobiernos locales. Como consecuencia de los procesos de descentralización, existe una mejor distribución del gasto público entre los tres órdenes de gobierno, sin embargo, la Federación aún mantiene el control de alrededor del 60% de los egresos públicos totales.

Por estas razones la situación del municipio no es sólo un asunto del gobierno local, tiene que ver sobre todo con su configuración institucional vertical y horizontal. Debido a esta situación es más que urgente y trascendente que el municipio fortalezca su autonomía financiera incorporando estrategias de transparencia y rendición de cuentas, por dos razones:

- Es un elemento que puede fortalecer la legitimidad de las acciones del gobierno municipal; y
- La ciudadanía podrá saber qué es lo que realmente recibe el municipio y en qué lo gasta, para no generar confusiones con las acciones que implementen otros órdenes de gobierno.

La transparencia en el gasto municipal

El gasto público municipal es un acelerador de la economía, capaz de potencializar el desarrollo económico local, esto puede tener un mayor efecto si se lleva a cabo mediante procesos democráticos. La transparencia y la rendición de cuentas pueden ser un eje estratégico para consolidar este fin, ya que tiene la capacidad de potencializar otros aspectos de la vida local y nacional; y ello debe situarse en procesos de participación ciudadana, de construcción de contrapesos sociales y ciudadanos, de mecanismos y espacios de incidencia de la ciudadanía.

Esto es, la posibilidad de que los diversos actores y sectores sociales intervengan en la toma de decisiones, en las políticas públicas, en la forma de operar de sus gobiernos, por citar algunos aspectos claves. Que la transparencia no sea de autoconsumo en la esfera gubernamental y esquemas burocráticos.

Así, algunos de los mayores vicios del ejercicio gubernamental pueden ser evitados, y estar a escrutinio de la sociedad, como: la partidización de los programas sociales, los apoyos al campo, las becas, los apoyos diversos de carácter financiero canalizados a los ayuntamientos a los estados y los que descentraliza la federación. Aquí debe haber controles porque ello transgrede la vida local y nacional.

Por otro lado, la transparencia también es un eje de fortalecimiento del municipio, en especial la de los gastos, pues dadas las características institucionales del municipio sus facultades hacendarias no gozan de completa autonomía, están en buena parte supeditadas a otros ámbitos de gobierno. En este sentido, debe puntualizarse que el hablar de transparentar el gasto municipal no sólo implica la voluntad de las autoridades municipales, sino un complejo sistema en el cual se ventilen de forma horizontal y vertical los gastos de los tres ámbitos de gobierno, y donde cada uno de éstos ponga el ejemplo a los demás, en un esquema de co-participación y retroalimentación de transparencia federalista, encauzada hacia la ciudadanía.

El gobierno municipal en todos las aristas de las finanzas públicas está relacionado a los otros ámbitos, que además dadas las condiciones del sistema político mexicano va acompañada de la cultura del patrimonialismo, clientelismo y centralismo.

El proceso por el cual sea posible tanto fortalecer la transparencia local del municipio y el que la transparencia y rendición de cuentas de los diversos órdenes de gobierno sirva al fortalecimiento municipal para que puedan ser consolidados gobiernos democráticos y sociedades más justas, es complejo, la pregunta sería ¿Cómo se hace eso?, para ello subrayamos dos elementos:

- El esquema federal en sus dimensiones política-hacendaria requiere de un replanteamiento a fondo para que la transparencia adquiera un carácter más allá de las voluntades individuales de las autoridades en turno.
- La transparencia es un elemento clave para la gobernanza local y nacional. Con ello quiero decir que el asunto debe ubicarse no sólo

en las manos de los gobiernos y de las instituciones, sino en todos los actores activos e interesados en el tema en tanto que estamos hablando de transparentar los asuntos públicos, hacer público los procesos de lo público, de acceder a la información, transparentar y rendir cuentas.

Algunos obstáculos en la transparencia local

Es un buen punto de arranque buscar la posibilidad de que los ayuntamientos abonen a la transparencia de sus cuentas y de sus gastos. Pero ello no se dará de forma integral y automática sin que se presente en paralelo una serie de procesos. Recordemos que incluso el tema de la transparencia aun y con la fuerza y el apoyo que ha tenido, ha presentado una serie de vicisitudes y limitaciones concretas a la hora de operar en los territorios con actores concretos en la escala local. Es ahí donde se reflejan y combinan una serie de factores muy vinculados a intereses partidistas, particulares, desinterés o incapacidad sobre el tema. Todo esto sumado a la falta de una cultura de generar información accesible y fácil de entender, Asimismo, hay limitaciones presupuestarias para armar equipos de trabajo en torno a ello y problemas internas en la administración. Porque se requiere capacitar, fortalecer y profesionalizar funcionarios locales en esta materia.

Existen otros obstáculos reales para lograr la **transparencia en el gasto** por parte de los ayuntamientos, citamos tres ejemplos:

- En Oaxaca el gobierno estatal no da a conocer claramente a los ayuntamientos los montos de asignación del ramo 28, sino lo que les otorgan es la fórmula mediante la cual se deriva el monto que obtendrán cada año los ayuntamientos, entonces corresponde a los ciudadanos, a las comunidades y funcionarios locales el desfactorizar la fórmula. Cabe preguntarse ¿Cuánta información deja de otorgarse entre los tres niveles de gobiernos respecto a ingresos y gastos? ¿Hay armonía de información entre los estados y los municipios y ésta información baja a la ciudadanía?
- Los ayuntamientos no forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La pregunta es ¿cómo ser partícipes de informar sobre algo desde lo cual no forman parte en las discusiones? La contradicción es: ¿por qué siendo los municipios un ámbito de gobierno no están en las decisiones y discusiones al respecto de ingresos, egresos, deuda, etc.? Claro, ello no justifica la serie de omisiones que se cometen en algunos gobiernos locales en materia de información, pero sí es un dato que es importante señalar.
- Un factor también a considerar es el diseño institucional de los ayuntamientos, el cual está hecho más para la opacidad (elección en planillas, mecanismos poco abiertos para la toma de decisiones, reproducción del centralismo y presidencialismo, etc.) que para ventilar los asuntos públicos.

Como puede verse se trata de un tema complejo y lleno aristas, que deben ponerse en la mesa para avanzar más allá del **deber ser**. Es decir, ir más allá de pensar que lo único que debe hacerse es que los ayuntamientos suban información a la página de Internet y eso sea todo. Este punto es sólo parte de la complejidad. Si nos instalamos en esta lógica disiparemos la oportunidad de cambio que pueden posibilitar los derechos ciudadanos y la forma de cambiar la forma tradicional de proceder de las autoridades en nuestro país.



Mtro. Ricardo Joel Jiménez González

CIMTRA, observatorio de la transparencia local

Como hemos señalado, abonar a la transparencia del gasto municipal requiere de ir empujando diversos procesos en paralelo. En este sentido, el esfuerzo que se pueda hacer desde la esfera ciudadana resulta clave. Ya sea como vigilante y contralores, como actores en el ejercicio de su derecho a informarse o como parte de un esfuerzo amplio y articulado, la ciudadanía y sociedad civil debe servir para que los gobiernos locales sean concientes de la presencia de los diversos actores en sus decisiones y acciones asumidas.

El Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA, nació a mediados del 2002, con el objetivo de evaluar el nivel de transparencia que tienen los gobiernos locales en nuestro país, ello a partir de una herramienta (cuestionario) que aplican ciudadanos a sus autoridades y funcionarios. La idea es que la información solicitada esté a la vista de la gente, sin mediar solicitud alguna. Esto significa ir más allá de lo que establecen las leyes locales en un afán de hacer válido el criterio de máxima publicidad establecido en el Artículo 6to. Constitucional. El CIMTRA apuesta a la construcción de una relación más horizontal entre ciudadanos y autoridades y la construcción de una ciudadanía más cuestionadora de la actuación de sus gobiernos.

En su primera fase evaluó a un centenar de ayuntamientos de 13 estados del país; en su segunda fase –que arrancó en noviembre del 2008, con una herramienta de evaluación más exigente en su medición,- ha evaluado a 61 ayuntamientos de 9 entidades federativas.

Entre los campos de evaluación actual está uno denominado: GASTOS, el cual se desglosa en los siguientes indicadores:

- Gastos en comunicación social;
- Gastos de representación o viáticos del cabildo;
- Gastos de gestión o por oficinas de enlace;
- Gasto por asesorías e información sobre proveedores.

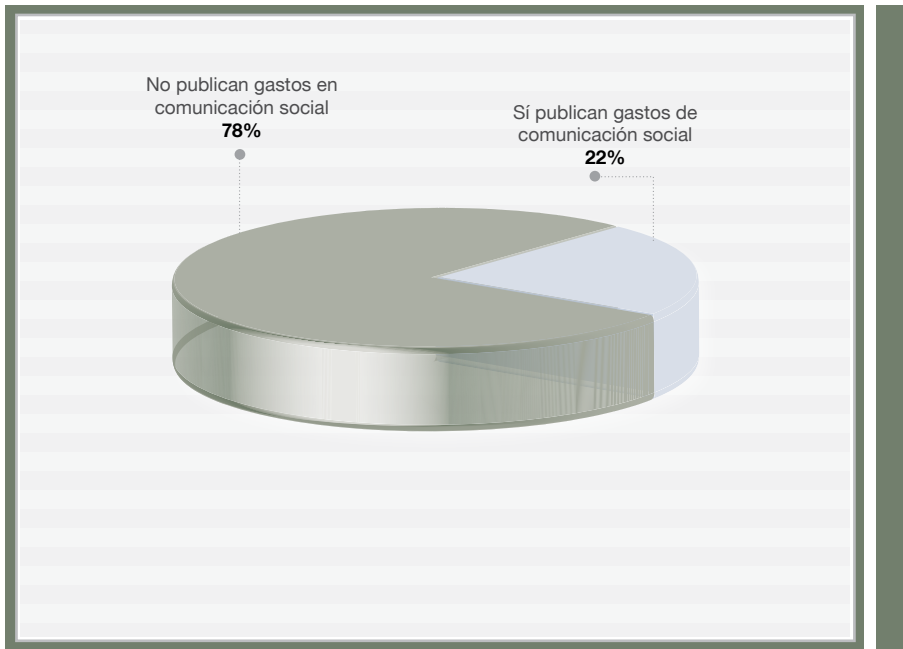
En términos generales, de los 61 municipios evaluados, sólo el 17% respondió afirmativamente tener la información a la vista y con acceso a la gente (sin mediar solicitud alguna). Repetimos, en términos generales. Pero el dato resulta interesante en razón de dar muestra de la situación prevaleciente de municipios con diversas características y condiciones socioeconómicas.

Otro ejemplo de los resultados CIMTRA es el gasto por concepto de comunicación social. Es conocido popularmente que buena parte de los gastos municipales se dirigen a publicidad de las propias autoridades, como mecanismo para promoverse para otros cargos públicos. Por ende, es importante que la ciudadanía conozca los gastos por concepto de comunicación social.

De los cuestionarios aplicados a 2010 hemos encontrado que sólo el 22% de los gobiernos locales publican información referente a este rubro, (véase *Gráfico 1*). Es decir que al 78% de los Municipios encuestados no transparentan el gasto en comunicación social.

Un concepto del gasto municipal también comúnmente debatido es el de obra pública. Este siempre ha resultado de gran importancia y visibilidad, y muchas veces es de gran controversia, por el monto de financiamiento, la verdadera necesidad de la obra, etcétera. Por ende, para la ciudadanía e incluso para las empresas este rubro es de gran interés.

Gráfica 1. CIMTRA Municipal

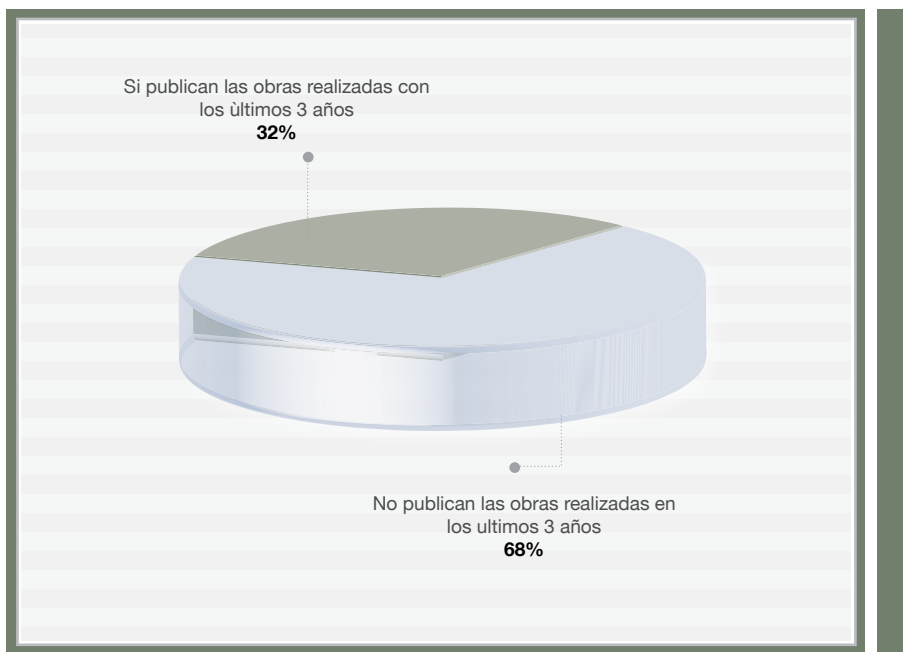


Fuente: Elaboración propia con base en resultados estadísticos de la herramienta CIMTRA.

Los resultados nos indican que el 68% de los Municipios encuestados no publican ni siquiera las obras realizadas en un periodo de gestión, (véase Gráfico 2), y refiriéndonos a un punto antes citado, esto puede generar confusiones entre quién hizo qué, es decir, si la obra es del gobierno federal, estatal o municipal.

De forma general los Rankin CIMTRA Municipal nos han mostrado las deficiencias en materia de transparencia y rendición de cuentas municipal, pero, también se ha convertido en un instrumento de referencia para los gobiernos locales, como punto de partida para mejorar los rubros en los que tienen fallas, incluso algunos municipios han logrado ir más allá de lo que marca la ley.

Con estos resultados se puede vislumbrar el nivel de reto que se enfrenta al hablar del transparentar el gasto en los municipios. Hemos advertido ya las diversas aristas de esta compleja problemática, pasemos a la definición de algunas propuestas.

Gráfica 2. CIMTRA Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en resultados estadísticos de la herramienta CIMTRA.

Hacia la construcción de propuestas

La transparencia consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y organizaciones públicas, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades e incidir en un contexto de corresponsabilidad con el gobierno para el fortalecimiento del espacio municipal. Para ello es necesario que la información pueda ser revisada y analizada. En este sentido, la transparencia es una herramienta capaz de fortalecer el ámbito de gobierno local.

La transparencia también significa construcción de legitimidad gubernamental, por ello es importante que los gobiernos municipales dentro de sus facultades puedan gestionar estrategias que democratizen los procesos de asignación del gasto, es decir, espacios que funcionen verdaderamente como contrapesos y colaboradores del gobierno local capaces de generar iniciativas a favor de mejorar la transparencia y la actuación del gobierno.

Por ello, podemos decir que las acciones pueden girar en dos sentidos, en las endógenas y las exógenas, es decir, los que dependen más directamente del gobierno municipal y los que no, pero que son muy importantes.

Acciones endógenas para la Transparencia y Rendición de Cuentas Municipal

Acciones operativas: Información que el gobierno local debería dar a conocer a la ciudadanía:

- Dar a conocer mes a mes los gastos en materia de comunicación social, de representación y viáticos de funcionarios, cuerpo edilicio, gastos de gestión y asesorías.
- Información sobre las obras desarrolladas con el Ramo 033, así como de aquellas aprobada por el COPLADEMUN, el costo de las obra por rubro.
- Hacer públicos los acuerdos de cabildo, como información obligada. Obligación que podría quedar establecida en las leyes de transparencia y en las leyes municipales locales.
- Publicar los indicadores no sólo del ejercicio y actividades, sino también de los resultados obtenidos por los gobiernos, es decir, sus efectos o impactos en la gente.
- Informar sobre los programas sociales (Oportunidades, Procampo, etc; sus montos de aplicación, lista de beneficiarios, etc.) mediante mecanismos diversos y amplios (no sólo internet).
- Dar a conocer la Cuenta Pública Municipal de manera dinámica y accesible para la ciudadanía, lo cual podría ser apoyado por la implementación de las TIC y los centros de educación superior cercanos a la comunidad.

Acciones sustantivas: Políticas que el gobierno municipal puede emprender para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el municipio, como eje para la democratización local.

- **Contralorías Ciudadanas.** Promover la vigilancia, corresponsabilidad y rendición de cuentas de la mano con los ciudadanos, a través de las contralorías ciudadanas.
- **Visión de ciudadanos concientes y activos.** Tratar de dar vuelta a una idea burocrática de ver al ciudadano como simple demandante o solicitante de información.

- **Ciudadanizar espacios institucionales.** Dar más espacios a los ciudadanos en las instancias ya creadas, dándole un carácter ciudadano. Esto es generar verdaderos contrapesos, que hagan uso del derecho a la transparencia y a todos sus derechos. Tales como:
 - **Consejos Municipales**
 - **COPLADEMUN**
 - **Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN).** *Que las asociaciones y los ciudadanos puedan tener mayor participación en los procesos de rendición de cuentas, así como en la continuidad de las políticas municipales a través de los IMPLAN, donde el objetivo de los institutos no sólo gire en la planeación urbana, sino en la planeación para el desarrollo municipal.*
- **Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana.** El plebiscito, el referéndum, entre otras formas de control ciudadanos deberían estar reglamentados desde el municipio, con el objeto de abrir la toma de las decisiones a la ciudadanía. Y tenga una consecuencia encontrar irregularidades en el gasto, una especie de evaluación y juicio social.
- **Ciudadanizar el proceso presupuestario.** En el mundo existen experiencias en las que los gobiernos locales democratizan las asignaciones presupuestales, partiendo de las necesidades más sentidas de la población que vive los problemas diariamente.
- **Emprender acciones de transparencia retomando las nuevas tecnologías,** así como otras herramientas y mecanismos para el acceso de la información a la ciudadanía, con el fin de reforzar campañas de difusión en torno a las acciones gubernamentales.

Acciones desde otro ámbito de gobierno

Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas local para el gasto municipal que se pueden aplicar en otros ámbitos de gobierno.

- **Participación de los Municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, (SNCF).** Los gobiernos locales deberían tener un espacio formal dentro del SNCF con el objeto de que pueda ser tomada en cuenta la visión de lo local en las decisiones hacendarias, así como mecanismo de fortalecimiento real del federalismo fiscal.
- **Participación en espacios interinstitucionales.** Así como en el SNCF, los municipios deberían tener un espacio real y plural de los órganos interinstitucionales, como en la Comisión Nacional de Armonización

Contable y el Consejo Nacional de Desarrollo Social. Siendo éstos espacios de decisión de los rubros más importantes del gasto nacional y local.

Reflexiones finales

Pugnar por la transparencia del gasto en el ámbito municipal es un reto mayor pero imprescindible para dar certezas a la esfera civil sobre la actuación de sus autoridades. La voluntad de las autoridades de poner a disposición esta información, de manera clara y entendible a la ciudadanía, es un gesto fundamental dentro del marco de la gobernanza que implica la transparencia y la rendición de cuentas.

Las buenas voluntades cuentan, como también las prácticas cotidianas y concretas llevadas a cabo entre autoridades y ciudadanía, en conjunto y por separado, para ir construyendo nuevos esquemas de vinculación. Por supuesto, a ello hay que sumarle la necesidad de ampliar la gama de posibilidades en las cuales la ciudadanía participe y opine en la toma de decisiones se lleven a cabo.

Para las condiciones que atraviesa el país, el transparentar las decisiones que sean relevantes para la vida comunitaria resulta igual de fructífero que contar con marcos regulatorios que amparen este importante derecho ciudadano.

Bibliografía

- Ackerman, John (coord.), (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, CETA, IJ-UNAM, Siglo XXI, Cámara de Diputados; Universidad de Guadalajara; México.
- CESEM (coord.), (2007). *Agenda Nacional Ciudadana Municipalista*, CESEM, RLS, México.
- Fox Jonathan, Haight Lobby; Hofbauer Helena; Sánchez Andrade Tania (Coords.), (2007). *Derecho a saber. Balance y perspectivas Cívicas*, FUNDAR, Woodrow Wilson International center for Scholars; México.
- INDESOL, INEGI. (2000) *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*, INDESOL - INEGI. México.
- Schedles, Andreas, (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, México,
- SHCP, (2007). *Diagnóstico Integral de situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*. SHCP-UCEF. México.
- IFAI. *Sin transparencia no habrá una auténtica reforma fiscal*, señala María Marván. Comunicado 4 de marzo de 2010. www.ifai.org.mx
- CIMTRA Municipal, (2010). *Ranking Completo a 2010*, CIMTRA. http://cimtra.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=70

Instrumentación de Políticas en Materia de Transparencia Presupuestal

Ponentes:

MTRO. DIONISIO PÉREZ-JÁCOME FRISCIONE
C.P.C. JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ
DR. JORGE A. CHÁVEZ PRESA
MTRO. MARIO M. DELGADO CARRILLO



PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Cuarta mesa de análisis

Instrumentación de Políticas en Materia de Transparencia Presupuestal

Presentación

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE DEL INSTITUTO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

En esta segunda etapa del Seminario: Propuestas para una efectiva transparencia presupuestaria, se avanzará en el análisis e instrumentación de las propuestas recibidas en la primera etapa en las tres primeras mesas de análisis sobre transparencia en el gasto federal, transparencia en el gasto de los estados y transparencia en el ejercicio presupuestal de los municipios.

