

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.

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

2010

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

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

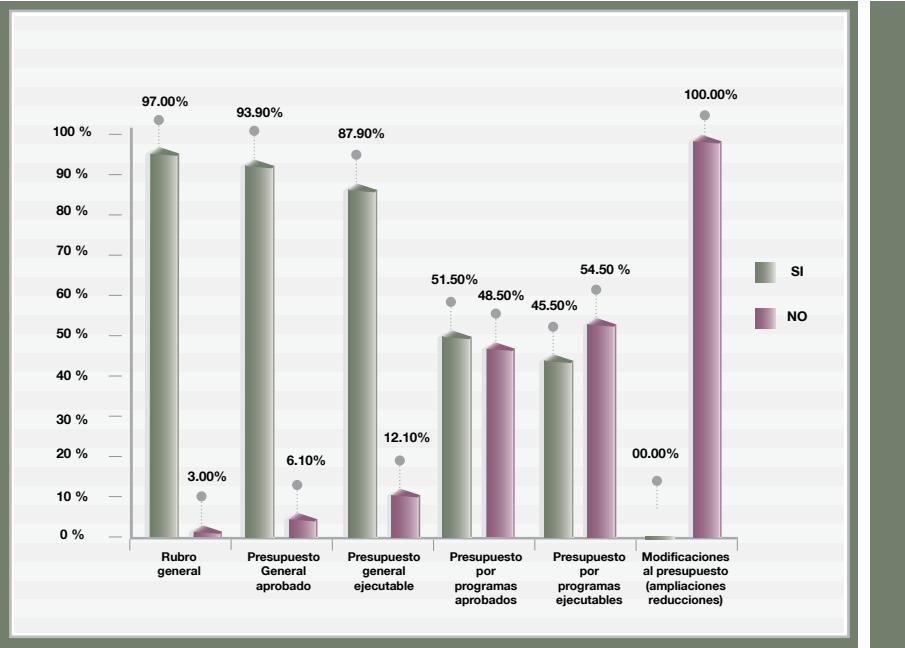
- Rubro general
- Monto
- Aplicación

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.

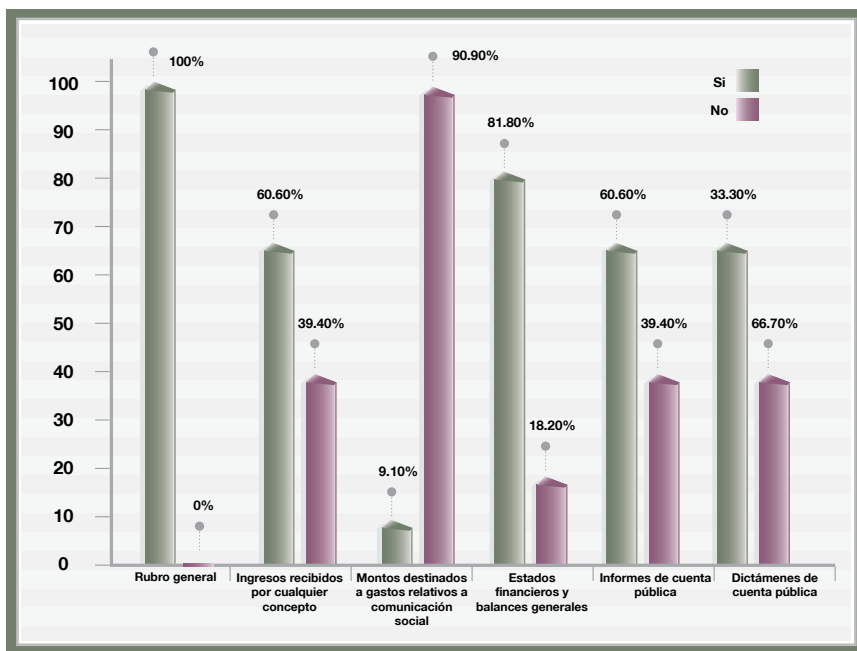
El 97 por ciento de las leyes obliga a publicar información sobre el presupuesto asignado y ejecutado; sin embargo, ninguna ley obliga a publicar información sobre las ampliaciones o reducciones al presupuesto de los sujetos obligados.

