

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.

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara

2010

SÍNTESIS, EXPOSICIONES Y RECOMENDACIONES

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 Pardinas, 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 Ardavín, 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 jugando 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 eludir las (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.**

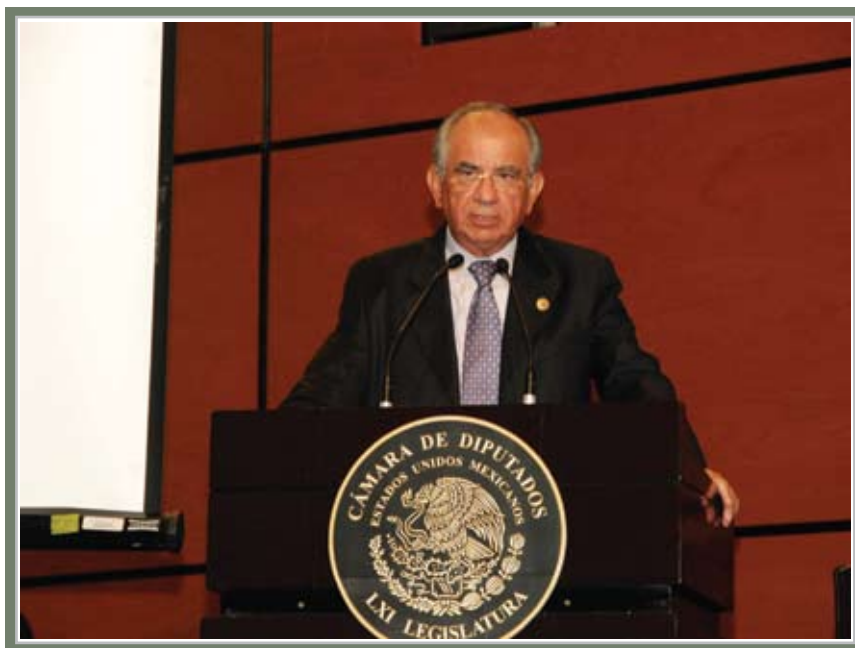
Otro ejemplo de debilidad institucional para la transparencia y la rendición de cuentas es la **diversidad de criterios de registro y clasificación de información.** Por ejemplo, son comunes los casos en que un mismo concepto puede ser ubicado en diferentes rubros según la opinión de cada orden de gobierno. 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.

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara

2010

SÍNTESIS, EXPOSICIONES Y RECOMENDACIONES

- 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.
- Establecer en 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.

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara

2010

SÍNTESIS, EXPOSICIONES Y RECOMENDACIONES

- 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 transferencias 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.