Cabe mencionar que la instrumentación de las propuestas realizadas requerirá del esfuerzo por parte de aquellos, quienes del ámbito gubernamental toman decisiones para el ejercicio de los recursos públicos.

Algunas de las propuestas para fortalecer la transparencia presupuestal y con ello consolidar una verdadera rendición de cuentas, han sido, entre otras, publicar información de manera clara y oportuna sobre los criterios utilizados para la asignación de los recursos relativos a los techos presupuestarios y como se utiliza en ellas el sistema de evaluación del desempeño en la formulación de dichos presupuestos.

Asimismo, publicar de manera clara y oportuna información sobre las bases de cálculos de las estimaciones de ingresos y las variables macroeconómicas.

Aunque no es parte de la transparencia presupuestaria, también es necesario transparentar los ingresos tributarios, esto es, las fuentes de la recaudación de las personas morales y físicas, así como todos aquellos que han sido sujetos de créditos fiscales.

En los mismos términos es importante que se evalúe y que se conozca el grado de equidad y progresividad del sistema fiscal.

Se propone también, establecer mecanismos para generar información transparente y detallada sobre los objetivos de recursos de todos los fideicomisos.

Asimismo, se propone hacer transparente la información relativa a la deuda de los tres niveles de gobierno, detallando acreedores, plazo, tasas de interés y demás costos u obligaciones.



Al igual que en el caso de los programas sociales, se propone hacer transparente los criterios y conformación del padrón de beneficiarios de los distintos programas de apoyo a la actividad económica, como el caso del Fondo PYME, incorporando además información georeferenciada del destino de los recursos públicos.

Por otra parte, vinculado a lo que es el proceso de planeación, programación y presupuestación es necesario establecer la relación entre objetivos, metas, ejercicio y resultados de los planes y programas tanto del orden federal y estatal.

Asimismo, es necesario incorporar criterios de transparencia que expliquen las reasignaciones presupuestales que la Cámara de Diputados realiza durante el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, también durante del subejercicio.

Se propone elaborar una Ley General de Transparencia que permita homogeneizar la información en materia presupuestal y que obligue a las entidades federativas y al gobierno federal a informar periódicamente sobre la evolución del proceso presupuestario.

Incluir un capítulo sobre transparencia en la Ley de Coordinación Fiscal e incorporar en los criterios y fórmulas de distribución de recursos un sistema de castigos o incentivos que favorezcan el cumplimiento de obligaciones de transparencia.

En necesario, estandarizar la generación de informes presupuestarios, financieros y patrimoniales en cuanto a contenidos, estructura, desagregación, y oportunidad.

Establecer sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones de transparencia. Asimismo, se propone establecer mecanismos que coadyuven a la rendición de cuentas.

Fortalecer la autonomía de los órganos garante de transparencia a nivel estatal y federal. Asimismo, impulsar la homologación presupuestal a nivel municipal.

Desarrollar sistemas de coordinación hacendaria o fiscal, entre las entidades federativas y sus municipios que considere mecanismos de vigilancia de las transferencias y su asignación. Estos son básicos para que se evite el desvío de los recursos a los municipios o el retardo en la entrega de los mismos.

Establecer mecanismos que vinculen más estrechamente al proceso de planeación con el de programación y presupuestación, identificando con claridad sus objetivos y metas con la evaluación de resultados y la rendición de cuentas.

Asimismo, establecer mecanismos formales y ágiles de seguimiento de los programas, estableciendo una periodicidad para informar de sus avances.

Construir un sistema de seguimiento y evaluación acorde con los objetivos estratégicos de los planes y programas, así como un sistema de indicadores estratégicos que permitan conocer los resultados de los programas.

Impulsar el seguimiento, la transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos de política económica que redundan en eficaz cumplimiento de objetivos y una eficiente administración de recursos.

Establecer mecanismos de participación social y contraloría ciudadana en el diseño y seguimiento de planes y programas.

Asimismo, establecer mecanismos que acerquen la administración presupuestal al ciudadano.

Todo esto llevará a hacer de la hacienda pública realmente pública.



Mtra. Sigrid Arzt Colunga

*COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS*

Es un gran privilegio participar en esta mesa cuyo objetivo es ser un espacio de reflexión y discusión para avanzar hacia una efectiva transparencia presupuestal en los tres órdenes de gobierno, a fin de inhibir la discrecionalidad y la opacidad en el ejercicio de los recursos públicos.

Es indispensable reconocer que se tienen avances en materia de transparencia, sin embargo, sigue habiendo desafíos en los tres niveles de gobierno para que de manera eficaz y oportuna se haga la publicidad del manejo de los recursos públicos. Hoy, sin duda, hay una gran demanda de recursos sobre el gasto público, a la par de que hay una gran demanda de la sociedad para transparentar el uso y el destino de los mismos.

La experiencia del IFAI y de los órganos garantes en el acceso a la información nos ha enseñado la inquietud sistemática de parte de los ciudadanos por conocer cómo se ejercen los recursos, dónde se ejercen y de qué manera en el ejercicio de esos recursos, tenemos políticas públicas que impactan a la colectividad de nuestra sociedad.

El ejercicio del presupuesto es un aspecto sensible. Para los ciudadanos es importante ver en lo inmediato que los impuestos que se le cobran se traducen en bienes y servicios públicos. Así, en la medida que se transparente el ejercicio público, en esa medida la sociedad será testigo de los actos y del quehacer gubernamental.

No cabe duda, como lo hemos visto en algunas de las mesas, que quizás el nivel municipal representa uno de los que mayores desafíos en materia de transparencia y rendición de cuentas. Si bien hoy contamos con tecnologías como el Internet, también es cierto que seguimos teniendo dificultad no sólo en el manejo, sino en la permanente actualización, utilidad y presentación del ejercicio del gasto público por las distintas autoridades.

Vale la pena destacar el proceso de ejecución de la reforma constitucional del Artículo 134, sobre contabilidad y gasto público, ya que este va a facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos, con el fin de medir la eficacia, economía y eficiencia, el gasto e ingresos públicos. Hoy más que nunca las autoridades deben consolidar de manera sistemática el fácil acceso a la información de manera comprensible y actualizada sobre la gestión pública para que los ciudadanos puedan conocer y evaluar el quehacer gubernamental.

Lo ha señalado incluso la OCDE, que en materia presupuestal la apertura de información de forma integral y sistemática fortalece la relación que existe entre el buen gobierno y los mejores resultados económicos y sociales como un bien colectivo.

La transparencia, la apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública es un elemento clave del buen gobierno. El presupuesto es el documento de política pública de mayor importancia, dado que en ella se reflejan las prioridades de los gobiernos en turno. No cabe la menor duda que es fundamental lograr una correlación positiva entre transparencia, rendición de cuentas y calidad de gobierno. Para ello es necesario construir un círculo virtuoso entre transparencia, rendición de cuentas, buenas prácticas, fortalecimiento institucional, calidad de gobierno, calidad en la información para que sea útil y los ciudadanos cuenten con elementos para evaluar el quehacer gubernamental. Si logramos consolidar ese círculo virtuoso, que no quede duda que nuestra vida democrática se verá fortalecida.

AVANCES EN LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN MÉXICO

Mtro. Dionisio Pérez-Jácome Friscione

SUBSECRETARIO DE EGRESOS DE LA SHCP

Introducción

Desde hace algunos años, México decidió adoptar la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información como parte inseparable de la administración pública y de la relación entre el gobierno y la sociedad.

La sociedad mexicana cuenta ahora con medios efectivos para asegurar el acceso público e inmediato a una gran cantidad de información sobre las razones, los motivos y los recursos comprometidos con las decisiones del gobierno; ésta posibilidad de vigilancia social contribuye a ejercer un mejor control ciudadano sobre la administración pública, incentiva la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción y fortalece los mecanismos democráticos de rendición de cuentas.



Mtro. Dionisio Pérez-Jácome Friscione

Sin embargo, y a pesar de que contamos con instituciones que defienden el derecho de acceso a la información, también es necesario que la administración pública genere información útil, oportuna y de interés general, que se haga pública mediante

mecanismos ciudadanos, de manera proactiva y estratégica. La información pública debe servir para conocer qué hace el gobierno, pero también para generar espacios de diálogo con la sociedad para el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.

En 2007, el gobierno del Presidente Felipe Calderón impulsó **la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen**¹, de la cual se derivaron reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización, además de modificaciones a la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, la cual establece que la administración de los recursos públicos federales se debe realizar con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, control, equidad de género, rendición de cuentas y transparencia.

Estas reformas contemplan, entre otros aspectos, una mayor transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas y del proceso de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como la consolidación de la Auditoría Superior de la Federación para garantizar un proceso de fiscalización más eficiente. Las reformas también incluyeron el establecimiento del **Sistema de Evaluación del Desempeño** (SED), que establece la referencia para la gestión y la programación del presupuesto con base en el desempeño y resultados de las instituciones.

Aunado a las reformas al marco institucional en términos de acceso a la información, las prácticas del Gobierno Federal han transitado hacia una mayor apertura de la información presupuestal. Uno de los ejemplos más claros es la información puesta a disposición del público en los informes mensuales y trimestrales sobre las Finanzas Públicas.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública² pone a disposición del Poder Legislativo y de la ciudadanía en general los avances en el cumplimiento de las metas, así como en la ejecución de los proyectos de inversión plurianuales y la información sobre los resultados de la evaluación del gasto federalizado, entre otros datos relevantes.

De esta forma, al comparar la información presupuestaria que se hacía pública hace 10 años, se aprecia que los reportes actuales ofrecen significativamente mayores y mejores datos e información sobre el ejercicio del gasto, el avance de los proyectos y el estado de los fideicomisos entre muchos otros aspectos, lo que demuestra un avance muy importante en la cantidad y calidad de la información presupuestaria que el gobierno federal ofrece a la sociedad.

.....
¹ Aprobada por el Congreso de la Unión el 14 de septiembre de 2007

² <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/default.aspx>

Reformas al marco institucional

El compromiso con la transparencia en el uso de los recursos públicos se observa, como ya se mencionaba, en las prácticas llevadas a cabo por el Gobierno Federal en cuanto a la información que hace pública, pero principalmente con las reformas al marco institucional con las cuales se obliga, no sólo a la Administración Pública Federal, sino también a gobiernos estatales y municipales, así como a los organismos autónomos del Estado a transparentar el uso de sus recursos.

En este sentido, la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen incluyó adicionalmente, modificaciones a la Constitución y a diversas leyes federales en materia de presupuesto basado en resultados, la armonización de los sistemas de contabilidad en los tres órdenes de gobierno, una mejor fiscalización, transparencia presupuestaria y el fortalecimiento de una cultura presupuestaria ciudadana.

1. Presupuesto basado en Resultados

El primer paso para una gestión pública eficiente es destinar los recursos a donde sean más productivos, para que así la planeación se realice con base en los resultados obtenidos por los programas.

Con la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a partir del ejercicio fiscal 2008, se estableció una estrategia que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y programas, así como de las propias instituciones públicas.

Hasta ahora, el PbR y el SED han permitido al gobierno federal, entre otras ventajas, transformar el proceso presupuestario para vincular los objetivos estratégicos de desarrollo con el destino final del gasto público, definir objetivos, indicadores de desempeño y metas para los programas federales para vincularlos con el proceso presupuestario, así como generar los sistemas necesarios para el seguimiento de dichos indicadores.

De esta forma, en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2010 se tomaron en cuenta los resultados de aquellos programas que ya contaban con algún tipo de evaluación del desempeño, a fin de atender las demandas de la población de manera más eficiente y se llevó a cabo la mejora y actualización de los indicadores de desempeño de los programas. Para el año 2010, se contemplaron 160 Programas Presupuestarios que incluyen los 246 indicadores que fueron seleccionados en el PEF 2009, cuyos avances en el cumplimiento de sus metas se reportan periódicamente en el anexo XVII de los informes trimestrales de finanzas públicas³.

.....
³ *Ibidem*

El porcentaje de programas presupuestarios que cuentan con indicadores de desempeño pasó del 28 por ciento en 2008, al 62 por ciento en 2010.

En este sentido, las medidas del Gobierno Federal en materia de planeación presupuestaria, en la aplicación del gasto público y la evaluación de resultados, fortalecen la transparencia y rendición de cuentas al dar a conocer y explicar puntualmente a la sociedad la forma en la que el gobierno diseña su presupuesto, administra los recursos disponibles y evalúa los resultados obtenidos a través del ejercicio de los mismos.

2. Armonización Contable

Destaca también en materia de transparencia la **Ley General de Contabilidad Gubernamental** aprobada en 2008 y emitida en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 31 de diciembre de ese año, con la cual se busca armonizar los sistemas contables de los tres órdenes de gobierno, así como la presentación de información financiera, presupuestaria y patrimonial. La Ley establece los gobiernos estatales y los municipios tendrán que implementar los cambios previstos a más tardar en 2012.

La armonización contable fortalece el control y la transparencia en el ejercicio del gasto público a través de la vinculación entre la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como garantiza la elaboración de informes y estadísticas homogéneas sobre el uso de los recursos de todas las entidades.

A la fecha, el **Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)**⁴, órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental instalado el 27 de enero de 2009, ha aprobado los siguientes documentos:

- Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental.
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.
- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos.
- Clasificador por Objeto de Gasto.
- Clasificador por Rubro de Ingresos.
- Plan de Cuentas.

.....
⁴ Integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, así como de gobiernos estatales y municipales

- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos.
- Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.
- Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos.⁵

Con la aprobación y emisión de los documentos antes citados, se ha conformado la base que sustenta el nuevo modelo de contabilidad gubernamental para el gobierno federal, estados y municipios. El porcentaje de este avance equivale al 70 por ciento del total de la normatividad para la aplicación práctica de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo, una herramienta fundamental en la aplicación de la Ley de Contabilidad es el **Sistema de Administración Financiera Federal (SIDAFF)**. El SIDAFF es el sistema de información financiera de la Administración Pública Federal que permitirá cumplir con el propósito de generar estados financieros con claridad, confiabilidad y oportunidad, útiles para la toma de decisiones por parte de los responsables de las finanzas públicas y de quienes administran la ejecución del gasto, así como para satisfacer requerimientos legales.

Dentro de la estrategia de implantación del SIDAFF, se ha establecido la necesidad de integrar la información del ejercicio del gasto de los ramos administrativos y generales del Poder Ejecutivo mediante el uso de una herramienta tecnológica denominada Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP).

De acuerdo con el Decreto de PEF 2010, la SHCP, en el marco de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, emitirá las disposiciones necesarias para que a partir de enero de 2010, opere una herramienta tecnológica relacionada con el sistema de contabilidad gubernamental. Dichas disposiciones regularán, en tiempo real y a nivel transaccional, la vinculación de los ramos administrativos y generales a una base central de información, entre otros temas.

El SIDAFF permitirá seguir el camino de cada peso desde que ingresa a la hacienda pública hasta que se evalúa el gasto. Facilita la preparación y calidad de la Cuenta Pública y su análisis, al mismo tiempo que contribuye a medir la eficacia, economía, eficiencia y resultados del gasto y de la gestión de los ingresos públicos, pero sobre todo facilitará el libre acceso de los ciudadanos a la información financiera de interés público.

.....
⁵ <http://www.conac.gob.mx>

3. Medidas de transparencia presupuestaria incluidas en el Presupuesto de Egresos 2010

Para complementar las disposiciones de ley en materia de transparencia presupuestaria, en el PEF 2010 se incluyeron otras medidas, en particular sobre la transparencia presupuestaria en entidades federativas y municipios.

- **Revisión de los indicadores de resultados.** Se fortalece el Presupuesto basado en Resultados, para lo cual se revisarán y actualizarán, a más tardar, el último día hábil de marzo los indicadores para resultados de los fondos de aportaciones federales, los cuales se incluirán en los informes trimestrales.
- **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).** Se establecen nuevos requisitos de información que servirán para que se ejerzan los recursos de este fondo de manera más eficiente, así como detectar pagos que no deban efectuarse con cargo a éste.
- **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).** La Auditoría Superior de la Federación realizará una auditoría al FAM.
- **Evaluaciones por las instancias técnicas de evaluación.** Las instancias técnicas de evaluación locales y federales, con base en indicadores, evaluarán el cumplimiento de los objetivos y metas de los recursos públicos federales. Dichas evaluaciones se publicarán en las páginas de los gobiernos estatales y municipales, y en la página de la SHCP, debiendo incluirse en los informes trimestrales.

En suma, estas medidas, entre otras que se están impulsando, contribuyen a atender uno de los retos institucionales más importantes que enfrenta nuestro país y que han sido identificados por la OCDE⁶, que es crear incentivos para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas del gasto público a nivel estatal y municipal.

4. Presupuesto Ciudadano

Además de las reformas al marco normativo, con el fin de construir y establecer una cultura presupuestaria entre la población, y para facilitar el conocimiento del uso y destino de los recursos públicos de una manera clara, sencilla y directa, el Gobierno Federal tomó la iniciativa de elaborar el **Presupuesto Ciudadano**.

.....

⁶ OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, México, OCDE, 2009, p. 13.

A través del Presupuesto Ciudadano se ofrece una guía práctica y accesible sobre el destino de las erogaciones, es decir, del gasto público federal que realiza el Gobierno Federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Esta guía detalla de manera puntual la política de gasto del Poder Ejecutivo, cuáles son las prioridades del Gobierno Federal de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y cómo se vinculan con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Adicionalmente, el documento explica de dónde provienen los ingresos, es decir, cuáles son las fuentes de financiamiento del Gobierno Federal (ingresos petroleros y no petroleros, venta de bienes y servicios, aportaciones y endeudamiento) que posteriormente se distribuirán entre la población en forma de bienes y servicios públicos tales como escuelas, hospitales, infraestructura carretera y generación de energía, entre muchos otros.

En este sentido, el Presupuesto Ciudadano explica de manera sencilla y clara, los principales conceptos y componentes del Presupuesto de Egresos de la Federación e informa a la ciudadanía sobre el uso y destino de los recursos públicos: **en qué** se gastan (clasificación económica), **para qué** se gastan (clasificación funcional) y **quién** gasta (clasificación administrativa) los recursos que ingresan a la Federación.

Los beneficios de la transparencia son múltiples y lo son tanto para la sociedad civil como para el sector público. La transparencia presupuestaria permite un mejor conocimiento de la sociedad sobre el uso y destino de los recursos públicos, así como sobre el desempeño de las instituciones; ofrece mejores oportunidades para una vigilancia social del gasto que realizan los gobiernos en sus tres órdenes y establece las bases para una mejor cultura presupuestaria por parte de los ciudadanos y una discusión pública más informada sobre cuál debe ser el destino del presupuesto.

La transparencia presupuestaria permite un mejor seguimiento de los resultados de los programas sociales y ofrece mayores oportunidades para impulsar cambios que mejoren sus alcances para la población beneficiada, así como un abanico más amplio de canales para la participación ciudadana en la evaluación gubernamental.

De esta manera, a lo largo de los tres primeros años de este sexenio, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha llevado a cabo diversas acciones fundamentales en el fortalecimiento de las finanzas públicas, haciendo cada vez más transparente y eficiente el gasto público a través de la rendición de cuentas y la publicación oportuna de la información presupuestaria.

Los avances en materia de transparencia presupuestaria han sido significativos, sin embargo, aún existen áreas de oportunidad. Ejemplo de lo anterior es que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2010, para complementar las disposiciones de ley en materia de transparencia presupuestaria, en el PEF se incluyeron medidas adicionales, en particular sobre la transparencia presupuestaria en entidades federativas y municipios. También se están diseñando mejores sistemas utilizando tecnologías de información para integrar y consolidar datos sobre el presupuesto que actualmente son públicos pero que se encuentran dispersos,

homologar sus formatos con el fin de facilitar la comparación y el análisis, prevenir la corrupción y el despilfarro, mostrar los resultados de los programas federales con referencias geográficas, y en suma, ofrecer información sobre el ejercicio presupuestal con un enfoque ciudadano que enfatice la rendición de cuentas y promueva una cultura presupuestaria más fuerte.

Las reformas realizadas y proyectos en marcha en materia de transparencia presupuestaria, presupuesto con base en resultados, evaluación del desempeño institucional y homologación de la contabilidad pública, tienen como denominador común la intención del gobierno federal de consolidar los mecanismos democráticos de rendición de cuentas, de establecer en forma más clara la cadena de responsabilidad en el uso de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, generar incentivos para mejorar el desempeño de las instituciones y ofrecer más y mejor información y herramientas para el control social los ciudadanos sobre el ejercicio presupuestario.

TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR

C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez

AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La transparencia implica poner a disposición de la comunidad información sobre la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado, así como de los objetivos de planes y programas de gobierno; existe un especial interés de la sociedad por conocer, a través de este medio, el uso y destino de los recursos públicos.

Por su parte, la rendición de cuentas supone el deber de los servidores públicos de responsabilizarse por sus actos en el ejercicio de sus funciones y de ser sujetos de sanción en caso de haber incumplido sus obligaciones. De lo anterior, puede deducirse que sin transparencia la rendición de cuentas no puede llevarse a cabo, pues la información es el instrumento que permite mantener a los servidores públicos bajo el escrutinio de la sociedad.

Por lo que respecta al ejercicio de los recursos públicos corresponde a las Entidades de Fiscalización Superior, como órganos técnicos del Poder Legislativo, constatar su buen uso. Para ello se requiere de la transparencia presupuestal, pues dado que en el presupuesto se encuentran plasmados los objetivos y las prioridades de los gobiernos, así como las posibles soluciones a la problemática que enfrenta la sociedad, es necesario vigilar que su manejo sea efectivo; de ello depende el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Un presupuesto transparente es como una radiografía que permite al ciudadano estar debidamente enterado de las acciones que llevarán a cabo las autoridades a quienes se delega el poder, así como los costos y recursos requeridos.