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

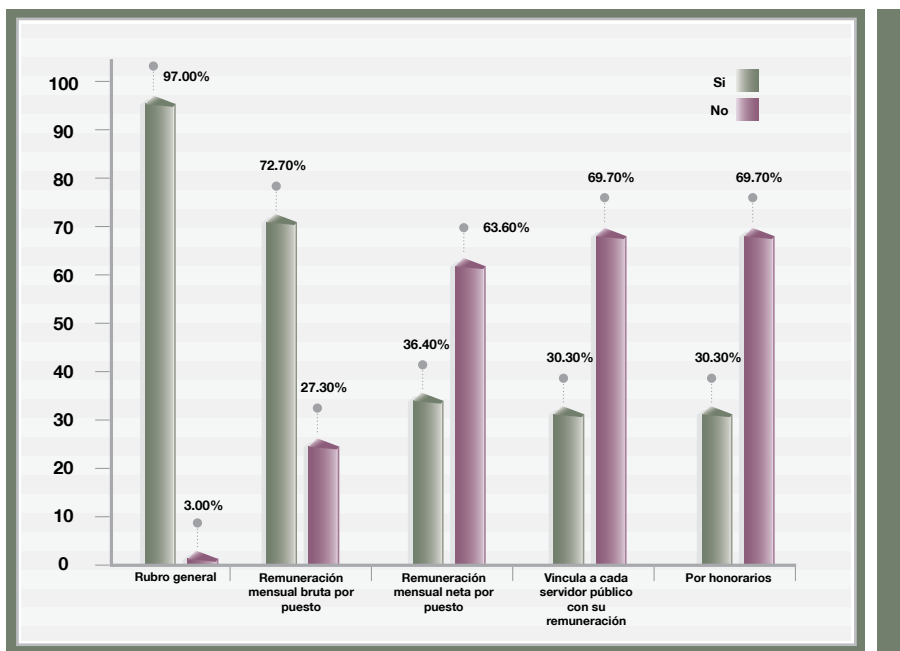


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

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



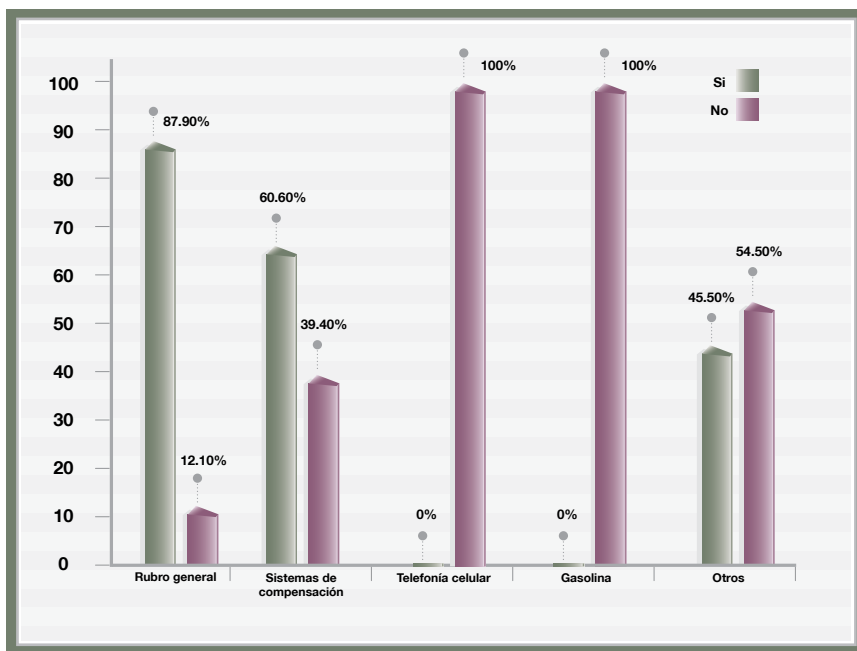
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

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 sentido 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

