

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.

Lic. David Colmenares Páramo

2010

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

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.

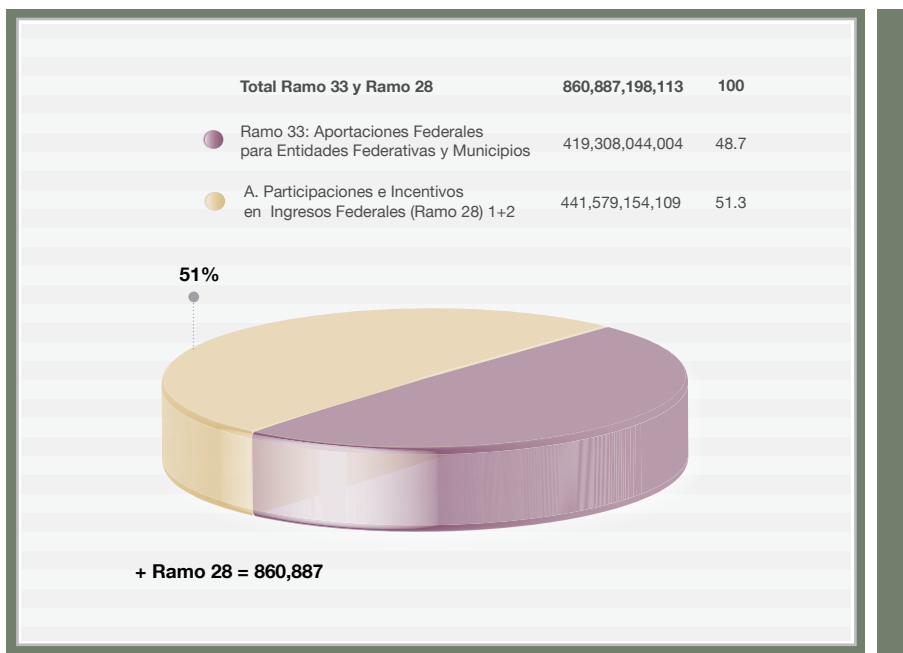
Las otras transferencias son las condicionadas, ocho fondos de Aportaciones integrados en el Ramo 33 del PEF, capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que

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.

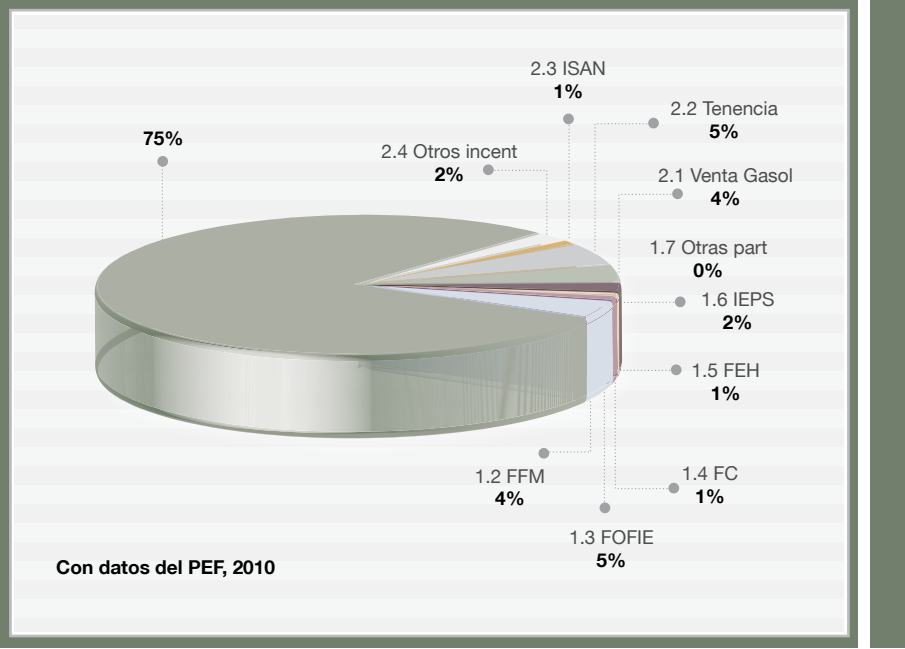
Tabla 1. Ramo General 28: Participaciones e Incentivos a Entidades federativas y Municipios
 Estimación 2010 (consolidado)

	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

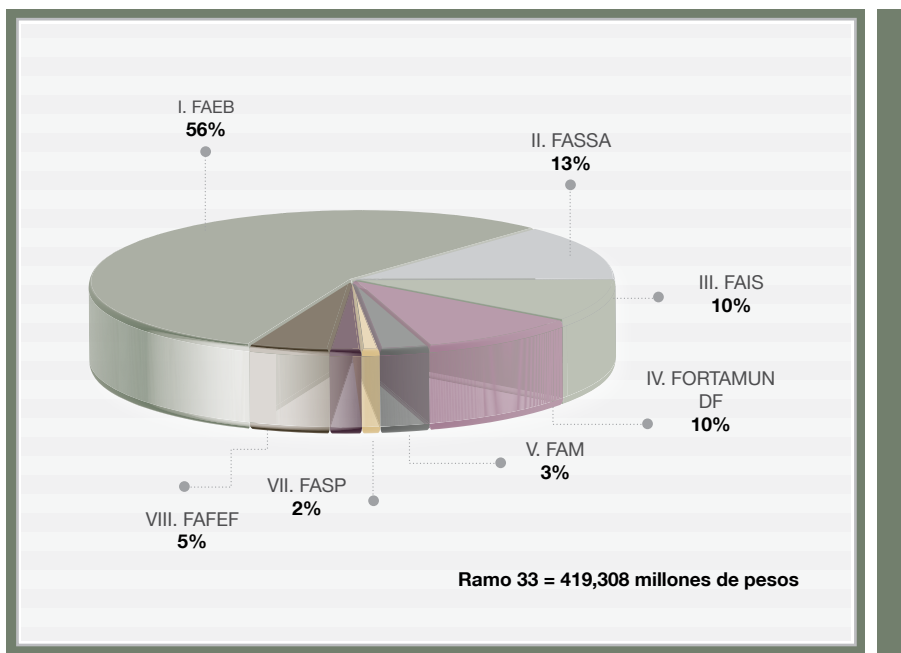
	Pesos	%
III. ii Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	36,370,493,549	8.7
IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) 2010	42,417,895,139	10.1
V. Fondo de Aportaciones Múltiples (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.

Vean 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 obtenido.

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 oficiales 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.