Podemos distinguir cuatro fases en el proceso presupuestal: (1) la elaboración y presentación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo; (2) la discusión y aprobación del presupuesto, realizada por los legisladores; (3) el ejercicio de los recursos durante el año por parte de los entes públicos, y (4) la fiscalización del presupuesto y sus resultados, a cargo del Poder Legislativo.

Los dos primeros pasos implican una carga eminentemente política, puesto que reflejan claramente los objetivos del gobierno y de las facciones representadas en el Poder Legislativo en cuanto al diseño de país que se busca promover y los compromisos o negociaciones a los que es necesario llegar para alcanzar un consenso.

Mediante la transparencia se puede lograr que estas fases queden bajo el escrutinio y la vigilancia del público, con el fin de que la ciudadanía conozca las razones para seguir un determinado curso de acción en materia presupuestal y, con ello, estar en capacidad de ejercer cierta influencia en la toma de decisiones, o reducir al mínimo las facultades discrecionales de quienes detentan el poder político.

Adicionalmente, como un elemento de equilibrio, se encuentra la acción del órgano encargado de auditar el gasto público. Si bien la Entidad Fiscalizadora Superior interviene en la última etapa del proceso presupuestal, su contribución puede trascender esta fase, puesto que tiene la posibilidad de generar los incentivos necesarios para que las decisiones políticas de los pasos 1 y 2 del proceso estén guiadas por los conceptos de eficiencia, eficacia y economía, lo que permite una mejor calidad en la programación del gasto público y la determinación de objetivos y metas que estén orientados a resolver de manera efectiva las necesidades de la sociedad.

La aportación que hace la ASF no está vinculada a la calificación o a la generación de programas y políticas públicas, puesto que esa labor no forma parte de sus atribuciones, sin embargo, a través de la perspectiva de la fiscalización superior, puede ofrecer información importante respecto al grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas públicos, o bien, si las acciones de gobierno coadyuvan efectivamente a resolver los problemas o satisfacer las necesidades de la población.

La ciudadanía espera, a través de la transparencia presupuestal, contar con información suficiente y pertinente para entender la manera en que el Estado transforma los recursos que recibe, vía impuestos por ejemplo, en bienes y servicios para beneficio de la sociedad. Sin embargo, es necesario determinar con mayor precisión a qué ciudadanía nos referimos.

En 2007, a petición de la ASF, la Universidad Nacional Autónoma de México llevó a cabo una encuesta entre diversos segmentos de la población mexicana para determinar su percepción respecto del manejo de los recursos públicos y la importancia que se asigna a conceptos básicos de buen gobierno y de rendición de cuentas, como es el de transparencia. De los resultados obtenidos se destaca lo siguiente.

La percepción está en función del grado de estudios de la población: cuando cruzamos las variables sobre la importancia de la transparencia con la escolaridad de la población encuestada surge una tendencia muy clara a apreciar la transparencia y la rendición de cuentas. A medida que aumenta la escolaridad y la información, se incrementa la proporción de quienes consideran muy importantes estas prácticas: 44% para los que tienen estudios de primaria o menos y 74.5% para los que tienen estudios profesionales y posgrado.

Un elemento que potencia la penetración y la práctica de la transparencia en la gestión gubernamental es el papel que desempeñan los medios de comunicación.

Dado que en nuestro país juegan un importante rol en cuanto a la formación de opinión pública, la información que proporcionan a la comunidad es un instrumento de gran trascendencia en la implementación de planes y programas públicos y su aceptación por parte de la sociedad.

Para la ASF esta situación reviste una gran relevancia, puesto que los medios de comunicación se encuentran entre los principales usuarios de la información

referente al ciclo presupuestal gubernamental, y que está contenida en el Informe de Resultados que la ASF rinde anualmente ante el Poder Legislativo.

El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública detalla el trabajo fiscalizador que lleva a cabo la ASF; si bien se trata de un documento técnico, es necesario tener en cuenta que, para poder ser de utilidad, se requiere que la información sea clara y sencilla.

Con ello, la ASF cumplirá plenamente, para amplios sectores de la población, con su objetivo de proporcionar a la ciudadanía parámetros confiables para evaluar la gestión gubernamental y contribuirá a elevar el nivel del debate público con la aportación de datos reales, comprobables y basados en evidencia documental.



C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez

Por otra parte, la transparencia presupuestal no se limita a abrir al escrutinio público los procesos de definición, aprobación, ejercicio y fiscalización superior del presupuesto, sino también la determinación de los ingresos que permitan al Estado allegarse de los recursos que se gastarán en beneficio de la sociedad.

Es necesario tomar en cuenta que la ASF está facultada para auditar no sólo el uso de los recursos obtenidos, sino también los ingresos del Estado. Un cálculo adecuado de los ingresos de los que se podrá allegar el gobierno permite una arquitectura racional del presupuesto, así como el establecimiento de metas realistas para la gestión gubernamental.

Es de primordial importancia que la ciudadanía y los medios de comunicación cuenten con información veraz y oportuna del estado de las finanzas nacionales; la fiscalización superior es uno de los elementos más importantes para alcanzar ese objetivo.

La transparencia debe verse como un elemento básico de la nueva cultura de la administración pública; no como una carga sino como una obligación consustancial al ejercicio del poder público. La transparencia en el manejo de los recursos públicos expresada en el presupuesto no debe estar sujeta a la veleidad de la autoridad, o ser concebida como un esfuerzo extraordinario de parte de las entidades a las que se les ha confiado el manejo de los recursos públicos; es una condición básica de responsabilidad por parte del gobierno.

Aunada a la transparencia, es necesario que el gobierno cuente con una herramienta gerencial de administración que complemente al presupuesto financiero tradicional y provea de información adicional respecto a la relación existente entre asignaciones presupuestales y las metas de los programas y las políticas públicas, con la finalidad de promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, incentivar a la administración a comprometerse con resultados y facilitar la evaluación, el control y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. El propósito es que el presupuesto pase de una lógica centrada en los insumos hacia un enfoque orientado en los resultados.

La fiscalización superior puede hacer aportaciones de gran beneficio para definir indicadores de gestión presupuestal, mostrar áreas de oportunidad en el uso de los recursos públicos y ofrecer parámetros objetivos para la realización de las mediciones, cuyo fin debe ser la implementación de mejores prácticas administrativas, lo que redundará en un gasto de mayor calidad, estrechamente vinculado con las necesidades de la sociedad.

Por otra parte, se han detectado en la gestión gubernamental diversas áreas que requieren de atención.

No se trata de situaciones que necesariamente deriven en actos de corrupción o que, *per se*, impliquen acciones dolosas, sino que son problemas estructurales de la normativa y del entramado institucional que es necesario atender oportunamente para evitar que generen efectos negativos.

La fiscalización superior puede coadyuvar a la mejora de la administración pública desde un punto de vista preventivo, puesto que las auditorías permiten descubrir áreas proclives a generar irregularidades en la gestión gubernamental.

El alto nivel de concentración y centralización de la administración pública; los procedimientos complejos y poco prácticos sujetos a discrecionalidad por parte de la autoridad; la excesiva regulación; la carencia de un mandato legal claro y suficiente que norme las acciones gubernamentales; la falta de arraigo de una cultura de rendición de cuentas; las prácticas contables o de registro patrimonial omisas o inexistentes; la carencia de criterios específicos para la asignación de

recursos presupuestales, entre otros, pueden ser prevenidos a través de un eficiente ejercicio fiscalizador.

Una importante área de mejora en la gestión del gasto público la constituyen los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios bajo la figura de transferencias condicionadas en su uso y destino, que representan alrededor del 25% del gasto federal programable.

Estos recursos financian, entre otros renglones, el sistema de educación básica federalizado que se transfirió a los gobiernos estatales; los servicios de salud a la población que no está incorporada a las instituciones de seguridad social; infraestructura y servicios básicos para población en pobreza extrema; acciones de seguridad pública en ambos órdenes de gobierno; saneamiento financiero; infraestructura educativa; educación para adultos; desayunos escolares y acciones de asistencia social.

La calidad de la gestión de esos recursos es insuficiente, así como también sus resultados, su transparencia y rendición de cuentas. Los alcances y logros en esos aspectos no se corresponden con la importancia estratégica y financiera de esas transferencias, y en tal sentido, su mejoramiento constituye una demanda social reiterada.

La opacidad prevalece en diversos aspectos de los procesos de integración de los programas de inversión y gasto de los fondos y programas, así como en su ejercicio y ejecución, y la todavía débil participación social en dichos procesos.

La evaluación de los resultados de los fondos y programas financiados con los recursos federales transferidos, que asume un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas, es un tema aún pendiente.

En tal sentido, es escaso el avance en la implementación del sistema de indicadores para resultados en los fondos y programas, lo que limita la posibilidad de su evaluación; no existe una cultura institucional en materia de evaluación: esta situación es aún más crítica en el caso de los municipios.

En lo que respecta a la rendición de cuentas, este proceso observa un alcance limitado, como lo manifiesta, por ejemplo, el carácter no público, en bastantes casos, del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de las Entidades Federativas y Municipios; incluso la propia Cuenta Pública no es un documento accesible a la ciudadanía en un número significativo de entidades.

Como órgano técnico del Poder Legislativo, la ASF ha buscado que los resultados de su trabajo tengan un efecto real en el diseño y calificación del presupuesto y de los diversos programas y políticas gubernamentales. En principio, el allegar a los legisladores información acerca del comportamiento de la administración pública les permitirá evaluar objetivamente el cumplimiento de los programas de gobierno; asimismo, la utilización del monto presupuestal asignado a determinados renglones puede ser evaluada a partir de los resultados obtenidos mediante la fiscalización superior.

Un Congreso informado oportunamente puede asumir una actitud más proactiva en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere, con lo que se alcanzaría un mayor beneficio para la sociedad, la generación de confianza en el Poder Legislativo y la aplicación de un sistema efectivo de contrapeso a las decisiones que tome el Poder Ejecutivo sin una impronta de sesgo o pugna partidista.

Por su parte, una sociedad informada podrá asumir un papel de mayor corresponsabilidad en el desarrollo de la vida pública, puesto que podrá ejercer presión a través de las vías legales existentes e inclusive, a través de su participación en los comicios, para que los recursos que provienen de sus impuestos sean asignados y gastados de la mejor manera posible para la satisfacción de sus necesidades.

Por ello, la información proporcionada por las EFS es un insumo de la máxima importancia para el Poder Legislativo, puesto que le permite hacer los ajustes pertinentes en cuanto a asignaciones presupuestales o evaluar la posibilidad de emitir o reformar leyes para mejorar la administración pública.

Con el fin de que dicha información sea puesta a disposición del Congreso y de la opinión pública de manera más oportuna, y que ésta se traduzca en un elemento de juicio para la elaboración del presupuesto, la ASF ha solicitado insistentemente a las autoridades involucradas una modificación en el marco legal con el fin de que presenten con mayor celeridad la cuenta pública para poder llevar a cabo su revisión de manera más expedita.

La reducción de los plazos en este proceso es total para que la información derivada del ejercicio fiscalizador realmente tenga un peso específico en la toma de decisiones en materia de asignación del gasto público.

Existe un problema de percepción en la sociedad y algunos medios de comunicación respecto de la misión de una EFS. Erróneamente, el mal uso de los recursos económicos se suele reducir al peculado o a la corrupción, por lo que se exige que sean las EFS las que sancionen, inclusive con penas de cárcel, a los malos funcionarios públicos.

Por ello, la importancia de la labor fiscalizadora que va más allá de las acciones punitivas, tiende a eclipsarse frente al escándalo o a situaciones coyunturales que, en muchas ocasiones, escapan por completo a las atribuciones de las EFS.

El aspecto preventivo de la fiscalización y la promoción de las mejores prácticas administrativas no son tomados en cuenta debido a que la frustración del ciudadano frente a la falta de solución a sus problemas cotidianos y la desconfianza en las autoridades municipales, estatales y federales, lo predisponen a exigir únicamente castigos y acciones efectistas.

De hecho, existe la visión de que las EFS deben encargarse de actuar como “agencias anticorrupción”, por el grave peso que este fenómeno representa en la vida pública. Sin embargo, es necesario tener presente que la corrupción no es privativa del sector público y que la fiscalización superior tiene como objetivo primordial el auditar el

uso de los recursos públicos, no erigirse en una autoridad para-judicial que persiga de oficio el delito administrativo.

Asimismo, es necesario generar conciencia entre la sociedad de la no viabilidad de intervenir en tiempo real en la evaluación de las políticas y programas de gobierno a cargo del Poder Ejecutivo, pues en el diseño constitucional se previó que los tres Poderes de la Federación no se superpongan o se extralimiten en sus atribuciones, sino que su acción esté limitada mutuamente a través de mecanismos de control y supervisión.

Es por ello que las EFS no deben crear ni modificar actos de gobierno propios del Poder Ejecutivo, puesto que se alteraría el equilibrio de Poderes al convertirse en coautoras de las políticas públicas.

Existen además instancias de control interno que pueden desempeñar tal papel, respecto a las que las EFS pueden establecer mecanismos de complementación en cuanto a sus acciones, para integrar un Sistema de Fiscalización Superior de amplio alcance, de cobertura nacional, que abarque los órdenes federal, estatal y municipal, y que no violente el marco legal o las atribuciones de sus integrantes a través de una coordinación efectiva entre todas las instancias de vigilancia y supervisión, tanto interna como externa, que operen en la administración pública.

Para alcanzar estos objetivos, es necesario recalcar la naturaleza técnica de los órganos fiscalizadores superiores y la neutralidad en la que deben basar su actuación. La base de la credibilidad en los resultados de los procesos de auditoría radica en que estos no se ejerzan siguiendo criterios distintos a los de una investigación seria, profesional y basada en evidencia documental.

Elementos como la disminución de la discrecionalidad, la eliminación de áreas de opacidad, el uso de criterios racionales para el gasto, la utilización de indicadores de gestión presupuestal, el libre flujo de información respecto a la obtención y asignación de recursos, la implementación de medidas preventivas y correctivas, la adopción de estándares internacionales y prácticas de buen gobierno, la participación activa y abierta de la sociedad y la oportunidad en la presentación de la información necesaria para tomar decisiones acordes a las necesidades sociales, son, entre otros, los resultados de fomentar un manejo transparente de los recursos públicos.

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA: ALGUNAS REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

Dr. Jorge A. Chávez Presa^{1*}

VOCAL DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL IPAB

Introducción

La importancia de discutir la transparencia presupuestaria radica: primero, en el impacto en mejorar el ejercicio del gasto público, y segundo, en su contribución a facilitar y promover la rendición de cuentas en México. De avanzar en este sentido, la transparencia logrará una importante aportación en la construcción de un Estado democrático mucho más funcional y efectivo.

La discusión de la transparencia en los asuntos de la hacienda pública no es reciente en el caso mexicano. Sin embargo, el cómo se ha hecho exigible la transparencia del gasto y los ingresos públicos sí. Desde mediados de la década de los noventa en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación empezó a incluirse un capítulo que definía los términos de esta transparencia desde la dimensión del gasto público. Posteriormente, esta exigencia se extendió a la Ley de Ingresos de la Federación a partir de 2001, y, con la finalidad de que no tuviera que refrendarse anualmente, se incluyó en la reforma de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Posteriormente al aprobarse la Ley Federal de Transparencia en 2002 se da el reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental de las personas en el artículo sexto constitucional, que se define la creación de un marco institucional orientado hacia la mejoría de la gestión gubernamental y al cumplimiento del derecho de las personas a conocer la información sobre el quehacer de la administración pública, particularmente sobre el ejercicio de los recursos públicos.

.....
¹ * Es Vocal de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Es integrante del Comité de Estabilidad Financiera como representante del IPAB. Anteriormente dirigió la Consultoría Instituciones y Tecnología Gubernamentales S.C. En el Gobierno Federal se ha desempeñado como Diputado Federal en la LVIII Legislatura en el Congreso de la Unión donde presidió la Comisión de Hacienda e integró las Comisiones de Relaciones Exteriores, y de Presupuesto y Cuenta Pública. Adicionalmente fungió como Subsecretario de la Secretaría de Energía; Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal, Director General de Política Presupuestal, Director de Deuda Pública y Director de Planeación Financiera, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el Banco Mexicano SOMEX fungió como Director de Planeación Estratégica. También ocupó el cargo de Vicepresidente del Comité de Administración Pública de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En el ámbito académico ha impartido cátedra en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Cuenta con varias publicaciones sobre las finanzas públicas en México. Es autor del libro *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, publicado por el Fondo de Cultura Económica. Este ensayo sólo manifiesta los puntos de vista del autor, quien agradece a la Lic. Lía Álvarez su apoyo en la investigación y en la conformación de este documento.

En 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la que se incluye de manera explícita la obligatoriedad de transparentar el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas. Así mismo, el marco jurídico incorporó al Sistema de Evaluación del Desempeño, así como el proceso de elaboración del presupuesto a uno basado en resultados, ambas innovaciones introducidas en la construcción del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998. También en 2006 se logró la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y se plasmaron a nivel constitucional la institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en esta materia.

Sin embargo, si se pretende cuantificar la evolución de la transparencia, los avances no han sido significativos en puntos medulares como la percepción de la corrupción, la competitividad del sector público, el uso estratégico de la información pública, el incumplimiento la marco legal, entre otros.

En materia presupuestaria los avances en transparencia que se han gestado a nivel federal, no se han visto correspondidos en el orden estatal, y mucho menos en el nivel municipal. Aún existe mucha heterogeneidad en la presentación de las finanzas públicas de los estados y municipios, que va desde la presentación de sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos, en sus cuentas públicas, hasta la evaluación de los indicadores de sus programas sociales.

Dicho lo anterior, el objetivo de este breve ensayo es exponer de dónde venimos; los avances de la estructura programática, que es el andamiaje que permite construir la transparencia; dónde estamos y hacia dónde dirigimos, para finalizar con algunas reflexiones y recomendaciones.

Transparencia presupuestaria

La transparencia del presupuesto público no es un fin en sí mismo. Es un instrumento para mejorar las políticas públicas, y es esencial para el desarrollo de un Estado democrático efectivo y funcional.

Al hablar de la transparencia de la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, quedan inmersos, como un todo lo siguiente: los ingresos por impuestos, derechos, aprovechamientos; el gasto público corriente y de capital; los activos y pasivos públicos, y el patrimonio, que en el caso mexicano comprenden entre otros activos a las reservas petroleras, de donde se obtiene una renta económica al producir petróleo, las zonas arqueológicas, bosques y yacimientos de minerales, por citar algunos ejemplos.

Considero pertinente definir la transparencia presupuestaria con fines de funcionalidad. Esto me lleva a especificarla como el medio para lograr que el gasto público cumpla con lo establecido en el artículo 134 de nuestra Constitución. Esto es que los recursos públicos se administren “... con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados ...” y para “... asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento,

oportunidad y demás circunstancias pertinentes.” La eficiencia es necesaria para evitar en la medida de lo posible el desperdicio de los recursos públicos, y que la oferta de bienes y servicios públicos contribuya a potenciar las actividades de los particulares, tanto en términos productivos como sociales. La eficacia para buscar resultados, y la honradez para mantener a los servidores públicos a raya.

La transparencia no surge de manera espontánea, es resultado de un acto de voluntad y, en consecuencia, se construye. Para alcanzar un proceso presupuestario transparente hay que organizarlo de tal forma que la planificación, programación, presupuesto, ejecución, control, evaluación y auditoría, permitan ver los resultados que se derivan de proveer productos y prestar servicios contemplados en programas y proyectos que dan sustento a las políticas públicas. En breve, que permitan la verificación.

Aclarado lo anterior he organizado este trabajo en cuatro secciones con la finalidad de poner en lugar y en contexto la dimensión. Conviene tener presente primera, de dónde venimos; segunda, dónde estamos; tercera, hacia dónde nos conviene como sociedad orientar la transparencia presupuestaria, y cuarta, alguna evaluación y recomendación preeliminar.

¿De dónde venimos?

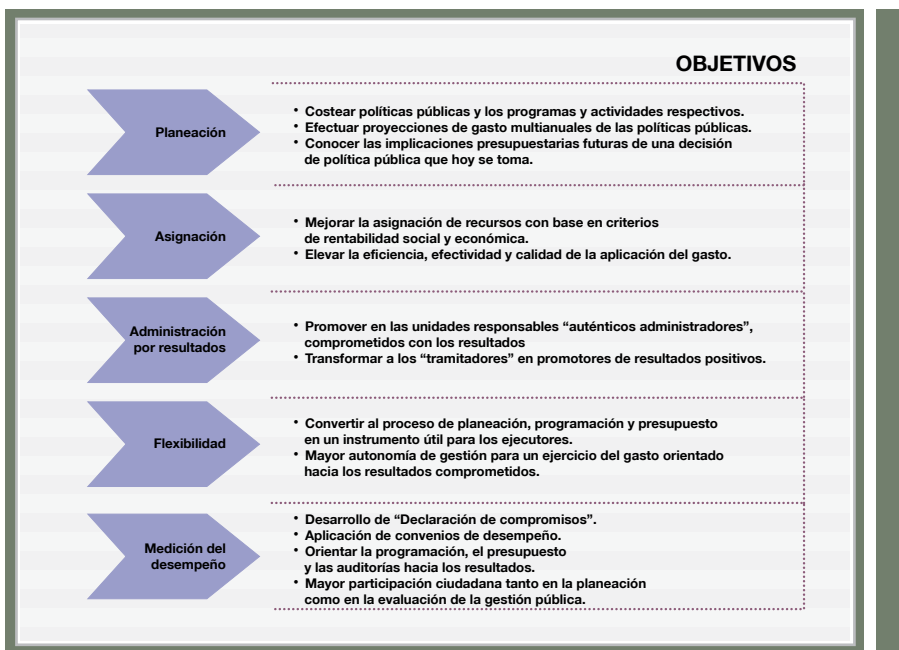
Si partimos del inicio de la década de los ochenta, el país ha dado pasos gigantes en esta materia. Simplemente baste recordar que los informes de finanzas públicas y deuda pública trimestrales eran inexistentes. Los datos sobre las reservas externas se daban tres veces al año: en la convención bancaria, en la presentación del informe del Banco de México y en el informe del presidente.