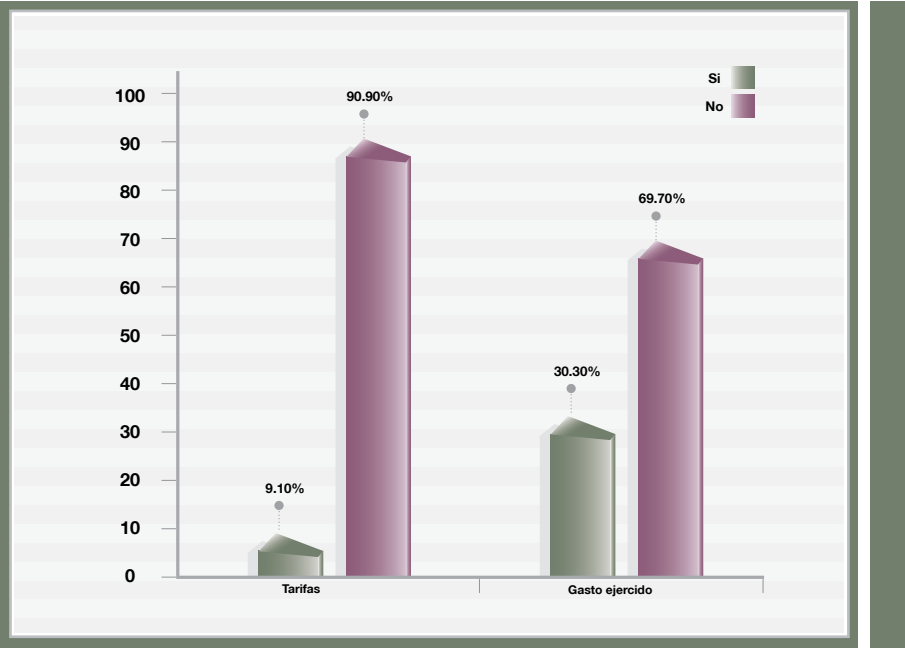


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

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.

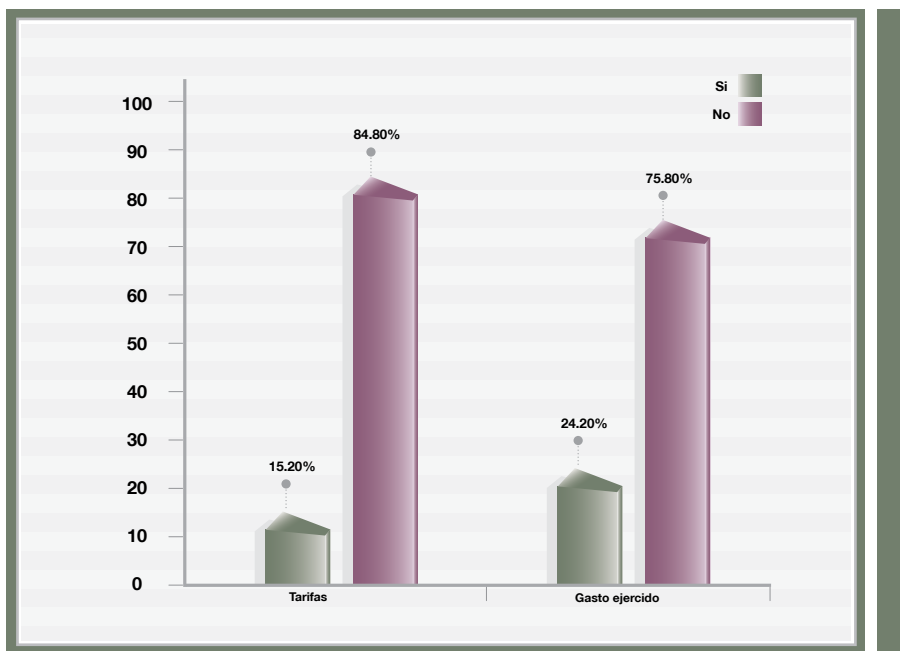
El 90.9 por ciento de las leyes no obligan a publicar las tarifas de viáticos y el 69.7 por ciento, el gasto ejercido en este concepto. Dentro de los Estados cuyas leyes obligan a publicar el gasto ejercido en viáticos se encuentran Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato,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