Fue la crisis fiscal y financiera la fuerza que detonó la apertura de la información fiscal y monetaria de nuestro país. Con la finalidad de lograr la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros poco a poco esta información fluyó, y lo más importante, se presentó de manera regular. En suma, se crearon los incentivos para que se diera esta información, independientemente que una ley marque obligatoriedad de hacerlo.

Sin embargo, por más que se aprueben leyes y se expidan sus reglamentos respectivos para obligar a transparentar las operaciones presupuestarias gubernamentales, si no se crean los incentivos, no habrá en los hechos transparencia. En consecuencia, hay que tener un ambiente propicio para que se motive una actitud de transparentar.

Otro cambio que influyó en México para avanzar en materia de transparencia presupuestaria fue cuando el poder ejecutivo federal dejó de tener el control absoluto de la votación en la Cámara de Diputados. Esto lo ejemplifica 1997, año que marca un parteaguas en la transparencia presupuestaria. Esto motivó grandes cambios. Por mencionar algunos, se introdujo por primera vez la Nueva Estructura Programática, conocida como la NEP, la cual vinculó en términos presupuestarios el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y las actividades gubernamentales con la clasificación económica y la clasificación administrativa (presupuesto tradicional).

Gráfica 1. Objetivos de la Estructura Programática

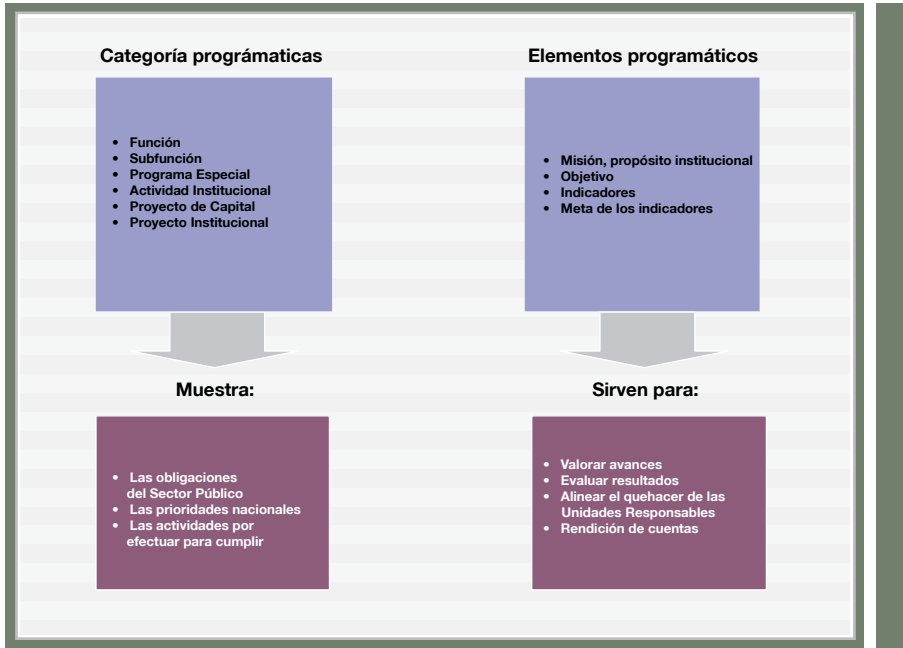


Fuente: Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica, 2000.

Para entender el contexto, las *categorías* de la NEP son las funciones, subfunciones, los programas sectoriales, las actividades institucionales, los proyectos institucionales y los proyectos de inversión o de capital. Los *elementos* son la misión o propósito institucional, los objetivos, los indicadores estratégicos, las metas de los indicadores y la regionalización. Con las categorías se organiza y dirige el dinero hacia las obligaciones constitucionales y legales del sector público federal y las prioridades nacionales. Las primeras expresadas en las funciones y subfunciones, las segundas en los programas sectoriales y especiales.

Se hizo explícita por primera vez lo que se conoce como la distribución funcional-programática del gasto público, y se introdujo el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Un Sistema de Evaluación del Desempeño que generó multiplicidad de indicadores y que ahora con la introducción del marco lógico, se pretenden racionalizar, para dar a la creación y seguimiento de los indicadores un uso práctico y funcional.

Gráfica 2. Categorías y elementos programáticos de la NEP

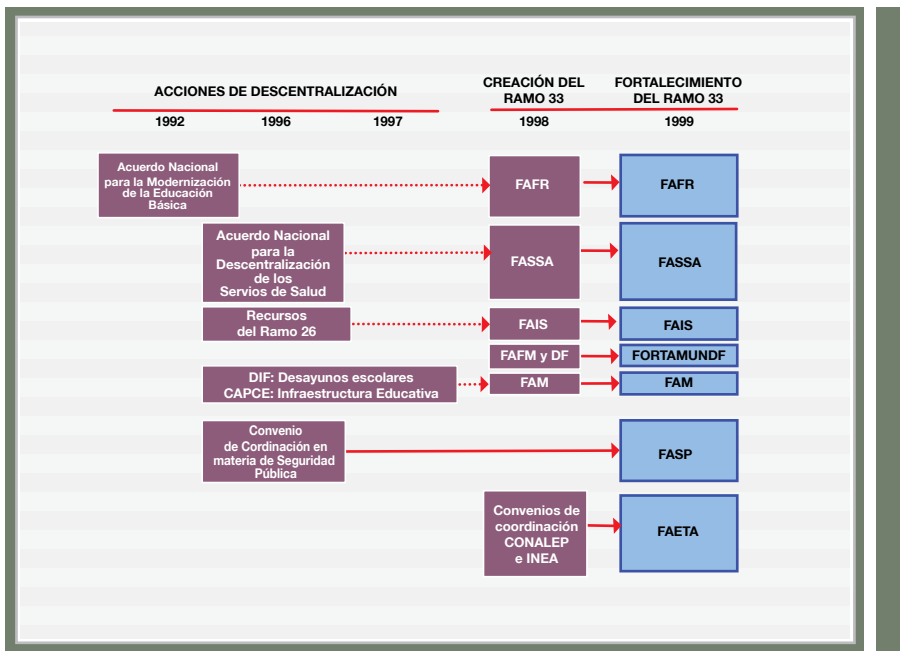


Fuente: Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.* Fondo de Cultura Económica, 2000.

A pesar de estos avances la altura del debate presupuestario todavía deja mucho que desear. Lo que ha predominado en los hechos desde 1997, en particular en la discusión y negociación para la aprobación del presupuesto de egresos, es cómo llevar desde el presupuesto federal más recursos para cubrir el financiamiento de responsabilidades estatales y municipales. Así surge el capítulo de Aportaciones Federales en la Ley de Coordinación Fiscal, la que introdujo el Fondo de Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; Fondo de Aportaciones para la Servicios de Salud; el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; el Fondo de Aportaciones Múltiples; el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y posteriormente el Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.



Gráfica 3. Creación del Ramo 33: Aportaciones Federales



Fuente: Presentado por el autor.

Por otro lado, se introdujo un capítulo específico de transparencia en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación así como en la Ley de Ingresos, esto es de acceso a información oportuna, regulada y sistematizada, sobre el ejercicio del gasto y la recaudación de impuestos. La desventaja fue que año con año había que refrendar esta obligación, dada la anualidad de estos ordenamientos.

Hoy por hoy, el Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública tiene anexos que no hubiéramos imaginado hace muchísimos años, como el de Finanzas Públicas (ingreso, gasto, programas presupuestarios, indicadores de recaudación, fideicomisos, deuda pública), el de avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas Aprobados en el PEF, el de avance físico y financiero de los Principales Programas y Proyectos de Inversión, el de avances del Programa de Cadenas Productivas, el de los Informes Presentados por las Instituciones de Banca de Desarrollo y la Financiera Rural, entre otros. Pero aún así, la información presentada tiene qué racionalizarse a lo que es verdaderamente útil.

Con la finalidad de darles permanencia, fue a través de la reforma a la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que se introdujeron una serie de obligaciones entre las que destacan: el Presupuesto de Gastos Fiscales, que expone el valor de todas las exenciones, regímenes especiales, tasas diferenciadas, y

estímulos fiscales, que el marco jurídico federal establece, y que es recaudación que se deja de obtener.

Los gobiernos estatales y los gobiernos municipales no tienen este *presupuesto de gastos fiscales*, el cual es imprescindible tener.

Gracias al *presupuesto de gastos fiscales* se tiene hoy en día una ruta abierta a la ciudadanía para diseñar la reforma de la hacienda pública por el lado de los ingresos, ya que muestra cuáles son los impuestos que por ley dan el margen para poder recaudar más al reducir subsidios, tratos tributarios diferenciados, y con ello lograr más equidad y más eficiencia en la recaudación.

De igual manera la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fue incorporando ya como una obligación cotidiana permitir el acceso a la información del presupuesto desde su elaboración, al obligar que la SHCP y la Cámara de Diputados a través de sus comisiones respectivas, analicen la estructura programática. Esto significa que los dos poderes vean de lo está hecho el presupuesto en términos de programas, objetivos, metas, instrumentos, recursos, e indicadores para su evaluación. No obstante, el espíritu de esta obligación no se ha cumplido a cabalidad. Hay una inercia que jala a cumplir sólo con el trámite, lo cual desvirtúa la esencia misma de la transparencia como un instrumento para mejorar lo que se hace con los recursos públicos.

Otro avance destacable, es la publicación mensual del desglose de los componentes de la fórmula de distribución de las Participaciones Federales, y sus ajustes cuatrimestrales, en el Diario Oficial de la Federación.

Recientemente, muchos de estos requerimientos de transparencia se han elevado a nivel constitucional, para que se extiendan a los tres órdenes de gobierno. En el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

IV. *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

V. *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

VI. *Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Avances en la estructura programática

La estructura programática surge como una propuesta específica para concretar el objetivo de política pública de hacer lo más transparente posible la asignación, distribución, y aplicación de los recursos públicos, y con ello, sentar las bases para la evaluación. Todo ello a fin de cuentas para incentivar la eficacia y la eficiencia gubernamental.

La estructura programática que se utilizaba hasta 1998 no contenía programas sectoriales, y las funciones gubernamentales no reflejaban los ordenamientos jurídicos.

Es por ello que se desarrolla la estructura funcional programática. Posteriormente esto se plasma en legislación a través de la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que obliga a justificar el proyecto de presupuesto de egresos con programas, objetivos y metas, unidades responsables y costo aproximado.

La Nueva Estructura Programática (NEP) introducida por primera vez en el proceso para integrar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación de 1998, permitió lo siguiente:

- Relacionar el gasto público con resultados.
- Vincular las acciones del sector público federal con los programas sectoriales.
- Facilitar el diseño y seguimiento de planes y programas multianuales.
- Alinear el Presupuesto de Egresos de la Federación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos de los Programas de Mediano Plazo y con las funciones encomendadas al gobierno.

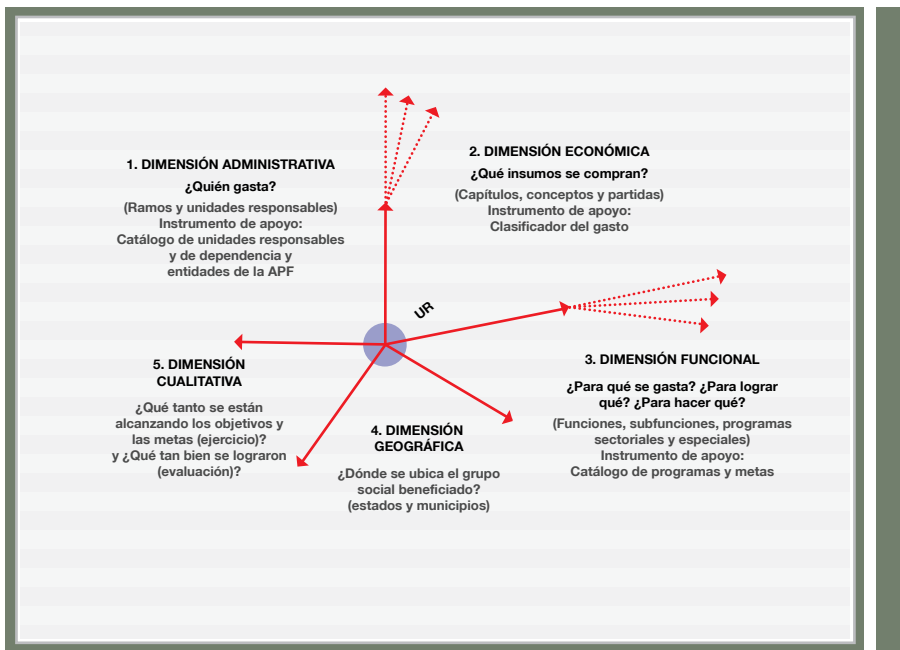
La aplicación de la NEP fue un proyecto muy ambicioso, que no se plasmó en ley, pero con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se retomaron un gran número de sus innovaciones. En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, se desarrollaron por primera vez las *categorías programáticas*, y se perfeccionaron los elementos para definir correctamente las dimensiones del gasto público:

- **Administrativa:** Muestra al ejecutor de los recursos con los que adquiere insumos para producir bienes o servicios. Presenta el gasto en ramos administrativos y ramos generales del presupuesto, así como el gasto de las entidades paraestatales de control directo.
- **Económica:** Presenta el gasto público desglosado en factores o insumos que adquiere o contrata el sector público federal para operar normalmente. Agrupa las compras gubernamentales en gasto corriente y de capital. El gasto corriente contiene las erogaciones destinadas a obtener insumos para la operación normal, como sueldos y salarios, mobiliario o electricidad de una dependencia o entidad; el gasto de capital, son las erogaciones que se hacen para comprar activos físicos, ampliar los existentes o contratar obra pública.
- **Funcional:** Es la que expresa el tipo de las responsabilidades gubernamentales que el marco jurídico asigna al sector público federal. Aquí se apoya en el clasificador por objeto del gasto. En el PEF, estas responsabilidades son las *funciones*, como el combate a la pobreza, el desarrollo rural, la educación o la salud.
- **Cualitativa:** Informa acerca de la distribución del gasto entre entidades federativas y municipios.
- **Geográfica:** Se refiere a la calidad del gasto medida en términos de cobertura, efecto social, eficiencia y equidad.

Estas dimensiones acabaron por reconocerse en el marco jurídico al reglamentarse en el artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



Gráfica 4. Dimensiones Actuales del Gasto Público



Fuente: Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.* Fondo de Cultura Económica, 2000.

La estructura programática ha sido súmamente volátil. Desde 2004, los grupos funcionales han sido cuatro. Las funciones han pasado de 20 en 1998 a 29 desde 2005, pero en 1999 y 2001 fueron 64. Las subfunciones pasaron de 44 a 103. En 2010 se registran 23 programas presupuestarios y 337 actividades institucionales.

Toda esta volatilidad que se resume en el cuadro siguiente desafortunadamente no ha sido analizada con detenimiento por los legisladores. Sin embargo, el punto central a destacar es que esta volatilidad le resta transparencia del gasto, pues entre otras cosas se pierden las bases para comparar ejercicios presupuestarios, y en particular políticas públicas, sus programas y proyectos. Por otro lado, impide a los ejecutores de gasto público a tener mejores horizontes de planificación.

¿Dónde estamos y hacia dónde dirigirnos?

Estamos en una situación privilegiada con respecto a lo que teníamos en la década de los ochenta, pero estamos aún muy lejos de lo que el sector público mexicano puede hacer para lograr que la transparencia sea un instrumento poderoso para llegar a una verdadera transformación de la hacienda pública mexicana.

Tabla 1. Evolución de la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación

Categorías programáticas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupo funcional (GF)							4	4	4	4	4	4	4
Función (F)	20	64	21	64	22	10	31	29	29	29	29	29	29
Subfunción (SF)	44	55	55	64	66		112	98	102	102	102	102	103
Subfunción agrupada (SFA)						45							
Subfunción específica (SFE)						87							
Programa Sectorial (PS)	36	36	36	0	68	10	10	10	10	10			
Programa subsectorial						15	15	15	15	14			
Programa temático (PT)						32	33	33	33	32			
Programa especial (PE)	26	27	30	50	7	6	7	7	8	7			
Programa regional					10	8	8	8	8	0			
Programas sujetos a reglas de operación						108	111	134	137	139			
Programas presupuestarios (PP)											18	22	23
Grupo de actividades institucionales	9	9	9	9	9	9	9						
Grupo de actividades institucionales por sector administrativo								16	16	16			
Actividad Institucional (AI)	117	127	134	150	146	nd	591	587	421	390	338	338	337

Fuente: Elaborado por el autor a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación, varios ejemplares SHCP, y la colaboración de la UPCP para los últimos años.

Es necesario un método para avanzar. Nos debe guiar la pertinencia y la relevancia de la información que debe hacerse pública con regularidad, oportunidad, y desde luego que esta información sea puesta en contexto.

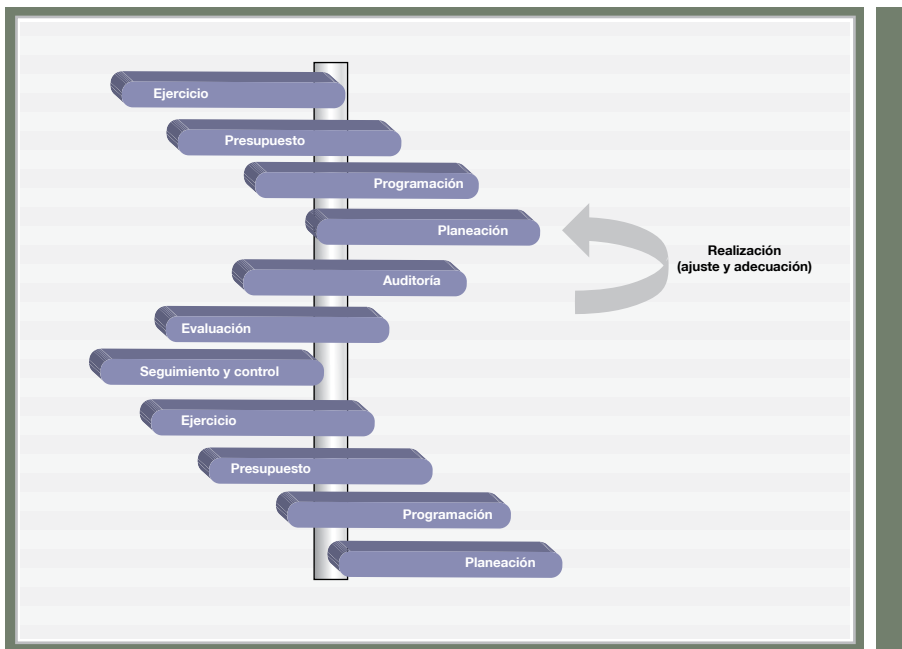
En cuanto a lo público, hay un gran número de solicitudes de información que se hacen porque hay datos que no se dan a conocer públicamente con regularidad, aunque su relevancia para la protección del interés público lo ameritaría. Hay algunas dependencias que sí suben información a sus páginas de Internet que solicitan ciertas personas en lo individual, dado el carácter general y que puede beneficiar a otro. Esto debería ser una práctica común. De lo contrario, sería necesario cambiar la legislación para poderlo hacer.

La situación en las entidades federativas y municipios se encuentra todavía más lejos de lo aceptable. Por ejemplo, solicitar la información del impuesto predial por colonia dentro de un municipio o una delegación es algo prácticamente imposible. En el peor de los casos la respuesta que se obtiene es que no hay esa información, en el mejor de los casos proporcionan información parcial prácticamente inútil para analizarla. Como estos hay cientos de ejemplos en los tres órdenes de gobierno. Lo preocupante es que si esa información no la tienen disponible, ¿cómo es que se atreven a decir que están haciendo una política pública, o que desarrollan los instrumentos, en este caso datos, para cumplir con sus obligaciones?

Se necesita una cultura de la transparencia orientada preponderantemente hacia la gestión y los resultados. La transparencia orientada hacia el fincamiento de responsabilidades y la identificación de culpables inhibe su ejercicio y la inutiliza con respuestas de trámite que son estériles para la sociedad.

La transparencia presupuestaria efectiva es para evitar que los recursos públicos se manejen como patrimonio propio o como un acto de generosidad del servidor público.

Gráfica 5. Espiral dialéctica para promover una mejor gestión pública



Fuente: Chávez Presa, Jorge A. PARA RECOBRAR LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica, 2000.

Recomendaciones

A falta de una adecuada medición del quehacer público que incluso permita una evaluación de lo que se alcanza en la aplicación de los recursos públicos, la transparencia es un instrumento fundamental para cuidar el interés público, en este caso el bolsillo de los contribuyentes. Por ello es necesario establecer un sistema de indicadores que permita evaluar los resultados de la acción pública en términos de bienestar.



Para hacer efectiva la transparencia hay que organizarse para ello, es sumamente útil tener en mente el proceso de planificación, programación, presupuesto, aprobación, seguimiento, evaluación y auditoría. De no hacerlo, se carecerá de la funcionalidad para transparentar. Por eso, es importante tener ciertos conceptos y cierta metodología. Más aún, se requiere de una contabilidad sólida y confiable a nivel gobierno, y que se apege a las mejores prácticas internacionales.

Hay que crear un sistema confiable de contabilidad gubernamental y reorientar la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación por ramos a la discusión por programas. En ese sentido se podría avanzar mucho si se quiere tener un presupuesto orientado a resultados.

El Gobierno Federal ha tenido avances, pero tiene que avanzar aún más y de manera más acelerada. En el caso de las entidades federativas, municipios

y delegaciones el trecho por recorrer es mucho más largo, aunque por la naturaleza de sus funciones es posible lograrlo en un tiempo más corto. Algo que podría ayudar a catalizar este cambio, desde la perspectiva de los incentivos, es: exigir a las calificadoras de deuda gubernamental a sustentar sus calificaciones a partir de la transparencia que tienen sus cuentas fiscales. O dicho de otro modo, que las calificadoras penalicen la falta de transparencia en las finanzas públicas, lo cual comprende un desglose relativamente amplio de los ingresos y el gasto; en cuanto al gasto público, no es sólo la clasificación en términos de insumos y de dependencias que pagan por ellos, sino el costo de la aplicación de programas y el costo-beneficio de la infraestructura que construyen. Ahora el incentivo es perverso, pues las mismas calificadoras de deuda no se hacen responsables por la veracidad de la información que proporciona el ente gubernamental emisor.

Otra oportunidad que se presta a la reflexión para avanzar en una transparencia útil y a la vez atractiva para la ciudadanía es el presupuesto de egresos de la federación (PEF).

El decreto del PEF fundamentalmente aprueba en términos administrativos, es decir, por ramos. Sin embargo, hay ramos administrativos, ramos generales, que por sí mismos no comunican absolutamente nada, cuando lo que se quiere saber es cómo los recursos públicos se van a transformar en beneficios, como disponer de seguridad pública, seguridad nacional, educación de calidad, acceso a servicios de salud, por citar algunos casos.

En ese sentido se podría avanzar mucho si de manera explícita, no implícita como se hace hoy en día, la aprobación del presupuesto de egresos se hiciera en términos de los programas, especialmente si estamos convencidos de que queremos un presupuesto orientado a resultados, es decir, que la discusión se dé alrededor de los programas y los montos que se van a asignar para alcanzar ciertas metas en un período dado y resultados en el mediano y largo plazo. En consecuencia, las discusiones presupuestarias podrían estarse orientando a la calidad, cantidad y cobertura geográfica que se busca con un servicio público contemplado en un programa presupuestario.

Hoy en día padecemos de una impunidad presupuestaria en la discusión de los temas de educación a todos los niveles, preescolar, básica, media superior y superior; servicios de salud; seguridad pública; energía. En todas estas áreas en las cuales el Estado mexicano ha puesto un gran énfasis, se goza de una impunidad presupuestaria en términos de discusión. No se discute, no se debate lo importante, ni para efectos de la aprobación, ni para lo que se refiere al análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Esto queda muy bien ejemplificado por un reciente artículo de opinión de Carlos Elizondo Mayer-Serra sobre el crecimiento del presupuesto de la UNAM. Ahí expone que en el 2000 la UNAM ejerció 10.5 miles de millones de pesos y para el 2010 dispondrá de 27 mil millones; lo cual significará un incremento en términos reales de más de 90%. En ese periodo, el personal académico muestra un aumento de 19.3%

y la población escolar 23.2%, lo cual no guarda proporción con el incremento presupuestario. Con mucho dinero, hicieron poco.

Más aún, Elizondo marca un punto muy claro: no es lo mismo rendición de cuentas que ser auditado, a lo que agregaría también la distinción entre transparencia y estados financieros auditados, lo cual tiende a confundirse con mucha frecuencia. En el caso de las auditorías, éstas revelan si se cumple o no con las normas contables de registro, entre otros aspectos, mas no dicen cómo se gastó el dinero público y menos lo que se obtuvo de la erogación.

Contar con estados financieros auditados no es ser transparente ni estar rindiendo cuentas. Es algo necesario para que a partir de las auditorías los datos revisados cuenten con el respaldo de un tercero que les da validez.

La transparencia no trata sólo de datos o series estadísticas sobre el gasto, los ingresos, acciones o personas atendidas. La transparencia va más allá, e incluye explicar las políticas públicas. Ello implica determinar su problemática y objetivos e identificar los instrumentos y recursos para alcanzar los resultados en diversos plazos.

Al prevalecer una discusión presupuestaria orientada a lograr incrementos en los montos aprobados y ejercidos, sin la contrapartida de los resultados, lo único que se logra es que los debates públicos se concentren en temas menores, que incluso son muy efectivos para distraer a la opinión pública.

Algo importante para avanzar en materia de transparencia presupuestaria es contar con bases de datos, no sólo en formato pdf, sino en formatos que permitan manejarlas fácilmente, como el Excel.

Además de ello, es importante que estas bases de datos dispongan de series históricas de al menos 5 años anteriores de datos observados. Por ejemplo, en el caso del Presupuesto de Egresos, incluir datos de: cinco años atrás; del cierre estimado para el año en curso y la propuesta para el próximo ejercicio. De igual manera en la Cuenta de la Hacienda Pública habría que darle perspectiva a lo que se ha alcanzado en los ramos, programas y proyectos, al compararlo con series históricas de cuando menos cinco años, tal y como lo hacen para exponer la parte macroeconómica.

Asimismo, es altamente recomendable poner a disposición del público en general documentos en papel que puedan ser adquiridos mediante pago, si así procede. Como los tomos del Presupuesto de Egresos o del Informe Presidencial.

Se tiene que continuar avanzando en la evaluación de los programas y la evaluación ex post de los proyectos de inversión.

No obstante lo difícil que es avanzar en materia de transparencia presupuestaria, creo que los incentivos se están alineando para una transparencia efectiva. ¿Por qué? Porque la precariedad de la hacienda pública impide al Estado mexicano disponer de los recursos para transformar la realidad de millones de mexicanos, cuando menos de 47 millones de mexicanos que ya han sido clasificados con algún padecimiento que los hace vulnerables.



Precisamente esta debilidad crea la oportunidad para impulsar de manera decidida la transparencia presupuestaria, y en general la de la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, porque el aumento en los impuestos no puede ser correspondido si hay desperdicio. La transparencia sirve para mostrar carencias, y en este caso, mostrar que aun acabando con todo dispendio posible, las contribuciones serán insuficientes para dar cumplimiento a lo que los mexicanos hemos establecido en nuestra Constitución.

En suma, ¿cómo queremos tener un debate público de altura entre sociedad y gobierno, ejecutivo y legislativo sin transparencia? Simplemente es imposible.



Instrumentación de Políticas en Materia de Transparencia Presupuestal

Bibliografía

- Chávez Presa, Jorge A. **PARA RECOBRAR LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.** Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. **“Para tener una gran UNAM”.** Periódico Reforma, 10 de junio de 2010.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. **Propuestas para una Efectiva Transparencia Presupuestaria,** 18 de marzo de 2010 y 14 de abril de 2010.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL

Mtro. Mario M. Delgado Carrillo

SECRETARIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

*...LA IDEA DE DEMOCRACIA COMO TRANSPARENCIA,
COMO GOBIERNO PÚBLICO EN PÚBLICO,
SE OPONE A LA CORTINA IDEOLÓGICA DE LOS ENGAÑOS Y DE LA OPACIDAD DEL PODER ¹*

Introducción

Hoy en día, la democracia y la transparencia tienen un vínculo inquebrantable. La consolidación de un sistema democrático, además de favorecer la construcción de instituciones confiables y de garantizar el acceso al poder mediante procesos válidos y legítimos con respeto de los derechos universales, tiene que ver con la transparencia y la rendición de cuentas de los actos de gobierno, de la administración pública, y de la información a la que tiene acceso la ciudadanía para conocer el quehacer gubernamental.

Se trata de dos cuestiones fundamentales de un Estado de Derecho: por un lado, el derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública gubernamental; y por otro, la obligación de los gobiernos para transparentar la información que detentan y rendir cuentas a la sociedad.

Esto es así ya que, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos de participación en una democracia, necesita disponer de información confiable y veraz sobre el funcionamiento de su gobierno.

A mediados del siglo XX, el derecho de acceso a la información pública se convirtió en un derecho fundamental; a partir de ese entonces ha sido reconocido en muchas partes del mundo. Este derecho, es un instrumento que si se ejerce de manera adecuada y responsable puede convertirse en una eficaz herramienta para orientar iniciativas de cambio y reforzar otras instituciones democráticas.

En México, el derecho de acceso a la información formalmente se estableció en nuestra Constitución en 1977, pero fue hasta el 2002, cuando con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se proveyeron las primeras herramientas que permitieron ejercer este derecho.

No obstante, cabe señalar que hasta el 20 de julio de 2007, con la reforma del artículo 6º. constitucional, se pudo llevar a cabo la consolidación de las herramientas jurídicas necesarias para ejercer plenamente el derecho a acceso a la información.

.....

¹ Bovero, M. "Democracia y derechos en el pensamiento de Norberto Bobbio. Entre realismo y Utopía", pág. 31

Antes de dicha reforma, el derecho de acceso a la información estaba regulado por la Constitución en una sola oración; a saber: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*, lo que complejizaba salvaguardarlo.

La reforma citada, trajo consigo, tal como lo dice el especialista Miguel Carbonel, que las autoridades estuvieran obligadas a trabajar y organizarse de forma diferente, no solamente que las autoridades se estructuraran de tal forma que atendieran las solicitudes, sino desarrollar políticas públicas en favor de la Transparencia.²

Asimismo, Mauricio Merino señala que la política de Transparencia y el Derecho al Acceso a la Información, implica un cambio en las rutinas de la burocracia, a la vez que agrega un valor organizacional, dado el valor estratégico de la información.³

En ese sentido, hoy más que nunca, la actividad gubernamental en todos los niveles y sus instituciones, deben sistematizar de manera fácil, comprensible, consolidada y actualizada la información que detentan, a fin de que la ciudadanía sea parte del proceso y se encuentre en posibilidad de evaluar a sus gobernantes.

Por otro lado, derivado de la legislación en la materia, resulta necesario crear organismos que supervisen y provean este engranaje, como es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)⁴, organismo encargado de:

Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal.

Y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

Por su parte, en el Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo 2007-2012 (PGD) establece los ejes rectores y estrategias de gobierno para construir una sociedad más equitativa, más justa y con mayor bienestar social. Asimismo, dispone en su sección *“Gestión pública eficaz y responsabilidad de la sociedad”*, el objetivo de construir una administración pública efectiva, que sea *“capaz de atender las necesidades de los habitantes: moderna, eficiente y transparente”*.

En este sentido, el Gobierno del Distrito Federal ha realizado diversas acciones para consolidar el proyecto democrático que ha trazado, ejerciendo con responsabilidad el presupuesto asignado, rindiendo cuentas sobre el destino del gasto y, principalmente, transparentando su ejercicio hacia la ciudadanía.

.....
² Miguel Carbonel, *“TRANSPARENCIA, ÉTICA PÚBLICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN. UNA MIRADA CONSTITUCIONAL”* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, p. 19

³ Mauricio Merino, *“La Transparencia en la Política Pública”* en Jon Ackerman, más allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, SIGLO XXI-UNAM, México, 2008

⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Disponible en www.ifai.org.mx

Antecedentes

Si bien es cierto que tanto a nivel federal como a nivel local se han dado avances importantes en cuanto al acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas se refiere, también lo es que aún deben consolidarse los esfuerzos en la transparencia del presupuesto y el ejercicio del gasto, ya que ésta es una condición necesaria para aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado e impulsar una mayor participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, para atender de manera eficiente y responsable las necesidades de la población, principalmente de los sectores más vulnerables.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos que actualmente todo gobierno debe atender para fortalecer su gestión ante la sociedad.

A continuación, se detallan cronológicamente algunas de las acciones que más han impactado en la Administración Pública del Distrito Federal en materia de transparencia del gasto público y que han permitido combatir, a diferencia de lo que sucede en otras entidades federativas, la opacidad en el gasto. Se hace un énfasis en la transparencia presupuestal, puesto que de acuerdo con los expertos, ésta es vital porque éste es el instrumento de política pública más importante y es en este rubro donde se plasman las prioridades del gobierno y donde los planes y actividades se concretan.

1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF)

Conforme a lo establecido en la fracción V del artículo 6º de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, uno de los trabajos de mayor relevancia ha sido la creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. A partir del 2008, la Ciudad de México cuenta con una normatividad que obliga al Gobierno a publicitar datos para el dominio público.

La Ley se sustenta en los siguientes objetivos:

- **Proveer** lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública gubernamental, mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos;
- **Optimizar** el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones, y en la evaluación de las políticas públicas;
- **Garantizar** el principio democrático de publicidad de los actos del Gobierno del Distrito Federal, transparentando el ejercicio de la función pública, a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral;

- **Favorecer** la rendición de cuentas, de manera que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- **Mejorar** la organización, clasificación y manejo de documentos en posesión de los entes públicos;

2. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF).

Es el encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y de la Ley de Protección a Datos Personales para el Distrito Federal.

Gracias a su autonomía, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía presupuestaria de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Gráfica 1. Recursos del InfoDF (millones de pesos)



Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Como una de sus prioridades, el Gobierno de Distrito Federal ha destinado cada vez mayores recursos al INFODF a fin de fortalecer y consolidar los mecanismos de transparencia.

3. Portal Web

Para cumplir con las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el Gobierno de la Ciudad puso a disposición de la sociedad su portal web, en el cual se puede consultar la información de las Secretarías y otras dependencias, incluso por temas como administración, finanzas, normatividad, auditorías, entre otros.

En el sitio web se encuentra la información que, de conformidad con la LTAIPDF debe ser pública, además, es de fácil navegación para que todas las personas puedan tener acceso a la información contenida en él.

Este Portal Web, recibió el Premio Internacional OX 2009, el cual es un premio honorífico concedido gratuitamente por Editorial OX, desde el año 2002, a sitios web de calidad en español cuya información puede ser utilizada por personas de todas las edades y que destacan sobre todo por su contenido, creatividad, facilidad de navegación y por la difusión de aspectos interesantes de nuestros países en al menos una de diez categorías.

De esta manera, el portal de transparencia del Gobierno del Distrito Federal es uno de los más avanzados e innovadores en el país.

4. Fiscalización de recursos

Aunque no es una obligación establecida en la Ley, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la página web de la Contraloría General, presenta otros temas para consulta del público en general, lo que facilita un seguimiento puntual del manejo de los recursos públicos, por medio de:

Auditorías.- Permite al usuario acceder a la información referente a las auditorías realizadas al Gobierno del Distrito Federal, pudiendo elegir año, dependencia y/o número de auditoría.

Declaración patrimonial.- Permite a la ciudadanía observar la evolución de las declaraciones patrimoniales de cada uno de los titulares de diversos cargos en la administración pública central.

5. Atención de solicitudes de información

No basta con transparentar la información gubernamental y ponerla a disposición de la sociedad; también es fundamental facilitar el acceso a ella por distintos medios. Por ello, el Gobierno del Distrito Federal, para contar con una cobertura suficiente y personalizada en la atención de solicitudes de información pública, cuenta con 150 oficinas distribuidas en los siguientes sectores: Gobierno Central, Delegaciones, Paraestatales (Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Estatal), Órgano Legislativo, Órgano Judicial, Órganos Autónomos y Partidos Políticos.

Esto permite a la ciudadanía tener puntos de consulta cada vez más cerca de sus domicilios o lugares de trabajo.

Transparencia presupuestaria

Es evidente que hoy en día, existe no sólo la demanda de recursos sobre el gasto público, sino la demanda de la sociedad para transparentar el uso y el destino de los mismos.

En tal virtud, en materia de transparencia del presupuesto, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas, también ha instrumentado diversas acciones para poner a disposición de la ciudadanía el procedimiento con el que se define y ejerce el presupuesto de la ciudad.

Es importante señalar, que una verdadera transparencia presupuestaria depende de que la información sea oportuna, útil, accesible y confiable, principalmente en cuanto a los criterios de asignación del presupuesto. Deben considerarse en todo momento los objetivos y metas anuales, o si estos son multianuales, establecer los mecanismos necesarios para que se lleven a cabo. Además, toda la información relacionada debe ser actualizada constantemente.

Para hacer tangible la utilidad y confiabilidad de la información, la Secretaría de Finanzas trabajó en el fortalecimiento del marco jurídico, a través de la elaboración de la **Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal**, así como su Reglamento, para ordenar todas las regulaciones presupuestarias que anteriormente estaban incluidas en el Código Financiero y compatibilizar lo establecido en las leyes federales de la materia, con lo que establecen las leyes locales.

Esto, es de suma importancia si se considera la necesidad de armonizar contablemente las leyes federales y las de cada entidad federativa, para establecer los mismos criterios que den certidumbre jurídica a todos los actores involucrados y evitar errores de interpretación.

La principal aportación en este marco regulatorio fue que se establecieron las bases para instrumentar el **Presupuesto basado en Resultados (PbR)**, herramienta que contribuye a una mejor rendición de cuentas en el Distrito Federal.

El **Presupuesto basado en Resultados** es un proceso que parte de consideraciones objetivas para la asignación de fondos con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo sustentable.

Los indicadores que se utilicen, deben ser una medición del logro de los objetivos y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados esperados y alcanzados.

De esta forma, los objetivos, los resultados, los programas, el presupuesto y los indicadores, integran un sistema dinámico y abierto que debe traducirse concretamente en:

- Crecimiento en el bienestar y calidad de vida de la población objetivo.
- Impulso efectivo e incentivos adecuados a la actividad económica y el empleo con sustentabilidad ambiental.
- Aumento en la cobertura y calidad de la infraestructura pública.
- Mayor cobertura y mejor calidad de los servicios públicos.
- Incremento en la productividad de los bienes públicos que se entregan a la sociedad.
- Disminución del costo de operación y del gasto en actividades administrativas y de apoyo.
- Claridad sobre lo que la población recibe por la aplicación de sus impuestos y de los recursos públicos.

En este sentido, la Secretaría de Finanzas ha avanzado en la implementación de este modelo en los procesos presupuestales del Distrito Federal, mediante readecuaciones de la clave presupuestal y elaboración de indicadores, entre otros. También, ha incorporado consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y promover una rendición de cuentas más adecuada. Estos nuevos mecanismos permiten evaluar los resultados generados a la ciudadanía y las readecuaciones que optimicen el gasto público.

Con estas mejoras, además, pretende incrementarse la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, reducir el gasto administrativo y de operación gubernamental, promover las condiciones para el desarrollo económico y social, y sobretodo, generar un mayor impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población.

Parte importante de este esfuerzo de definir el presupuesto basado en resultados en la administración capitalina, es la implementación del Sistema de Planeación de

Recursos Gubernamentales (GRP-SAP), software mediante el cual se supervisa el manejo de los recursos financieros en todas las secretarías, delegaciones, organismos desconcentrados y dependencias.

Siendo que la modernización de la gestión gubernamental es un compromiso del actual Gobierno, la implementación del GRP-SAP permite fortalecer una relación de confianza con los ciudadanos y empresarios, respecto a la ejecución responsable de los recursos. En este sentido, un gobierno que es eficiente en la administración de sus recursos puede dar mayores resultados en términos de transparencia y en el ejercicio de los mismos.

El GRP-SAP es el sistema que utilizan las grandes empresas globales, el cual conjunta en una sola aplicación todas las operaciones financieras, de logística, de compra, personal, nómina, almacén, proveedores, inventarios, entre otros.

Además, el sistema vuelve completamente auditable el gasto público al tener en una misma plataforma todas las bases de datos de las unidades ejecutoras de gasto y facilita la rendición de cuentas. Aunado a ello, entre otras cosas, permite dar seguimiento en línea a las obras públicas, integrando su avance presupuestal con su avance en obra física para revisar que se estén ejecutando en tiempo y forma.

En suma, esta herramienta, con la cual ya cuentan 100 dependencias del Gobierno del Distrito Federal ejecutoras del gasto, permite mediante un sólo proceso, coordinar la cuestión presupuestal con la cuestión contable, midiendo los resultados que se tienen e impactando de manera importante en el nivel de transparencia del presupuesto.

Por otra parte, con la participación en la elaboración de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, se fortalecieron los temas de transparencia, rendición de cuentas, presupuesto social, control de fideicomisos, obligaciones de información, publicaciones de los padrones de programas sociales, entre otros ámbitos, para evitar márgenes discrecionales en lo que se puede y no se puede hacer en el presupuesto y su ejecución.

Además, desde hace dos años, se ha avanzado en darle al presupuesto un enfoque de equidad de género y una perspectiva de derechos humanos, ya que es necesario diferenciar los resultados que tienen los programas y actividades institucionales para disminuir la brecha en la atención de las necesidades de género.

Los presupuestos con perspectiva de género o presupuestos sensibles al género, son aquellos procesos, herramientas y propuestas que entienden que las relaciones de género marcan pautas sociales, económicas y políticas que repercuten en que el presupuesto tenga un impacto diferenciado sobre hombres y mujeres.

Esto es así ya que la defensa de los derechos de las mujeres no se pueden ver concretadas, si no tienen un respaldo de recursos presupuestarios que permitan concretar las acciones en programas y políticas públicas con objetivos claros de reducción de las brechas de inequidad y de cumplimiento de los derechos de las mujeres.