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

2010

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

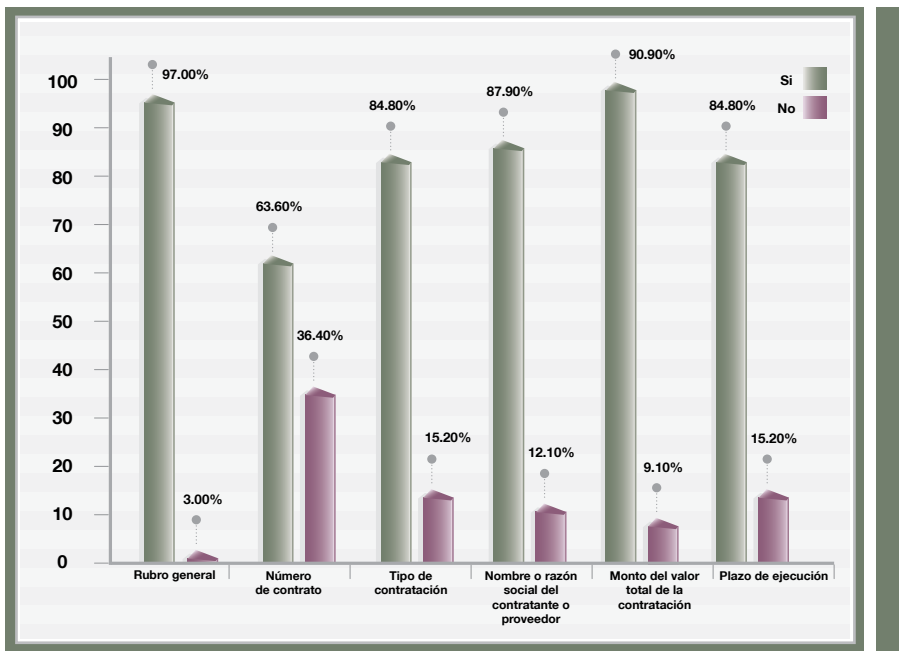
Gráfica 6. Gastos de representación o alimentación