Por ello, el Gobierno de la Ciudad de México incorporó la perspectiva de género en todos los rubros y dependencias de la Capital. Todas las unidades ejecutoras de gasto ahora tienen una actividad institucional relacionada con equidad de género. Además de los indicadores desagregados por sexo, se incorpora el Programa de Equidad de Género, compuesto por políticas públicas y promoción de la equidad de género, entre cuyos rubros destacan atención a la pobreza, salud sexual y reproductiva, empleo, atención a la violencia, derechos de las mujeres, servicios preferenciales, educación, cultura y medio ambiente.

Para complementar los trabajos del Presupuesto basado en Resultados y con perspectiva de género y derechos humanos ya realizados en la Secretaría de Finanzas, se firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo para:

- Desarrollar de un sistema integral de administración presupuestaria por resultados.
- Desarrollar políticas presupuestarias transversales.
- Fortalecimiento institucional, monitoreo y evaluación.
- Difusión de resultados.
- Establecer una Unidad de programación estratégica.

De esta manera, el Gobierno del Distrito Federal ha sido el primer gobierno subnacional con el que el Banco Interamericano de Desarrollo firma un convenio para trabajar en estas materias, principalmente para fortalecer metodologías.

Logros

Los esfuerzos mencionados en materia de transparentar el presupuesto, han hecho acreedora a la Secretaría de Finanzas de diversos reconocimientos por parte del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

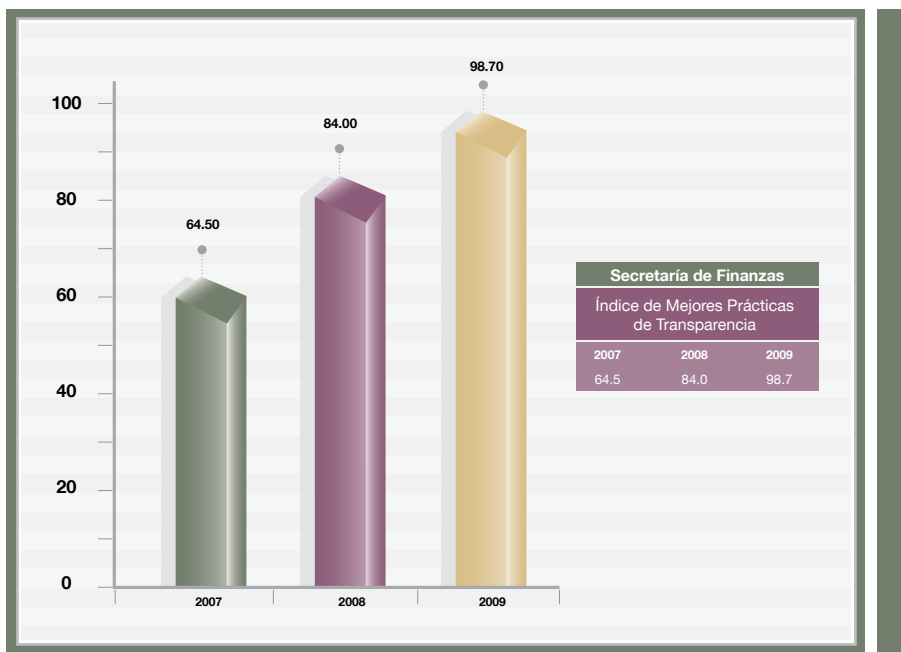
En 2008, ganó el Primer lugar del certamen: Reconocimiento a Innovaciones en Materia de Transparencia de los Entes Públicos del Distrito Federal, en la categoría *“Proyectos a Desarrollar” con el trabajo Control de Ingresos de las Entidades Paraestatales.*

También se obtuvo el Segundo lugar del certamen: Reconocimiento a Innovaciones en Materia de Transparencia de los Entes Públicos del Distrito Federal, en la categoría *“Proyectos en Marcha”, con el trabajo Sistema de Información Pública Presupuestal.*

En 2009, la Secretaría de Finanzas fue el Ente Público obligado por la LTAIPDF con el mayor número de solicitudes ingresadas, obteniendo el Tercer lugar en *“Mejores Prácticas de Transparencia”*, donde se evaluó:

1. Evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los portales de Internet.
2. Índice de Acceso a la Información Pública (Número de recursos de revisión presentados con relación al número de solicitudes de información).
3. Entrega en tiempo y forma de los requerimientos del Instituto para el cumplimiento de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.
4. Acciones de capacitación realizadas por los entes públicos.

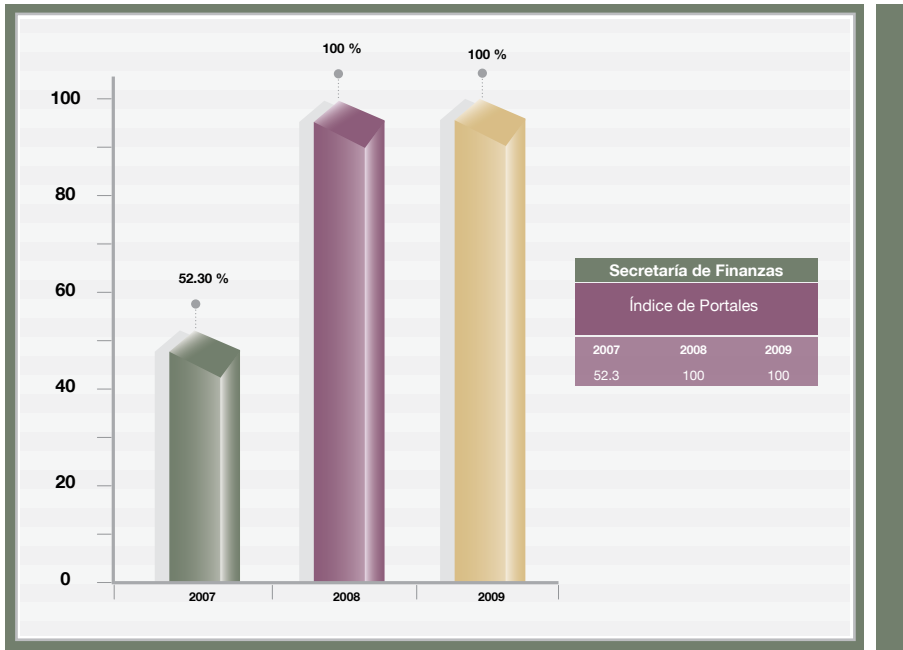
Gráfica 2. Índice de Mejores Prácticas de Transparencia de la Secretaría de Finanzas



Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

En este sentido, es de suma importancia hacer énfasis en el cumplimiento al 100 por ciento de los criterios solicitados por el INFODF para favorecer el acceso a la Información Pública en su portal de internet.

Gráfica 3. Índice de Portal de la Secretaría de Finanzas



Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

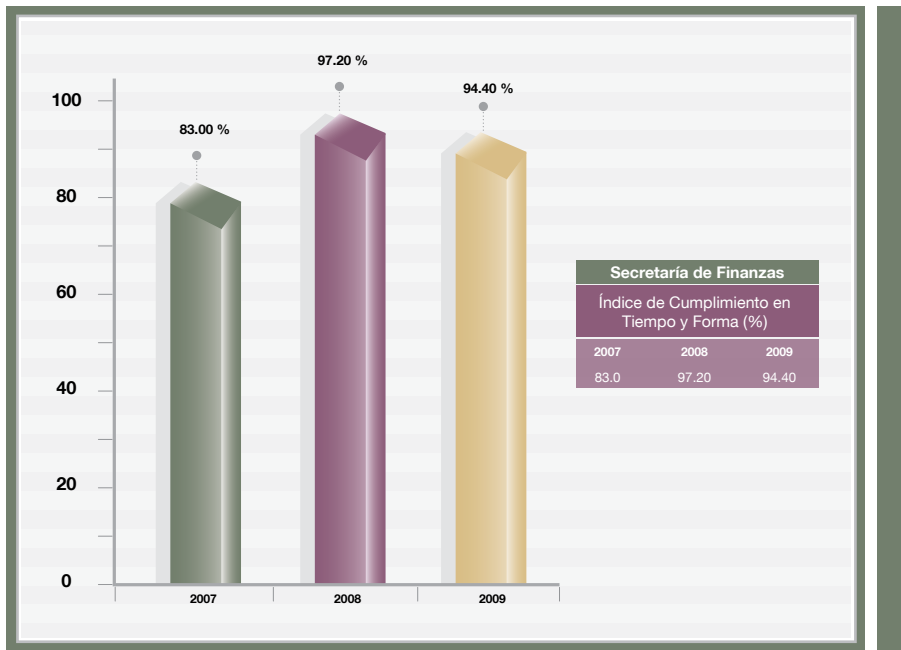
Además, la Secretaría de Finanzas cumplió al 100 por ciento, en tiempo y forma, con la aplicación de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

Sin duda alguna, una de las acciones más contundentes, ha sido la capacitación en materia de transparencia de todo el personal de estructura la Secretaría de Finanzas, ya que esto es necesario para que se cumpla adecuadamente con las obligaciones establecidas en la Ley. Los objetivos de esta capacitación consisten en:

- Homogeneizar criterios,
- Simplificar trámites,
- Eficientar tiempos de respuesta, y
- Crear una conciencia de servicio a la ciudadanía.



Gráfica 4. Índice de Cumplimiento en Tiempo y Forma de la Secretaría de Finanzas (%)



Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

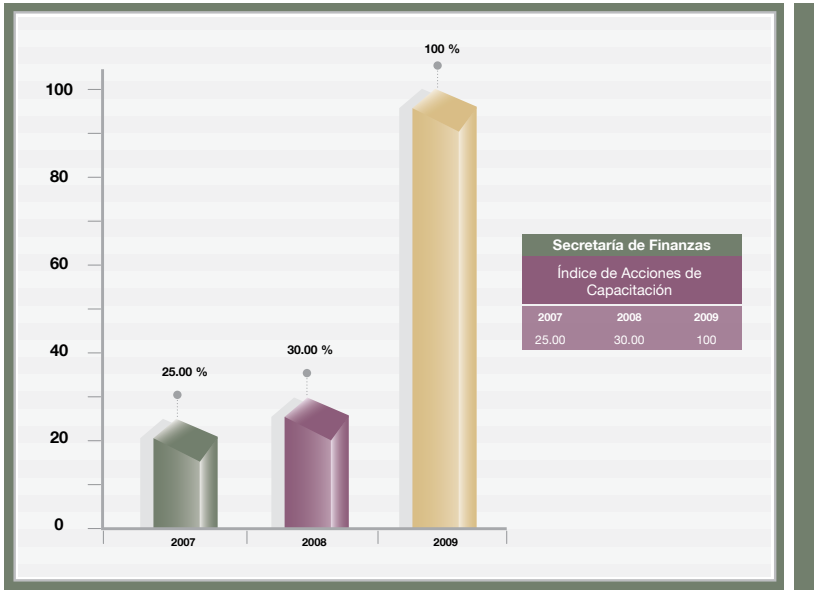
Gracias a este esfuerzo, la Secretaría de Finanzas recibió un certificado por haber capacitado al 100% de sus servidores públicos de estructura en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; y en materia de Ética Pública.

Estas acciones avalan la convicción de la Secretaría de Finanzas de que el cumplimiento con calidad de las obligaciones en materia de transparencia no depende del número de servidores que colaboren en el área, sino de la eficacia y eficiencia con la que realizan sus funciones.

Así pues, funcionarios capacitados han atendido a cabalidad los requerimientos de la Secretaría de Finanzas. Un tema que se mantiene constante en las solicitudes de información es el de las finanzas públicas, a los cuales se ha dado respuesta de manera puntual.

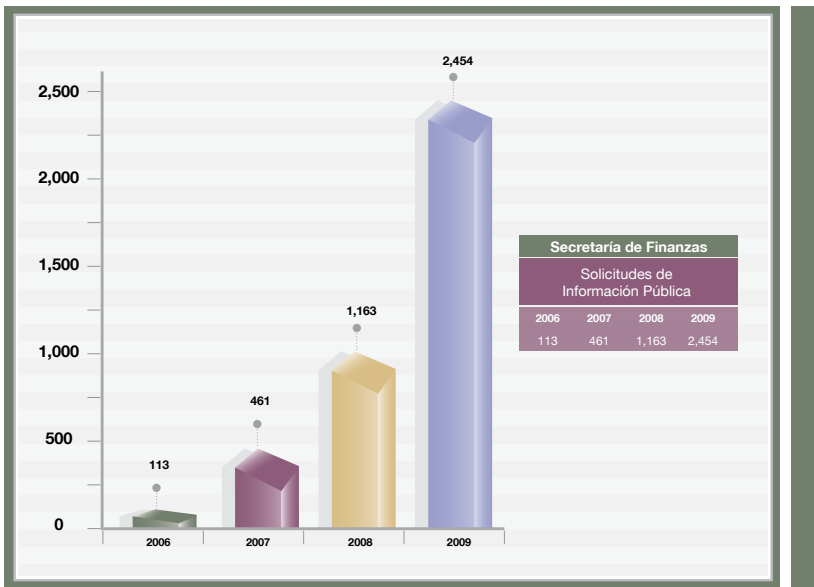
En las siguientes gráficas se observa el incremento sustancial, a partir de 2006, en las solicitudes de información; aunque es necesario precisar que este incremento también se ha debido a cuestiones coyunturales, como fue el caso de la influenza o el de la crisis económica mundial.

Gráfica 5. Índice de Acciones de Capacitación de la Secretaría de Finanzas



Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

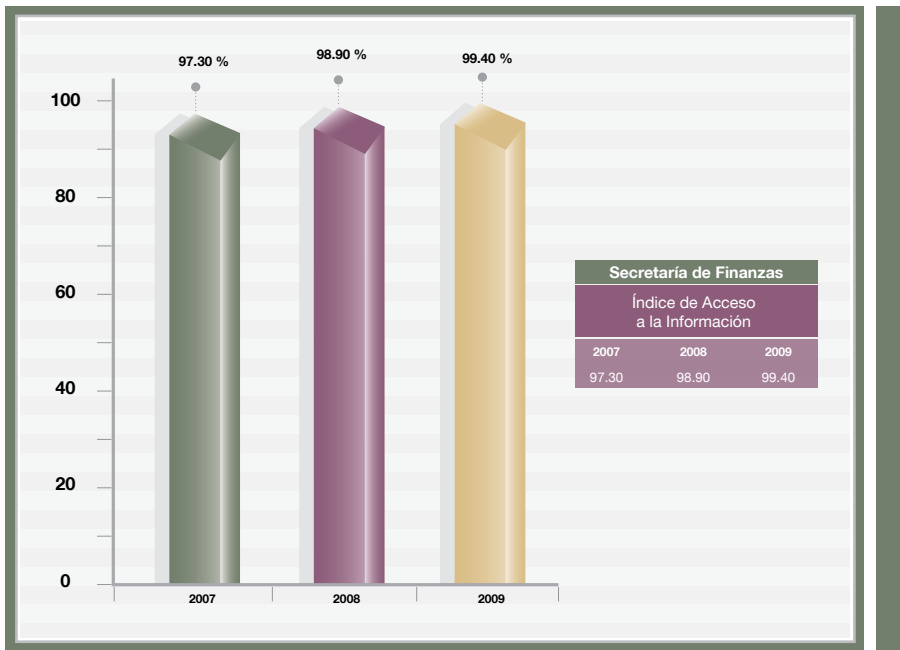
Gráfica 6. Número Solicitudes de Información Pública



Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal



Gráfica 7. Índice de Acceso a la Información de la Secretaría de Finanzas (%)



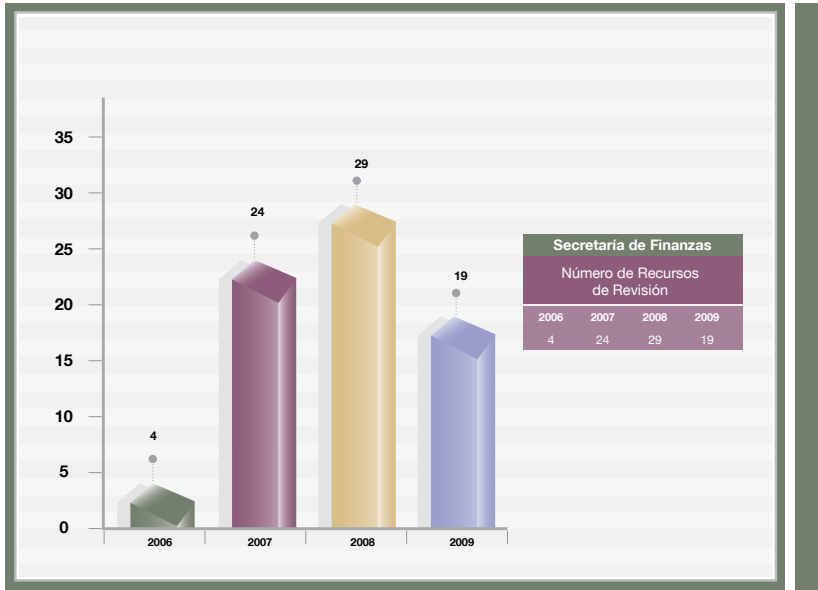
Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

La Secretaría de Finanzas atendió 2,454 solicitudes de información, siendo la entidad del Gobierno del Distrito Federal que recibió el mayor número de solicitudes en el ejercicio 2009, de éstas, 36 fueron sometidas al recurso de revisión, no obstante, sólo 19 fueron procedentes. Lo anterior, representa un 0.77% de inconformidad en las respuestas emitidas por el ente de gobierno, lo que vislumbra que el incremento ha sido sustancial en cuanto a volumen y complejidad.

Ahora bien, el número de requerimientos realizados a la Secretaría de Finanzas, no sólo es una muestra representativa de las acciones de un gobierno transparente, eficaz y responsable; es también ejemplo de que la información de finanzas públicas que damos a conocer es cada vez más extensa y se reporta con mayor periodicidad.

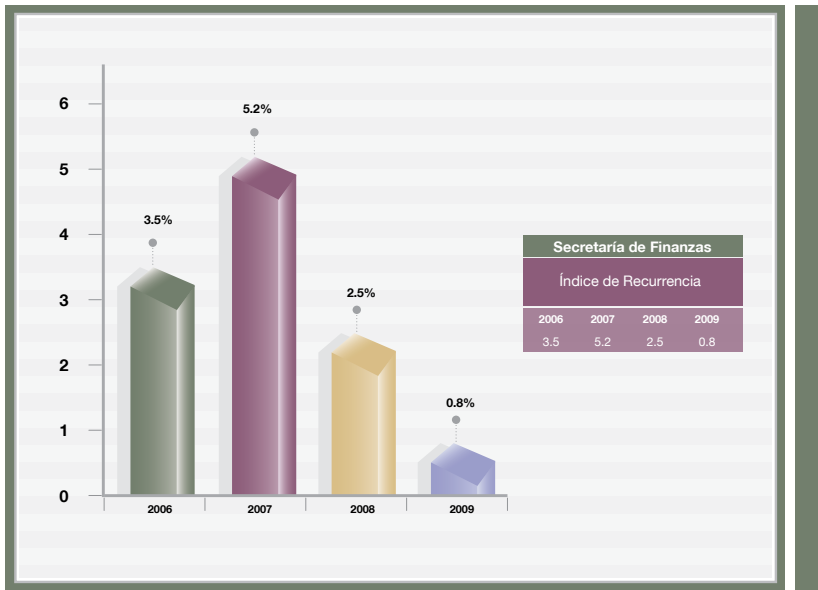
Además, nuestra Secretaría, ha puesto a disposición de los capitalinos diversos mecanismos para facilitar la información sobre las contribuciones, su pago oportuno, así como diversos trámites y servicios.

Gráfica 8. Número de Recursos de Revisión



Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Gráfica 9. Índice de Recurrencia de la Secretaría de Finanzas



Fuente: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal



Con las acciones mencionadas, se transparentan las finanzas públicas, puesto que por un lado se cuenta con personal capacitado y sensibilizado, se tienen las oficinas para realizar el trámite y gestión de solicitudes, se ha incorporado el presupuesto basado en resultados con sus indicadores y, finalmente, todos los requerimientos se atienden de manera oportuna.

Aunado al impulso de los presupuestos basados en resultados, con perspectiva de género y de derechos humanos también se han llevado a cabo importantes esfuerzos para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

En general, estas son las acciones que a nivel central el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas ha instrumentado para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, a fin de facilitar a los capitalinos el acceso a la información gubernamental. Cabe mencionar, que cada dependencia, así como las Secretarías, órganos desconcentrados y descentralizados cuentan con las mismas obligaciones en la materia.



Mario M. Delgado Carrillo

Conclusiones

Sin duda, la Ciudad de México ha tenido importantes avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Después de revisar el camino recorrido, tanto por el Gobierno del Distrito Federal en su conjunto como por la Secretaría

de Finanzas en lo particular, podemos concluir que es necesario fortalecer los siguientes aspectos:

- *Armonización Contable*

Es de suma importancia continuar con los trabajos de armonización contable debido a que de esta manera los ciudadanos podrán contar con información homogénea, lo que permitirá tener una visión más amplia de cómo se ejercen los recursos.

- *Cero discrecionalidad*

Establecer estrictos y eficientes mecanismos de control interno en la función pública para evitar la discrecionalidad en la asignación de los recursos.

- *Rendición de cuentas*

En el Gobierno del Distrito Federal ya ha permeado la cultura de la rendición de cuentas. Los servidores públicos deberán continuar con la difusión periódica de sus resultados para dar a conocer que las metas y objetivos fueron alcanzados. De esta manera, la ciudadanía puede y debe informarse de cómo se ejercen los recursos públicos.

- *Capacitación*

Este es un punto fundamental para que la administración pública continúe en el proceso de mejora de todos sus servidores, pues la capacitación no sólo permitirá agilizar los procedimientos de respuesta a las solicitudes de información requeridas, sino que arraigará en los servidores públicos un sentimiento de compromiso hacia la ciudadanía.

- *Sistematización*

Instrumentar mecanismos que agilicen los procedimientos tanto de atención a la ciudadanía como al interior de la Secretaría redundará en una mejora en los requerimientos de transparencia.

El reto

Como ya se estableció, una verdadera transparencia presupuestaria depende de que la información sea oportuna, útil, accesible y confiable, principalmente en cuanto a los criterios de asignación del presupuesto.

La finalidad de hacer más transparente el procedimiento presupuestal, es que realmente responda a las necesidades de los grupos poblacionales y principalmente, que toda la información relacionada se encuentre a disposición de los ciudadanos, a fin de brindarles mayor certeza sobre el destino y buen uso de los recursos públicos.

Al tener los ciudadanos conocimiento pleno del destino de sus aportaciones tributarias, se podría tener un efecto positivo en la recaudación de impuestos, ya que se disminuiría la opacidad y se incrementaría la confianza en el Estado.

Además, es imprescindible incrementar la utilización de tecnologías innovadoras que permitan eficientar y armonizar el presupuesto con la contabilidad, como es el caso del implementado por el Gobierno del Distrito Federal, que permita transparentar las finanzas públicas.

De igual forma, se debe impulsar la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario.

En suma, si un gobierno busca ser transparente, debe serlo principalmente en su presupuesto, en la asignación y ejecución del gasto.

**Síntesis, exposiciones y
recomendaciones realizadas en el
Seminario Propuestas para una efectiva
Transparencia Presupuestaria**

MTRO. ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA



SÍNTESIS, EXPOSICIONES Y RECOMENDACIONES REALIZADAS EN EL SEMINARIO PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara

PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM

Presentación

El presente documento es resultado de los trabajos realizados en el **Seminario Propuestas para una Efectiva Transparencia Presupuestaria** organizado por el **Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)** y el **Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)**.

El seminario tuvo el objetivo de abrir un espacio de análisis y debate en torno a la elaboración de diagnósticos y propuestas, por parte de expertos en materia presupuestal, que permitirán avanzar hacia una efectiva transparencia presupuestal en los diferentes órdenes de gobierno.

Las ideas y propuestas recogidas se presentarán a las instancias del gobierno federal, gobiernos locales y órganos legislativos pertinentes, a fin de promover la discusión y el mejoramiento del marco legal e institucional que requieren el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

Cabe mencionar que algunos de los planteamientos propuestos por los especialistas participantes son congruentes con procesos de institucionalización de la práctica de la transparencia que se encuentran en marcha, otros complementan lo que se viene realizando y unos más proponen un mayor alcance en la materia o la ampliación de capacidades y facultades de los órganos de transparencia.

Sin embargo, todos ellos coinciden en la importancia de la transparencia como un instrumento de política pública encaminado al mejoramiento de las acciones de los tres órdenes de gobierno.

Los temas sobre los que versaron las mesas de análisis fueron:

1. Transparencia en el gasto federal.
 - Clasificación administrativa, funcional y económica del gasto público.
 - Gasto destinado y ejercido por los órganos autónomos.
 - Presupuesto destinado a partidos políticos y sindicatos.
 - Indicadores de gestión.
 - Indicadores de gestión y presupuesto por resultados.

2. Transparencia en el gasto federalizado.
 - Ramo 25. Previsiones y Aportaciones a los Sistemas de Educación Básica y de Adultos.
 - Ramo 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.
 - Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
 - Armonización presupuestal, contable, de auditoría y de sistemas.
3. Transparencia en el gasto de los municipios.
 - Página de internet.
 - Publicación de presupuesto en internet.
 - Homogeneización en la presentación de los presupuestos.
 - Presupuesto asignado, informes sobre su ejecución, los balances generales y los estados financieros.
 - Resultados de las auditorías.

En general, las propuestas presentadas en las tres primeras mesas cubren una primera etapa y hacen especial énfasis en el acceso a la información presupuestaria, el mejoramiento de instrumentos para facilitar el acceso a la misma, la calidad de lo publicado, los indicadores de desempeño en el ejercicio del presupuesto, entre otros.

La cuarta mesa contempla otra etapa de la discusión, la **Instrumentación de políticas en materia de transparencia presupuestal. Opinión sobre los diagnósticos y propuestas**, desarrollada en tres sesiones de trabajo. La primera se llevó a cabo con responsables directos del manejo presupuestal y su fiscalización; la segunda contempló la participación de legisladores y, la tercera, la participación, a nombre de los ejecutivos estatales del C. Gobernador Constitucional del estado de Michoacán, para concluir los trabajos con la intervención del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El presente documento contiene una síntesis general de las exposiciones y recomendaciones realizadas en las cuatro mesas iniciales, un sumario de las conclusiones generales y de las propuestas específicas por mesa. La intención es que de la revisión del documento se puedan identificar o incluso construir propuestas que enriquezcan la discusión y el análisis. Las versiones estenográficas completas se encuentran en la página del IFAI.

Finalmente, se espera que como resultado del Seminario y sus etapas se pueda enriquecer la discusión para arribar a la elaboración de propuestas concretas y viables, así como al establecimiento de compromisos de autoridades y legisladores

que nos permitan dar un nuevo impulso a las reformas y cambios legales e institucionales que permitan por un lado, **poner al ciudadano en el centro de la definición y ejercicio de la política presupuestal** con acciones ineludibles de transparencia y rendición de cuentas gubernamental en todos sus niveles y, por el otro, **fortalecer la administración pública**, la ejecución de sus políticas y programas con esquemas de información, transparencia y rendición de cuentas, acordes con el necesario seguimiento y evaluación de los resultados de su operación.

Programa Propuesta para una efectiva Transparencia Presupuestaria

Mesa 1. Transparencia en el gasto federal

Ponentes:

- Lic. José María Marín, Investigador de FUNDAR en el Área de Presupuestos y Políticas Públicas.
- Dr. Juan Ernesto Pardini, Director del Área de Finanzas Públicas y Buen gobierno del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).
- Lic. Luis Foncerrada Pascal, Director General del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.
- Mtro. José Antonio Ardaín, Director Interino del Centro de la OCDE en México para América Latina.
- Dr. Leonardo Lomelí Vanegas, Director de la Facultad de Economía de la UNAM.

Mesa 2. Transparencia en el gasto federalizado

Ponentes:

- Lic. David Colmenares Páramo, Especialista en Transparencia Presupuestaria y Ex Presidente del Colegio Nacional de Economistas.
- Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Dra. Flavia Josefina Rodríguez Torres, Directora de Finanzas Públicas de AREGIONAL.
- Mtro. Emilio Barriga Delgado, Director General de Relaciones Interinstitucionales del Gobierno del Distrito Federal y Profesor de Economía en la Universidad Iberoamericana.

- Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara, Profesor e Investigador de la UNAM.

Mesa 3. Transparencia en el gasto de los municipios

Ponentes:

- Mtro. Vladimir Juárez Aldana, Secretario Técnico y Coordinador de Planeación Estratégica de la Presidencia Municipal de Naucalpan de Juárez y representante de la licenciada Azucena Olivares Villagómez, Presidenta de la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC) y Presidenta del Municipio de Naucalpan de Juárez.
- Lic. Jaime Valls Esponda, Presidente de la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC) y Presidente Municipal de Tuxtla Gutiérrez.
- Lic. Wilfrido Martínez Ledezma, Subtesorero del Municipio de Guadalajara, representante del Dr. Hugo Alberto Miche Uribe, Tesorero del Municipio de Guadalajara.
- Mtro. Guillermo M. Cejudo, Profesor e investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Mtro. Ricardo Jiménez González, Director del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C.

Mesa 4. Instrumentación de Políticas en Materia de Transparencia Presupuestal, Opinión sobre los Diagnósticos y Propuestas

Ponentes:

- Mtro. Dionisio Pérez-Jácome, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Dr. José Antonio González Anaya, Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Mtro. Mario Delgado Carrillo, Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.
- C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación.
- Dr. Jorge Chávez Presa, Vocal de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Introducción

A lo largo de la historia el manejo de los recursos públicos ha sido un tema que siempre despierta suspicacias. Todos los órdenes de gobierno, así como los Poderes de la Unión han sido cuestionados en torno a su ética, honorabilidad, eficiencia y eficacia en la toma de decisiones que involucra la generación, uso y aplicación del dinero público.

Los avances en materia de planeación, programación y presupuestación, tampoco han sido suficientes para eliminar la “sospecha” en el financiamiento y ejecución de las políticas públicas. La discrecionalidad que durante décadas reservó para sí el Ejecutivo Federal y su reflejo en las administraciones estatales, municipales y organismos públicos, en mucho contribuyó a la creación y permanencia de un clima de desconfianza hacia la gestión pública. Se observó de manera constante la desvinculación en la definición de objetivos y prioridades del principal instrumento de política pública del Estado como es el presupuesto, el cual queda restringido a la inercia y en un escaso margen, a la negociación entre fuerzas políticas sin que en ello sea considerado el ciudadano y la obligación de informarle del por qué de determinadas decisiones.

Los esfuerzos por responder de manera más eficaz a las necesidades del ciudadano llevaron a descentralizar el gasto hacia los órdenes de gobierno locales, con lo cual se otorgaron mayores recursos a las entidades federativas y municipios, además de intensificarse la participación de nuevos actores en el ejercicio del gasto público. No obstante, con referencias claras por actos de corrupción, falta de efectividad de programas e incumplimiento de políticas, la sociedad desconfía de la administración pública, más aún si su punto de encuentro se da en la relación *demanda-prestación de servicios públicos*, los cuales la población considera caros, de mala calidad y sujetos a enredados procesos burocráticos que impiden el acceso ágil a ellos, o bien en la relación *impuestos-gasto público*, en la que los contribuyentes no tienen claro por qué pagan lo que tienen que pagar, cuánto pagan los demás y en qué y cómo se gasta.

Frente a lo anterior y en el marco de la democratización de la sociedad, uno de los temas que ha estado en el debate público es la efectiva fiscalización y transparencia presupuestaria con el objeto de mejorar el uso del gasto público, su definición, gestión, ejercicio, así como la rendición de cuentas. Esto no es menor, dado que en la definición de la asignación de los recursos públicos se determinan las prioridades de la actuación gubernamental.

Así, desde finales del siglo XX y a la fecha, la combinación de alternancia política y desarrollo tecnológico han jugado un papel central en la creación y establecimiento de mecanismos de información y transparencia. En la medida en que las exigencias políticas de información en un marco de pluralidad son mayores, más se ha tenido que abrir el proceso de la administración pública; asimismo, en virtud de que las nuevas tecnologías de información y comunicación han agilizado el almacenamiento y procesamiento de datos, también se han modernizado y simplificado las vías de acceso a la información sobre el accionar del sector público.

Reformas legales como la aprobación de la Ley Federal de Transparencia en 2002 y, posteriormente, el reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental de las personas en el artículo sexto constitucional, definen la creación de un marco institucional orientado, por un lado, hacia la mejoría de la gestión gubernamental y, por otro, hacia el cumplimiento del derecho de las personas a conocer la información sobre el quehacer de la administración pública, especialmente, sobre el ejercicio de los recursos públicos.



Comentarios a las propuestas en la Cámara de Diputados

De esta manera, en 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la que se incluye de manera explícita la obligatoriedad de transparentar el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas. Así mismo, se estableció el Sistema de Evaluación del Desempeño; se cambió el proceso de presupuestación a uno basado en resultados; se creó la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se realizaron cambios constitucionales con el objeto de apoyar e impulsar la institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en esta materia.

No hay duda de que durante los últimos años la transparencia ha tenido grandes y significativos avances en la construcción de un cuerpo legal que apoye el proceso de generación y acceso a la información. Sin embargo, el reto inmediato de la transparencia presupuestaria consiste en que la transparencia no sea vista como el proceso mismo de generación de información sino que contribuya en el desarrollo y aplicación de mecanismos de seguimiento y evaluación del quehacer

gubernamental y de los resultados que obtienen los diferentes programas y acciones de la administración pública.

Los principales órganos garantes del acceso a la información han señalado que no se busca solamente promover la transparencia por la transparencia misma; es decir, ésta no es un fin en sí mismo, se trata más bien de transitar del conocimiento del derecho a la información como un derecho fundamental de las personas, a la comprensión por parte de la Administración Pública de que la transparencia es una herramienta útil para la eficacia y eficiencia de las propias dependencias y entidades gubernamentales.

Diagnóstico

Cuando se habla de avances en materia de transparencia, la primera referencia corresponde a lo realizado por el gobierno federal y en menor medida a lo que se ha realizado en el ámbito estatal, municipal o en el de los demás poderes.

A este respecto, las entidades federativas han iniciado el proceso de adecuación de sus leyes de acceso a la información a los mandatos del artículo sexto constitucional. Paulatinamente se han creado órganos garantes del derecho a la información, procedimientos para solicitar información e interponer controversias, se han desarrollado sistemas y medios electrónicos para solicitar información pública, se han registrado avances para armonizar la información sobre finanzas públicas, por lo que se puede apreciar que el país avanza hacia una socialización creciente del derecho de acceso a la información.

Sin embargo, estos avances no han tenido un impacto significativo en aspectos estructurales de gran relevancia, tales como la percepción de la corrupción, la competitividad, el uso estratégico de la información pública para el mejoramiento de la acción gubernamental y la rendición de cuentas.

Esta situación plantea la necesidad de visualizar a los **diferentes actores** que participan en alguna de las etapas del proceso de presupuestación, ejercicio o fiscalización del gasto público, todos ellos con problemáticas e intereses diversos, lo que explica el desigual desarrollo de voluntades y capacidades para informar más y mejor a la sociedad.

Si bien es cierto que durante la década reciente, el cambio en la institucionalidad a favor de la transparencia y rendición de cuentas sumado a la discusión hacendaria, motivó que se ahondara en el tema de la información, la comunicación y la transparencia presupuestaria, también es cierto que en materia de transparencia y rendición de cuentas, al igual que en otras esferas de la vida nacional, prevalece la **heterogeneidad**.

El derecho a la información se conceptualiza como resultado de la democratización, la globalización, la inserción en la sociedad del conocimiento y una exigencia pública nacional e internacional. La concepción de una Ley Federal propició las

condiciones para la creación de una estructura institucional homogénea sustentada en las 33 leyes de acceso a la información. Esto conlleva la posibilidad de corregir las discrepancias y la diversidad de criterios prevaletentes en el ámbito local, situación que dificulta el acceso pleno a la información.

La heterogeneidad de conceptos, plazos, principios, diseños institucionales, procedimientos, atribuciones, requisitos, criterios, reglas, órganos responsables de informar, no propicia igualdad, rapidez ni calidad del ejercicio del derecho a la información; es decir, la diversidad de tratamientos impide un ejercicio pleno del derecho referido.

La problemática considera factores como entidades federativas en las que no existen organismos especializados para resolver controversias en materia de acceso a la información; dependencias administrativas que no cuentan con áreas responsables de la atención a las demandas de información de la población; criterios diversos de clasificación y organización de la información; restricciones de origen o residencia para proporcionar información; atribuciones y competencias de los órganos de acceso a la información diferentes; sistemas tecnológicos e infraestructura limitados y diversos; recursos humanos y financieros insuficientes y poco profesionalizados; obligaciones diferentes, entre otros.

Cabe señalar que en materia normativa se aprecia que sí existe un cuerpo legal amplio que cubre, tanto en lo general como en lo específico, el derecho a la información y la transparencia. Esto es, con diferentes niveles y profundidad, se cuenta con leyes y regulación en la materia, pero el problema es que éstas no se cumplen o no se cumplen a cabalidad.

El **incumplimiento a la norma** se puede explicar por diferentes motivos como pueden ser la tolerancia a la corrupción, la laxitud de las reglas, el escaso valor dado a las sanciones o la facilidad para eludirlas (impunidad), pero también por la **complejidad del entramado legal**, es decir no por la confección, diseño o redacción de una norma en sí, sino por su interrelación con otras. Un caso es el de la relación entre las leyes hacendarias y las de transparencia.

Se puede afirmar que el país cuenta con leyes y normas en materia de transparencia presupuestal, pero éstas difícilmente se conocen o se entienden lo que complica su cumplimiento. A ello contribuye la **limitada capacidad institucional** de algunos entes públicos para hacer cumplir las obligaciones de transparencia e información, así como para hacerlas del conocimiento público.

En la problemática del incumplimiento también incide la **superposición de disposiciones federales, estatales y municipales** lo que da como resultado su incumplimiento o la parálisis de la acción pública. Al mismo tiempo, mientras que el **ciudadano sigue alejado** de las reglas y normas, el servidor público las ve como una imposición y un riesgo de ser sancionado.

Además, ante el mandato de informar, en algunas áreas de la actuación pública existe tal **densidad normativa** que cada orden de gobierno, poder u organismo público resuelve o interpreta a su manera esta reglamentación diversa, a veces superpuesta o

excesiva y en no pocas ocasiones **contradictoria**, por lo tanto la norma se convierte en poco clara y menos aún expedita y, a final de cuentas, poco útil.

La falta de una referencia estratégica general que de manera clara y sencilla precise para qué informar y qué es importante informar, da como resultado algo mucho más grave: que generada la información y entregado el reporte no se sabe qué hacer con esa información. **Se genera información que no es socialmente útil.**

Esto es, completamente alejada de lo que debe ser un proceso de planeación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, la información generada no redundará en la mejoría de los programas y proyectos de la administración pública y mucho menos en la rendición de cuentas. **La información no tiene una salida eficaz en términos de corregir deficiencias o desviaciones de los objetivos de la acción pública.**

El tema más sensible es el que tiene que ver con el manejo de la hacienda pública. **La información sobre ingresos, gastos y deuda, no siempre es clara y detallada para el ciudadano.** En materia de ingresos, la información que se proporciona es la que el mismo ente emisor considera relevante y es muy difícil conocer cómo se generan los ingresos, dónde se recauda, cómo se reparte la carga fiscal y quién recibe beneficios fiscales. Por el lado del gasto, no se explica cómo es que la estructura del presupuesto de egresos recoge los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo; la formulación del presupuesto se mueve entre la inercia y la opacidad, la generación de informes no discrimina entre lo estratégico y lo operativo y a final de cuentas, la información no es utilizada para mejorar los procesos, programas y políticas.

El reciente proceso de reformas pretende hacer transparente el manejo de la hacienda pública, no obstante, **persisten problemas estructurales** (determinadas inercias de gasto como lo que ocurre en educación), **así como institucionales** (diferentes capacidades, recursos limitados, canales interinstitucionales de comunicación y concertación débiles) **que no favorecen la transparencia ni la rendición de cuentas.**

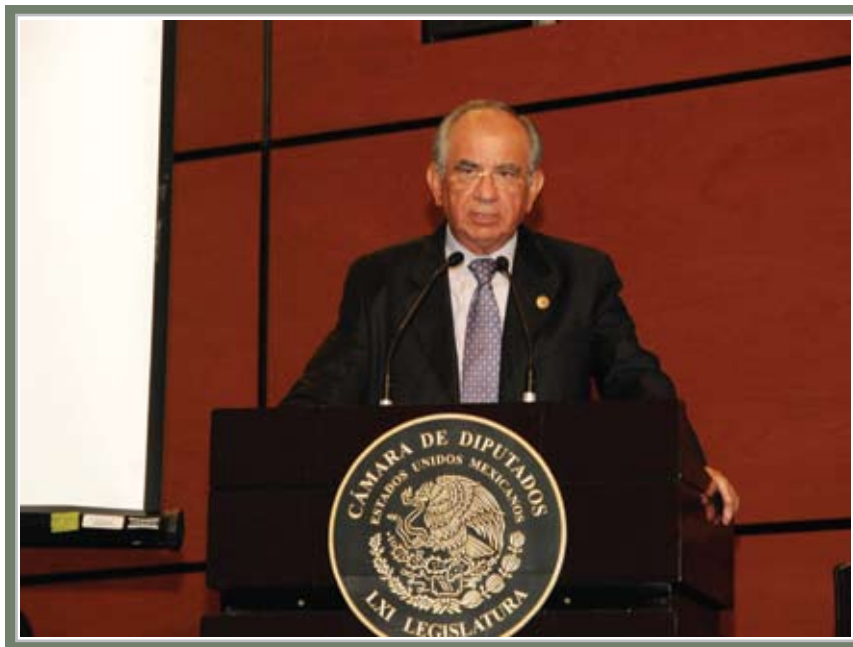
Otro ejemplo de debilidad institucional para la transparencia y la rendición de cuentas es la **diversidad de criterios de registro y clasificación de información.** Por ejemplo, son comunes los casos en que un mismo concepto puede ser ubicado en diferentes rubros según la opinión de cada orden de gobierno. También se tienen reglas de operación que imponen requerimientos diferentes para el acceso a recursos de Fondos con fines similares.

Un elemento adicional es la **falta de seguimiento y evaluación** en términos de los compromisos asentados en los planes estatales o en el plan nacional de desarrollo. De modo que la información que se genera no tiene un sentido estratégico ni está ligada a los objetivos prioritarios de la administración federal, estatal o municipal en turno. Se pierde la oportunidad de generar y aprovechar información para mejorar el desempeño público y para informar al ciudadano.

La información que se genera se limita a cumplir con obligaciones de intercambio de reportes entre órdenes de gobierno y poderes persiguiendo la desviación de

recursos, el subejercicio o previniendo actos de corrupción. En lo que corresponde a la sanción, el carácter punitivo es lo que se privilegia, restándole fuerza a la posibilidad de utilizar los esquemas de información y transparencia para detectar problemas de diseño, alcance y operación de las políticas públicas y, en su caso, rediseñar políticas, es decir la información y la transparencia como herramientas para el perfeccionamiento del desempeño público no cuenta.