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

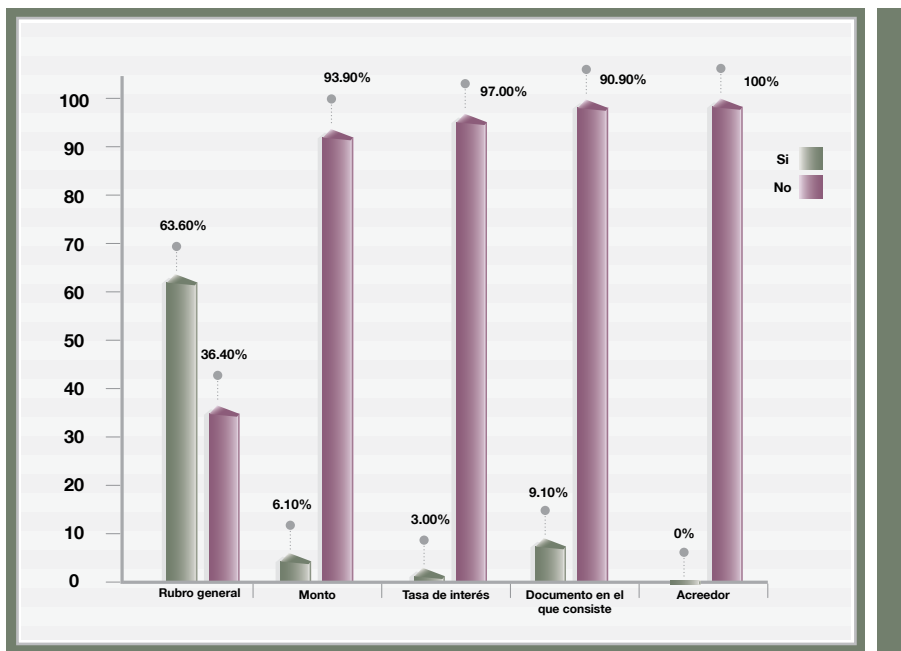


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

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

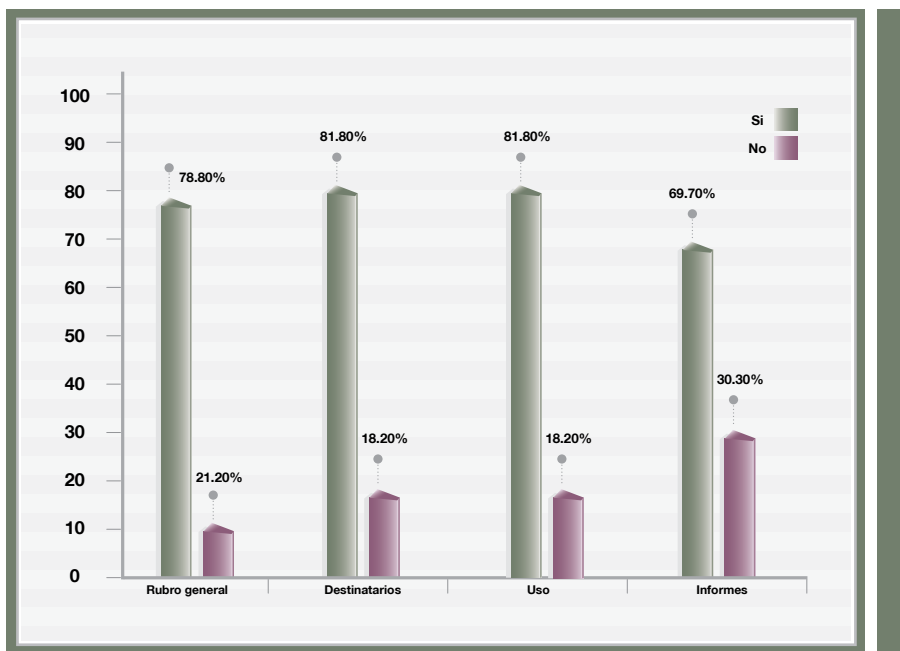


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

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



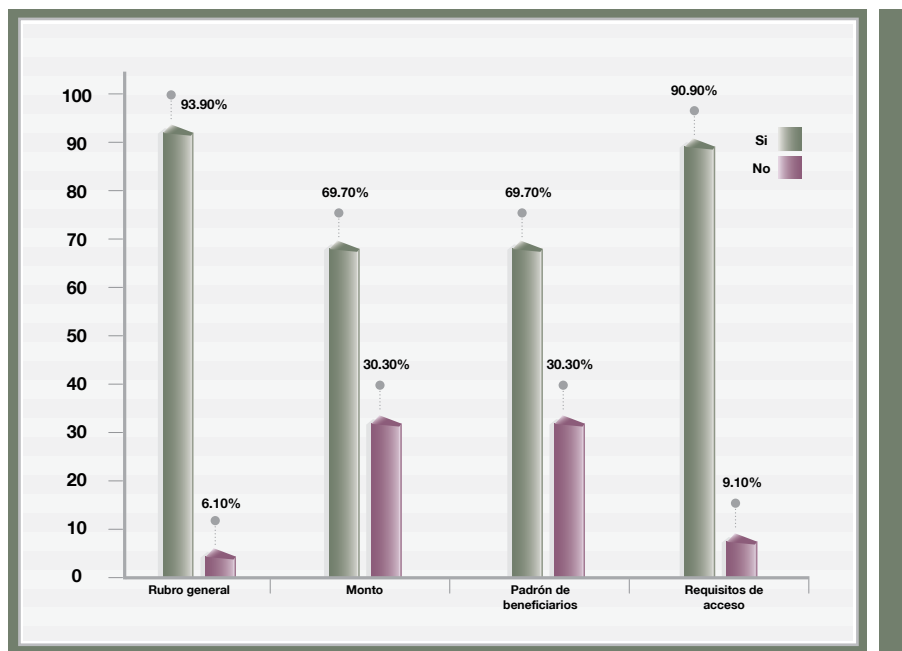
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

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

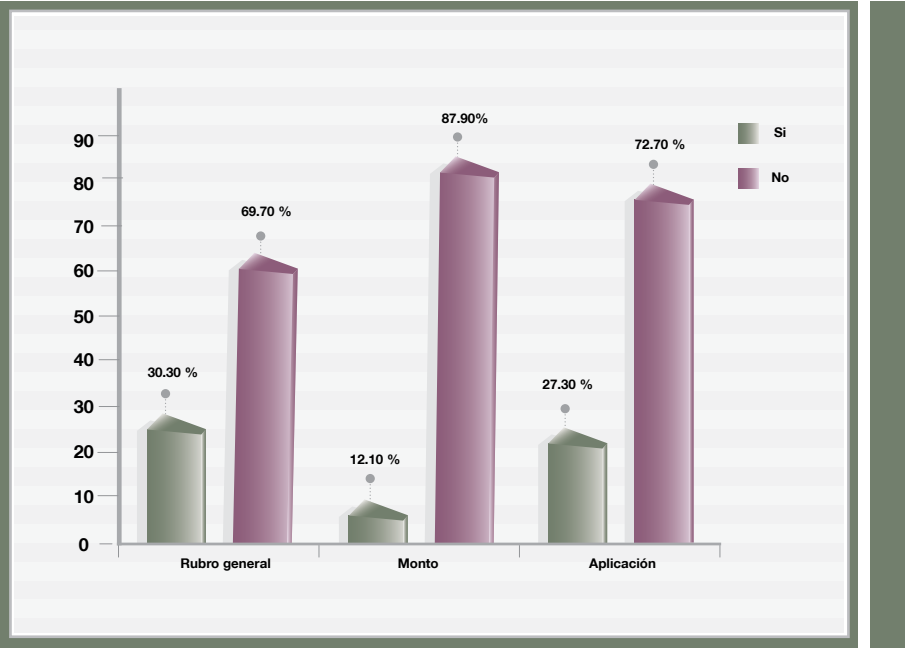


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

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.

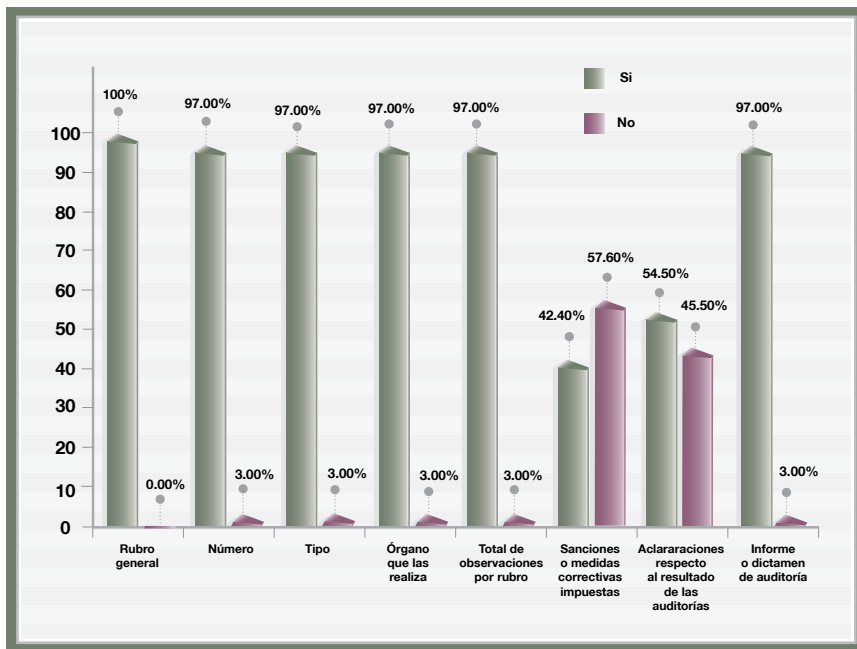
Sólo en los estados de Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Yucatán, es decir, en el 30.3 por ciento de las leyes se obliga a publicar información sobre el monto o aplicación de fideicomisos o fondos especiales.