Lo anterior, permite que se sigan reproduciendo los vicios centralistas y la opacidad en el incumplimiento de reglas. En este sentido, hay que considerar que en gran parte de los programas y proyectos públicos participan distintos órdenes de gobierno y diversos organismos gubernamentales, por lo que el flujo de información debería seguir una dinámica articulada no sólo vertical, sino horizontal y hasta transversal en todo el proceso del recepción, ejercicio, fiscalización de los recursos y evaluación de los resultados de los programas. Sin embargo, dada la falta de redes de cooperación y coordinación intergubernamental se ha dificultado la generación de un esquema de auto vigilancia que no sólo permita identificar el mal uso de recursos, sino que también redunde en un insumo estratégico para realinear objetivos, identificar fallas del diseño e implementación de la política, así como para la evaluación de resultados.



Dip. Jesús Alberto Cano Vélez

La **falta de una norma o marco de referencia general** lleva a que cada ámbito de gobierno considere criterios y reglas diferentes. Existe gasto descentralizado,

desconcentrado y centralizado, lo hay federalizado, de organismos autónomos y del sector central, pero no se percibe una regla general que aplique para todos a fin de que se informe con transparencia sobre la actuación pública.

La **rendición de cuentas es limitada** dado que no hay verdadera transparencia o confiabilidad de la información generada. Hay desconfianza entre lo que reporta una dependencia a otra. No se tiene como destinatario al ciudadano y no fluye información clara y accesible a él.

A final de cuentas no se genera la información socialmente útil que retroalimente el ejercicio de la actividad pública. No se entiende o asume a la transparencia y la información como algo más que instrumentos de control, cuando en verdad son instrumentos poderosos de política pública capaces de enriquecer el funcionamiento de la administración pública.

Propuestas generales

Del diagnóstico y alternativas presentadas en el Seminario **Propuestas para una Efectiva Transparencia Presupuestaria**, a continuación se enlista un grupo de planteamientos generales, sin demérito de todas las contribuciones que se recogen en el siguiente apartado de este documento.

1. Establecer como instrumento de política pública el ejercicio de Transparencia.
2. Fortalecer la autonomía de los órganos garantes de la transparencia a nivel federal y local.
3. Crear la figura de Contralor Social y establecer un Sistema de Observatorio Ciudadano en el que participen gobierno, sector privado, organizaciones sociales y representantes ciudadanos.
4. Crear un sistema confiable de contabilidad gubernamental.
5. Establecer la armonización contable entre distintos órdenes de gobierno y crear un catálogo armonizado de cuentas contables y presupuestales.
6. Impulsar la homologación presupuestal a nivel municipal.
7. Avanzar hacia un sistema de contabilidad que permita integrar la operación presupuestal con la financiera.
8. Reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para asentar con claridad la obligación de las autoridades de publicar información sobre todo el proceso de presupuestación y ampliar la relativa a la evaluación del ejercicio presupuestal.
9. Establecer la obligación de informar al ciudadano sobre el proceso de planeación, diseño, elaboración, aprobación, avances, resultados y reasignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación.
10. Reorientar la discusión del presupuesto de egresos de la federación de la discusión por ramos, a la revisión de programas y sus resultados.
11. Reorientar el presupuesto de una lógica centrada en los insumos hacia un enfoque orientado a resultados.

12. Explicar cómo se utiliza el Sistema Evaluación de Desempeño en la formulación del presupuesto.
13. Dar a conocer criterios de asignación y reasignación del gasto a nivel federal, estatal y municipal.
14. Vincular las leyes de acceso a la información al presupuesto federal y a los de los gobiernos locales.
15. Revisar los convenios establecidos entre órdenes de gobierno, especialmente los del Ramo 33, Fondos y Fideicomisos, a fin de mejorar sus reglas de operación con criterios de transparencia, así como su congruencia, constitucionalidad y viabilidad, a través de esquemas de concertación y participación social.
16. Establecer la obligación de que todo sujeto que reciba recursos públicos publique sus objetivos estratégicos y sus indicadores de gestión y resultados.
17. Establecer un sistema de indicadores que permita evaluar los resultados de la acción pública en términos de bienestar.
18. Generar información georeferenciada sobre el destino de los recursos públicos.
19. Reconfigurar el proceso de planeación, programación y presupuestación, a fin de identificar la relación entre objetivos, metas, ejercicio presupuestal y resultados de planes y programas públicos.
20. Publicar anualmente e informar trimestralmente sobre el presupuesto ciudadano.
21. Crear una base de datos con información e indicadores sobre el comportamiento de las plazas gubernamentales para los tres órdenes de gobierno.
22. Hacer explícitas las responsabilidades y facultades de los órdenes de gobierno y con ello lo que a cada uno le corresponde informar a la ciudadanía.
23. Desarrollar sistemas de coordinación hacendaria o fiscal entre las entidades federativas y sus municipios que considere mecanismos de vigilancia de las transferencias y su asignación.
24. Crear un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Transparencia en el que participen gobierno, sector privado, organizaciones sociales y ciudadanos.
25. Establecer una ley general que obligue a la evaluación de la acción pública en términos de la congruencia de los objetivos de los planes con los programas y sus resultados.
26. Incorporar al proceso de transparencia al proceso de determinación de ingresos públicos.
27. Crear mecanismos para que los gobiernos federal, estatales y municipales informen periódicamente sobre la determinación, nivel, progresividad y exclusión de sus respectivas fuentes de ingreso fiscal.
28. Establecer y explicar el presupuesto de gastos fiscales para los tres órdenes de gobierno.
29. Cambiar los sistemas de rendición de cuentas y fortalecer las estructuras de incentivos para la misma en todo el gobierno.
30. Crear un mecanismo de seguimiento a los acuerdos y propuestas del Seminario como puede ser la constitución de una Mesa Interinstitucional que funcione

como instancia de interlocución entre la sociedad civil y las entidades de la administración pública.

Resumen de conclusiones

Mesa 1. Transparencia en el Gasto Federal

De las propuestas planteadas por los ponentes se pueden encontrar los siguientes puntos:

- Definir y explicar los criterios de asignación del gasto.
- Canalizar y alinear el gasto a las prioridades del país.
- Adoptar la transparencia como palanca de eficiencia del ejercicio del gobierno.
- Publicar información estadística sobre las participaciones de las entidades federativas.
- Publicar información de manera clara y oportuna de los criterios de asignación de recursos, techos presupuestales y del sistema de evaluación de desempeño.
- Explicar cómo se utiliza el Sistema Evaluación de Desempeño en la formulación del presupuesto.
- Publicar información sobre las bases de cálculos de estimaciones de ingresos y de variables macroeconómicas.
- Publicar y explicar información de avances y subejercicios.
- Dar seguimiento a la etapa de fiscalización.
- Proporcionar información desagregada y detallada de la deuda en el proyecto de presupuesto, para que esta información esté disponible a la hora de negociar el presupuesto.
- Dar a conocer el número de plazas vigentes de los gobiernos estatales y detallar cuantos son de confianza, cuántos son jubilados y cuántos pensionados.
- Crear una base de datos con información e indicadores sobre el comportamiento de las plazas gubernamentales para los tres órdenes de gobierno.
- Adoptar criterios homogéneos para el registro y publicación de la deuda pública estatal.

- Generar y distribuir entre los gobiernos municipales, estatales y dependencias y organismos del ejecutivo federal, software que facilite la gestión, para que todos tengan acceso a conocer en qué se gasta, por quién se gasta y para qué se gasta.
- Establecer planes y horizontes de gasto de mediano plazo.
- Registrar tendencias presupuestales y del cambio demográfico para ajustar el gasto.
- Mejorar la presentación del presupuesto y en particular revisar la pertinencia de la estructura económica del presupuesto.
- Generar información más eficiente, más oportuna y de más fácil acceso.
- Revisar y evaluar la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- Integrar información sobre el desempeño de los procedimientos de toma de decisiones.
- Mejorar la calidad de información sobre desempeño de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información.
- Fortalecer y modernizar la gestión financiera de las Secretarías de Estado.
- Cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno.
- Reglamentar las figuras de fideicomisos, fondos de contingencias y fondos especiales.
- Reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para expresar claramente la obligación de las autoridades de publicar información sobre todo el proceso de presupuestación y ampliar la relativa a la evaluación del ejercicio presupuestal.
- Crear un mecanismo de seguimiento a los acuerdos y propuestas del Seminario como puede ser la constitución de una Mesa Interinstitucional que funcione como instancia de interlocución entre la sociedad civil y las entidades de la administración pública.

Mesa 2. Transparencia en el Gasto Federalizado

De las propuestas planteadas por los ponentes se pueden encontrar los siguientes puntos:

- Revisar los convenios establecidos entre órdenes de gobierno, especialmente del Ramo 33, para mejorar sus reglas de operación, su congruencia, constitucionalidad, viabilidad y transparencia, a través de esquemas de concertación y participación social.
- Unificar dependencias que atiendan funciones semejantes. Por ejemplo, que en todos los órdenes de gobierno haya un solo frente de construcción, ya sea una dependencia del ejecutivo estatal o un organismo público descentralizado.
- Recuperar desde la sociedad figuras como la del Contralor Social y crear un Sistema de Observación Ciudadana, que vaya planteando el sector privado como COPARMEX o el Consejo Coordinador Empresarial.
- Reformar las 33 leyes de transparencia (32 estatales y la federal) a fin de establecer una obligación de cumplimiento de todas las reglas de transparencia, considerando lo establecido en el Código de Buenas Prácticas.
- Establecer la obligación y la facultad de todos los institutos de acceso a la información pública para realizar cuando menos, dos evaluaciones al año sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia presupuestal, una en mayo y otra en noviembre con el agregado de que si no hubiese y cumplimiento habría sanciones.
- Establecer obligadamente vínculos entre las leyes de acceso a la información con lo que son los presupuestos federal, estatal y municipal.
- Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para agregar un capítulo específico para el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia presupuestaria considerando un esquema de sanciones.
- Elaborar una Ley de carácter general que contemple todas las obligaciones y sanciones en materia de transparencia presupuestaria a la que están obligados todas las entidades públicas de los tres poderes y órdenes de gobierno y que establezca la facultad y obligación de evaluar de los órganos garantes de la transparencia.
- Conformar un grupo de trabajo dentro del Sistema de Coordinación Fiscal relacionado con los temas de transparencia para poder mejorar estas cuestiones.
- Establecer una norma general para que todos los presupuestos contemplen recursos para el cumplimiento de las normas en materia de acceso a la información y transparencia.

- Incluir en la cuenta pública la revisión del gasto federalizado.
- Establecer mecanismos de coordinación intergubernamental gobierno federal-gobiernos locales para darle transparencia al gasto federalizado.
- Difundir los aspectos, propósitos, alcances del gasto federalizado y concentrar en un órgano como el IFAI la información, para su registro y difusión de manera comparativa y consolidada. En todos los estados y municipios.
- Incrementar las penas por violaciones a las leyes de acceso a la información.
- Capacitar en la materia a los gobiernos municipales, sobre todo a los entrantes desde el mismo proceso de entrega recepción
- Hacer explícitas las obligaciones y facultades de cada orden de gobierno en materia de gasto y con base en ello definir sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia.
- Fortalecer el marco y la capacidad institucional de los gobiernos locales para atender las obligaciones de transparencia.
- Precisar atribuciones y responsabilidades por orden del gobierno en los procesos de descentralización de gasto.
- Dotar de mayores facultades a los gobiernos locales bajo criterios claros e incentivos que les permita cumplir con las obligaciones en materia de transparencia e información.
- Garantizar que los gobiernos locales informen sobre la ejecución de la política de gasto desde la perspectiva de los resultados obtenidos.
- Estableceren los ordenamientos legales respectivos que la Transparencia es un instrumento de política pública, útil para el ejercicio y diseño de la misma.
- Incorporar en los criterios de transparencia que deben aplicar los ejecutores de gasto, elementos que permitan conocer el por qué y el cómo de la toma de decisiones.

Mesa 3. Transparencia en el gasto de los municipios

De las propuestas planteadas por los ponentes se pueden encontrar los siguientes puntos:

- Hacer transparente el costo, el precio y el subsidio otorgado a la población en el suministro de bienes y servicios públicos.
- Establecer mecanismos de transparencia que permitan conocer cuánto cuestan en realidad los servicios y bienes públicos, cuánto paga el ciudadano y cómo cubre el gobierno la diferencia.
- Crear un mecanismo de transparencia para la generación de ingresos.
- Crear incentivos para que la población contribuya y al mismo tiempo exija el cumplimiento de los compromisos de la administración pública municipal.
- Construir un círculo virtuoso entre transparencia, rendición de cuentas, buenas prácticas, fortalecimiento institucional, calidad de gobierno y competitividad.
- Hacer transparente la información con la que se toman decisiones para la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de egresos de la federación.
- Mejorar la Coordinación Fiscal, darle claridad a los elementos que conforman las fuentes de ingresos, a la Recaudación Federal Participable y a los ingresos petroleros y no petroleros.
- Dar a conocer los criterios y normas que definen la actualización del gasto tanto de los fondos federales como los estatales y sus reglas de operación.
- Definir reglas de operación claras para todos los programas estatales y federales y aplicar sanciones a quienes incumplen con ellas.
- Impulsar la figura de contralor social, involucrando directamente a los ciudadanos en el proceso de vigilancia de la actuación de los tres órdenes de gobierno.
- Impulsar la práctica de escrutinio público y el efectivo acceso a la información municipal.
- Elaborar un marco legal que impulse la rendición de cuentas con un sentido integral, coherente y consistente con la legislación de los tres niveles de gobierno.
- Avanzar en la armonización presupuestal y dotar de capacidades institucionales similares en materia de información a todos los municipios.



- Promover que los municipios perfeccionen su administración interna, reduzcan la discrecionalidad, generen indicadores de gestión y evaluación de transparencia y rendición de cuentas.
- Establecer un sistema que vincule a los responsables de la ejecución de la política pública con la información que se genera y el registro contable.
- Homogeneizar la presentación del presupuesto municipal y de las entidades federativas, así como ordenar criterios, claves programáticas y estructura de seguimiento de la gestión gubernamental para satisfacer las necesidades sociales.
- Formalizar los informes de ejecución del presupuesto, los balances generales y estados financieros y su vinculación con los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.
- Informar oportunamente sobre el presupuesto desde su planeación y aprobación y después sobre sus avances y reasignaciones.
- Presentar de manera trimestral los estados financieros y presupuestarios que demuestren la capacidad financiera del municipio.
- Proporcionar indicadores confiables de las participaciones estatales y municipales.
- Informar sobre las fórmulas recaudatorias a tiempo y evitar su condicionamiento.
- Crear un sistema de coordinación hacendaria o fiscal entre las entidades federativas y municipios que contemplen mecanismos de vigilancia y de transparencia.
- Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para que se le dé rango al Municipio y a su vez éste se pueda vincular al sistema de transparencia.
- Crear contralorías internas con la adecuada capacidad de supervisión.

Mesa 4. Instrumentación de Políticas en Materia de Transparencia Presupuestal. Opinión sobre diagnósticos y propuestas.

De las opiniones y propuestas planteadas por los ponentes se destacan los siguientes puntos:

- Publicar los criterios con los que se define la asignación de recursos a los diferentes programas, ramos y dependencias así como aquellos que se utilizan para fijar techos presupuestales.

- Informar y explicar los criterios que definen tanto el funcionamiento como los indicadores del sistema de evaluación del desempeño.
- Informar con oportunidad sobre las estimaciones de ingresos y de comportamiento de las variables económicas y las bases de cálculo para las estimaciones.
- Dotar de transparencia la información sobre la determinación del nivel y las fuentes de ingresos tributarios (cómo y cuándo aportan personas físicas y morales por actividad o tamaño, cuantos contribuyentes reciben algún beneficio fiscal, etc.) en los tres niveles de gobierno.
- Evaluar y difundir el grado de equidad y progresividad del sistema fiscal en los tres niveles de gobierno.
- Establecer mecanismos para generar información transparente y detallada sobre los objetivos y ejercicio de recursos de todos los fideicomisos.
- Hacer transparente la información relativa de la deuda de los tres niveles de gobierno, detallando acreedores, plazos, tasas de interés y demás costos u obligaciones.
- Establecer mecanismos de información sobre los criterios y conformación del padrón de beneficiarios de los distintos programas de apoyo a la actividad económica, como el caso del Fondo PyME.
- Generar información georeferencial del destino de los recursos públicos.
- Reconfigurar el proceso de planeación, programación y presupuestación a fin de identificar la relación entre objetivos, metas, ejercicio presupuestal y resultados de los planes y programas tanto del orden federal y estatal.
- Incorporar criterios de transparencia que expliquen las reasignaciones presupuestales que la cámara de diputados realiza durante el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, así como durante el proceso de revisión de los subejercicios.
- Elaborar una Ley General de Transparencia que permita homogenizar la información en materia presupuestal y obligue a las entidades federativas y al gobierno federal a informar periódicamente sobre la evolución del proceso presupuestario.
- Incluir un capítulo sobre transparencia en la Ley de Coordinación Fiscal e incorporar en los criterios y fórmulas de distribución de recursos un sistema de castigos o incentivos que favorezcan el cumplimiento de obligación de transparencia.



- Estandarizar la generación de informes presupuestarios, financieros y patrimoniales en cuanto a contenidos, estructura, desagregación y oportunidad.
- Establecer un sistema de incentivos por un buen ejercicio presupuestal, así como fuertes sanciones por incumplimiento de las obligaciones de transparencia.
- Establecer mecanismos que coadyuven a la rendición de cuentas.
- Fortalecer la autonomía de los órganos garantes de la transparencia a nivel estatal y federal.
- Impulsar la homologación presupuestal a nivel municipal.
- Desarrollar sistemas de coordinación hacendaria o fiscal entre las entidades federativas y sus municipios que considere mecanismos de vigilancia de las trasferencias y su asignación.
- Establecer mecanismos que vinculen más estrechamente al proceso de planeación con el de programación y presupuestación, identificando con claridad objetivos y metas con la evaluación de resultados y la rendición de cuentas.
- Establecer mecanismos formales y ágiles de seguimiento de los programas, estableciendo una periodicidad para informar de sus avances.
- Constituir un sistema de seguimiento y evaluación acorde con los objetivos estratégicos de los planes y programas, así como un sistema de indicadores estratégicos que permitan conocer los resultados de los programas.
- Impulsar el seguimiento, la transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos de política económica que redundan en un eficaz cumplimiento de objetivos y una eficiente administración de recursos.
- Establecer obligaciones y criterios de rendición de cuentas hacia la sociedad del ciudadano sin detrimento de la obligación que tienen los ejecutores de gasto de informar a otras instancias de gobierno.
- Fortalecer el sistema de evaluación de desempeño a partir del presupuesto basado en resultados, la armonización contable y órganos autónomos de fiscalización.
- Establecer para todos los órganos de gobierno sistemas de metas de indicadores estratégicos y de seguimiento.

- Establecer sistemas y metodologías homogéneos para la transparencia y rendición de cuentas.
- Fortalecer y ampliar la cobertura del programa nacional de evaluación, considerando las observaciones de las distintas dependencias del gobierno federal, de las entidades federativas y municipios involucrados.
- Generar mecanismos para la difusión de información comprensible y útil.
- Paralelamente a la armonización contable integrar la operación presupuestal con la financiera.
- Aplicar cabalmente la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Consolidar el sistema de administración financiera federal.
- Publicar anualmente e informar trimestralmente sobre el presupuesto ciudadano.
- Establecer la armonización contable entre distintos órdenes de gobierno, unificando criterios para catalogar el gasto.
- Fortalecer las instancias de fiscalización con facultades y reglas muy claras.
- Diseñar un catálogo de cuentas que facilite el cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que coadyuve a la armonización contable.
- Avanzar hacia un sistema de contabilidad que permita integrar el presupuesto y la contabilidad.
- Establecer sanciones administrativas al incumplimiento de los funcionarios públicos a cargo de la supervisión de la aplicación de los criterios contables.
- Establecer mecanismos de participación social y contraloría ciudadana en el diseño y seguimiento de planes y programas.
- Invertir en el proceso de discusión hacendaria iniciando con la definición de las necesidades y metas a lograr, para después definir las fuentes de ingresos que habrán de respaldar al presupuesto.
- Considerar dentro de las obligaciones de transparencia el proceso de determinación de ingresos públicos.

- Reorientar el presupuesto de una lógica centrada en los insumos hacia un enfoque orientado a resultados.
- Incrementar y mejorar los mecanismos de participación social, seguimiento y evaluación en los programas del Ramo 33.
- Simplificar y darle estabilidad a las reglas de operación del Ramo 33.
- Establecer la obligación de que todo sujeto que reciba recursos públicos publique sus objetivos estratégicos y sus indicadores de gestión y resultados.
- Establecer y explicar el presupuesto de gastos fiscales para los tres órdenes de gobierno.
- Establecer un sistema de indicadores que permita evaluar los resultados de la acción pública en términos de bienestar.
- Crear un sistema confiable de contabilidad gubernamental.
- Reorientar la discusión del presupuesto de egresos de la federación de la discusión por ramos, a la revisión de programas y sus resultados.

Seminario Propuestas para una efectiva Transparencia Presupuestaria, Memoria.

Se terminó de imprimir en Servicio Editorial Gráfico, en la Ciudad de México durante el mes de octubre del 2010. El tiraje consta de 1000 ejemplares.

La edición estuvo al cuidado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.