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

2010

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

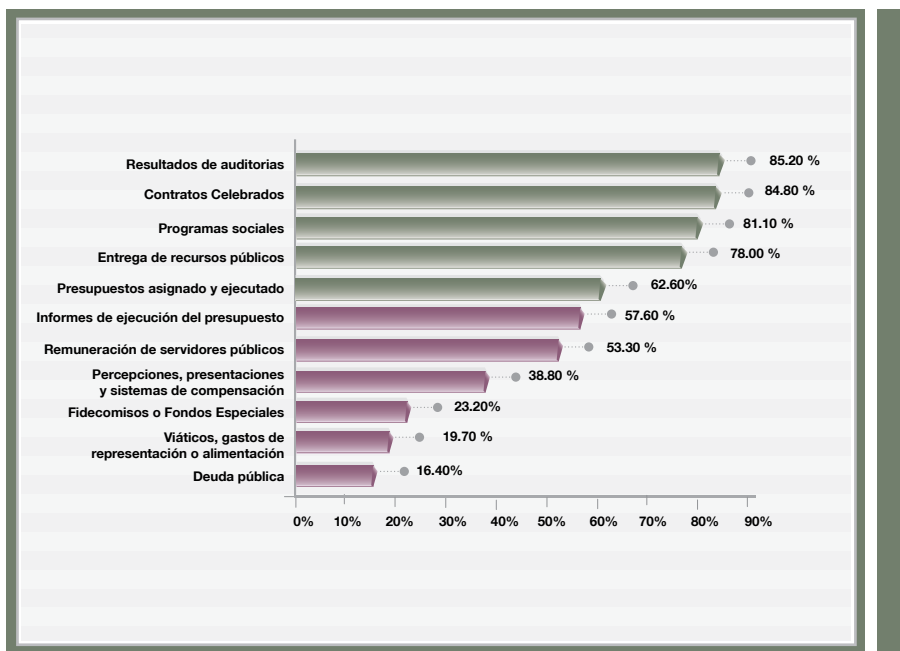
Gráfica 12. Resultados de auditorías



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

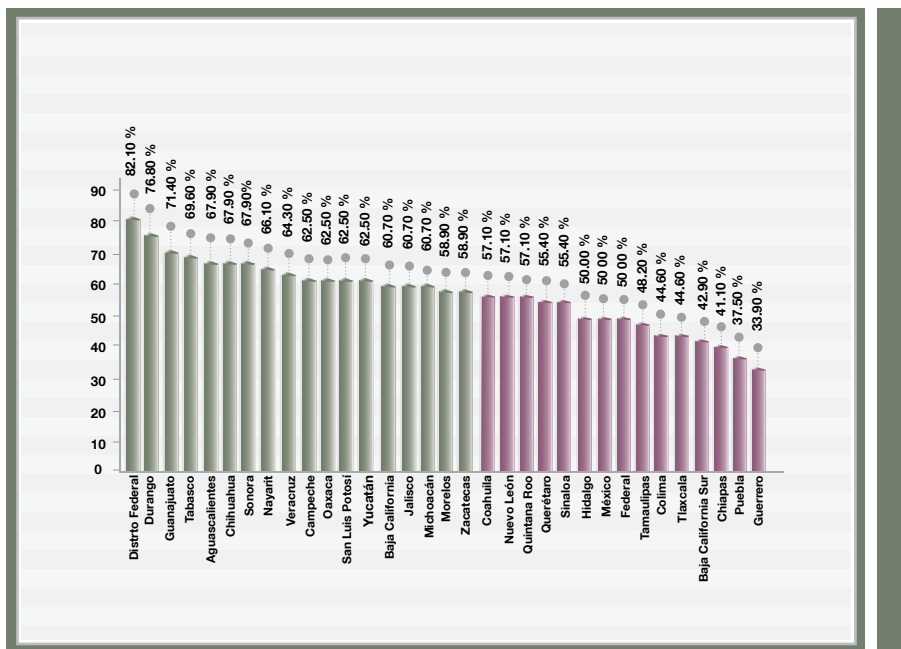


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes y portales de internet.

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

Mtro. Oscar M. Guerra Ford

2010

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

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”.